

# DRUŠTVENA I TEHNIČKA ISTRAŽIVANJA

ČASOPIS ZA DRUŠTVENE I TEHNIČKE STUDIJE

Godina VIII, br. 1, juli/srpanj 2022. godine



**ENERGETIKA  
KRIMINALISTIKA  
PROMET  
POSLOVNA EKONOMIJA  
ZAŠTITA NA RADU I ZAŠTITA OD POŽARA  
INFORMACIJSKE TEHNOLOGIJE**





## **IZDAVAČ/ PUBLISHER:**

Visoka škola „CEPS – Centar za poslovne studije“ Kiseljak  
College "CEPS – Center for Business Studies" Kiseljak

## **ZA IZDAVAČA/ FOR THE PUBLISHER:**

Pred. VŠ Mirzo Selimić, direktor

## **UREDNIŠTVO/ EDITORIAL BOARD:**

Glavni urednik/Editor in Chief: Pred. VŠ Mirzo Selimić; Prof. dr. Zenaid Đelmo; Prof. dr. Nevzet Veladžić; Prof. dr. Atanas Kozarev (Republika Sjeverna Makedonija); Prof. dr. Ratko Duev (Republika Sjeverna Makedonija); Prof. dr. Martin Folta (Češka Republika); Prof. dr. Mladen Radivojević, Prof. dr. Ranko Mujović (Crna Gora); Prof. dr. Duško Pavlović (Hrvatska); Prof. dr. Robert Štefko (Slovačka); Prof. dr. Dragan Ilić (Srbija); Prof. dr. Fuad Purišević; Prof. dr. Velibor Peulić; Prof. dr. Želimir Kešetović (Srbija); Akad. Prof. dr. Nedžad Korajlić; Prof. dr. Armin Kržalić; Prof. dr. Alan Labus (Hrvatska); Doc. dr. Ivan Toth (Hrvatska); Doc. dr. Ivan Nađ (Hrvatska); Doc. dr. Lukša Lulić (Hrvatska); Prof. VŠ Haris Šarganović; Prof. VŠ Željka Zavišić (Hrvatska); Pred. VŠ Džemal Cinac; Pred. VŠ Samir Ščetić; Pred. VŠ Nermin Palić; Pred. VŠ Dario Marušić; Pred. VŠ Tijana Bombol Delevska (Republika Sjeverna Makedonija); Pred. VŠ Semir Oglečevac.

**ISSN:** 2303 – 8462

**Adresa uredništva/ Address:** Ulica Josipa bana Jelačića b.b., 71250 Kiseljak

Časopis izlazi dva puta godišnje. Sadržaj i sažeci radova dostupni su na Internet adresi:/ The journal is published twice a year. Contents and abstracts are available at Website: [www.ceps.edu.ba/DIT.aspx](http://www.ceps.edu.ba/DIT.aspx)

Svi radovi podliježu anonimnim recenzijama/ All papers are subject to anonymous reviews.

Prilozi objavljeni u časopisu Društvena i tehnička istraživanja referiraju se u:/ Journal of The social and technical research is indexed/abstracted in: Index Copernicus International i CEEOL.



## **Riječ urednika**

*Poštovani čitateljice i čitatelji,*

*velika mi je čast naznačiti da već osam godina pružamo priliku autorima da u svojim radovima, iznose svoja stručna i naučna saznanja iz društvenih i tehničkih oblasti. U tom kontekstu, nadam se da smo barem malo uspjeli opravdati Vaša očekivanja i povjerenje. Naravno, i dalje ćemo težiti povećanju kvalitete našeg časopisa, a kako bi to postigli neophodni su nam i Vaši kvalitetni radovi. Ovom prilikom se zahvaljujem svim dosadašnjim autorima priloga, kao i ekspertima što su nam svojim nesebičnim i kvalitetnim ekspertizama pomogli u uspostavljanju kvalitete našeg časopisa pod nazivom „Društvena i tehnička istraživanja“, ali i svima ostalima što su nam pomagali.*

*Posebno mi je zadovoljstvo navesti što ovo izdanje donosi nekoliko, za naše prilike, zaista inovativnih i/ili gotovo neobrađenih tema. To me veseli s obzirom na to da smo posebice otvoreni kvalitetnim kritičkim radovima što se bave temama koje nisu dio naučnog establišmenta, odnosno i onim radovima što na kvalitetan način obrađuju i tzv. rubne teme.*

*Drago nam je da i ovoga puta možemo pozvati na saradnju sve one kolege koji svojim priložima iz širokog spektra društvenih i tehničkih disciplina mogu pridonijeti daljnjem oblikovanju temeljnih zasada našega časopisa.*

***Prilozi objavljeni u časopisu Društvena i tehnička istraživanja referiraju se u digitalnim bazama:***

- ✓ Index Copernicus International i***
- ✓ Central and Eastern European Online Library (CEEOL).***

*Uz srdačan pozdrav i zahvalu na dosadašnjem povjerenju, želim Vam ugodno čitanje.*

***Glavni urednik***  
***Pred. VŠ Mirzo Selimić***

## SADRŽAJ:

*Senadin Šabanija*

NEKSUS MIGRACIJA I SIGURNOSTI NA JUGOISTOKU EVROPE.....	5
MIGRATION AND SECURITY NEXUS IN SOUTH EASTERN EUROPE	
.....	5

*Dijana Gorgieva*

CAUSES OF ACTION IN THE COMMON LAW SYSTEM.....	31
--	----

*Fuad Purišević; Senad Hasanspahić*

UPRAVNE STVARI U OPĆIM I POSEBNIM UPRAVNIM	
POSTUPCIMA U BOSNI I HERCEGOVINI.....	40
ADMINISTRATIVE MATTERS IN GENERAL AND SPECIAL	
ADMINISTRATIVE PROCEDURES IN BOSNIA AND HERZEGOVINA	
.....	40

*Fuad Purišević; Armin Kržalić; Adna Brkić*

POLOŽAJ I ULOGA UPRAVNIH ORGANIZACIJA I JAVNIH	
AGENCIJA U TEORIJSKOM I U POZITIVNOM ZAKONODAVSTVU	
BOSNE I HERCEGOVINE.....	60
POSITION AND ROLE OF ADMINISTRATIVE ORGANIZATIONS	
AND PUBLIC AGENCIES IN THEORETICAL AND POSITIVE	
LEGISLATION OF BOSNIA AND HERZEGOVINA.....	60

*Mevludin Mustafić*

TENDENCIJE RASTA UPRAVNIH ORGANIZACIJA U KONTEKSTU	
REFORME JAVNE UPRAVE.....	78
GROWTH TRENDS OF ADMINISTRATIVE ORGANIZATIONS IN	
CONTEXT OF PUBLIC ADMINISTRATION REFORMS .....	78

*Lejla Trnčić*

PITANJE PRIPRAVNOSTI I UPRAVLJANJA MIGRACIJSKIM	
KRIZAMA U EUROPSKOJ UNIJI I STRATEGIJA BOSNE I	
HERCEGOVINE U OBLASTI MIGRACIJA I AZILA ZA PERIOD 2021.-	
2025. GODINE .....	97
THE QUESTION OF READINESS AND THE MANAGEMENT OF	
MIGRATION CRISES IN THE EUROPEAN UNION AND THE	

STRATEGY OF BOSNIA AND HERZEGOVINA IN THE AREA OF  
MIGRATION AND ASYLUM FOR 2021-2025 ..... 97

*Mia Šćuk; Bojana Karaica*

UVIĐAJ KOD KRIVIČNOG DJELA UBISTVA ..... 118  
THE INVESTIGATION INTO CRIMINAL OFFENCE OF MURDER 118

*Marjanović Marjan; Nedžad Korajlić; Hajdarović Amela; Bojana Karaica*

PRIVATNE VOJNE I BEZBJEDNOSNE KOMPANIJE U  
UNUTRAŠNJIM I MEĐUNARODNIM ODNOSIMA..... 131  
PRIVATE MILITARY AND SECURITY COMPANIES IN DOMESTIC  
AND INTERNATIONAL RELATIONS ..... 131

*Nermin Palić, Goran Matijević, Emir Selimović*

TRANSFORMACIJA GRADSKE MOBILNOSTI PRIMJENOM A-S-I  
PRISTUPA..... 150  
TRANSFORMATION OF URBAN MOBILITY USING THE A-S-I  
APPROACH ..... 150

*Serjoza Markov*

INCREASED USE OF SOLAR SYSTEMS, ADVANTAGES AND  
EXPECTED NEGATIVE EFFECTS ON HEALTH AND THE  
ENVIRONMENT, THAT IS, TREATMENT OF WASTE FROM SOLAR  
PANELS ..... 167

*Krešimir Vencl; Slobodan Jamnić; Mato Pušeljić*

ORGANIZACIJA I KADROVSKI POTENCIJAL DRŽAVNE UPRAVE U  
REPUBLICI HRVATSKOJ..... 182  
ORGANIZATION AND HUMAN RESOURCES POTENTIAL OF STATE  
ADMINISTRATION IN THE REPUBLIC OF CROATIA..... 182

*Mia Šćuk*

OPERATIVNO TAKTIČKO - TEHNIČKE MJERE TRAGANJA ZA  
NESTALIM OSOBAM ..... 200  
OPERATIONAL TACTICAL - TECHMICAL MEASURES OF  
SEARCHING MISSING PERSONS..... 200

*Krunoslav Tušek; Ivan Markotić; Mato Pušeljić*  
DELEGIRANJE KAO TEMELJ MENADŽMENTA..... 220  
DELEGATION AS THE FOUNDATION OF MANAGEMENT ..... 220

*Matija Varga; Aljmir Media*  
INFORMATION SYSTEMS MANAGEMENT CONTROLS WITH  
REFERENCE TO GEOGRAPHIC INFORMATION SYSTEMS ..... 235  
KONTROLE UPRAVLJANJA INFORMACIJSKIM SUSTAVIMA S  
OSVRTOM NA GEOGRAFSKE INFORMACIJSKE SUSTAVE ..... 235



**IZVORNI ZNANSTVENI ČLANCI**

## **NEKSUS MIGRACIJA I SIGURNOSTI NA JUGOISTOKU EVROPE**

### **MIGRATION AND SECURITY NEXUS IN SOUTH EASTERN EUROPE**

*Izvorni znanstveni članak*

*Senadin Šabanija, MA\**

#### **Sažetak**

*Nekus migracija i sigurnosti na jugoistoku Evrope sve više dobija na značaju prvenstveno zbog potencijalnih veza ilegalnih migracija sa određenim sigurnosnim prijetnjama. U sklopu istraživanja veza koje nastaju između migracija i sigurnosti u periodu 2016-2021 godina na jugoistoku Evrope, intervjuisano je 32 eksperta iz oblasti migracija i sigurnosti i ispitani su stavovi i mišljenja o tim vezama. Sproveden je i upitnik u kojem je učestvovalo 252 ispitanika iz humanitarnog sektora, profesionalaca koji rade na implementaciji raznih humanitarnih programa na prostoru jugoistoka Evrope. Rezultati sprovedenih istraživanja ukazuju na postojanje uzročno-posljedičnih veza između migracija i sigurnosti na ovom prostoru. Većina ipitanika smatra da su migracije povezane sa terorizmom, prekograničnim kriminalom i trgovinom ljudima ali ne mogu biti uzročnik ili generator ovih prijetnji. Prema mišljenju većine ispitanika, termin „ ilegalne migracije “ poželjno je zamijeniti terminom „neregularne migracije“ u svakodnevnoj komunikaciji kako bi se izbjegla kriminalizacija migranata u takvim situacijama i negativan uticaj na određivanje njihovog statusa. Ispitani su stavovi i mišljenja eksperata o kršenju osnovnih ljudskih prava migrantske populacije na ovom prostoru kao i migrantskoj krizi u pojedinim zemljama ove regije. Većina ispitanika smatra da su migratorna kretanja u nekom periodu prerasla u krizu u nekim državama na ovom prostoru ali je trajanje te krize je bilo vremenski ograničeno. Može se zaključiti da nekus migracija i sigurnosti na ovom prostoru zavisi od mnogih faktora ali da migracije stvaraju određene sigurnosne izazove na jugoistoku Evrope.*

---

*\* RSO Regional Security Officer- IOM- International Organization for Migrations. MENA Middle East and North Africa Region / Regional Office Cairo, EGYPT., e-mail: ssabanija@iom.int; senadinsabanija@fkn.unsa.ba*

*Ključne riječi: Sigurnost, migracije, nexus, sigurnosni izazovi, istraživanje, jugoistok Evrope.*

### **Abstract**

*The migration and security nexus in Southeast Europe is becoming increasingly important, primarily due to the potential links between illegal migration and specific security threats. As part of the research on the links between migration and security in the period 2016-2021 in Southeast Europe, interviews with 32 experts in the field of migration and security were conducted, through which attitudes and opinions on these links were examined. Also, a questionnaire was completed with 252 respondents from the humanitarian sector, professionals who participate in the implementation of various humanitarian programs in Southeast Europe. The research results indicate the existence of causal links between migration and security in this region. The opinion of the majority of respondents leads to the conclusion that migration is related to terrorism, cross-border crime, and human trafficking. Still, it cannot be considered a cause or generator of these threats. According to most respondents, the term "illegal migration" should be replaced with "irregular migration" in everyday communication to avoid the criminalization of migrants in such situations and the negative impact on determining their status. Attitudes and opinions of experts about the violation of the migrant's fundamental human rights in this area and the migrant crisis in some countries in this region were examined. Most respondents believe that migratory movements have grown into a crisis in some countries in this area, although the duration of the crisis was limited in time. It was concluded that the nexus of migration and security in this area depends on many factors. Still, it can be supposed that migration creates some security challenges in Southeast Europe.*

*Key words: Security, migration, nexus, security challenges, research, SouthEastern Europe.*

## 1. UVOD

Migracije i sigurnost su povezani na više načina i sve više postaju glavne teme u većini država jugoistočne Evrope prvenstveno zbog uticaja na različite oblasti života. Sigurnost država kao osnovni preduslov svih drugih aktivnosti, predstavlja najvažniju kategoriju kojom se trebaju baviti svi segmenti društva. Političke elite koje su stvarni kreatori i donosioci najbitnijih odluka u jednom društvu sve više upotrebljavaju migracije kako bi ostvarile političke ciljeve koji često nemaju mnogo veze sa upravljanjem migracijama ali mogu uticati na sigurnost u jednoj državi. Kao i mnogi drugi društveni procesi, migracije zahtijevaju uključivanje šireg spektra društvenih institucija ne samo političkih organizacija u njihovo upravljanje. Kao apsolutni minimum, procesi upravljanja migracijama bi trebali uzeti u obzir poštovanje i zaštitu individualnih prava i sloboda migrantske populacije bez obzira gdje se migranti nalaze i kako su tu stigli. Iako se često dovode u direktnu vezu sa terorizmom, prekograničnim kriminalom i trgovinom ljudima, veze između migracija i sigurnosti su mnogo kompleksnije i zavise od više faktora. Pristup zasnovan na sekuritizaciji migracija je nedovoljan i ne može biti dugoročno rješenje u upravljanju migracijama. Sigurnosni tretman migracija ili jednog dijela migracija bi trebao biti paralelan sa ostalim tretmanima i ne bi smio postati dominantan pristup u upravljanju migracijama. U svim zemljama jugoistočne Evrope koje su se našle pod udarom masovnih migracija koje su se intenzivirale tokom globalne migrantske krize, vlasti su inicijalno pristupale upravljanju migracijama primjenom sigurnosnih mjera. Stoga je istraživanje odnosa migracija i sigurnosti u ovim zemljama zasnovano na pretpostavci da su neregularne migracije generator sigurnosnih izazova u ovim zemljama. Suština istraživanja je identifikacija veza (nexus) koje nastaju između migracija i sigurnosti na ovom prostoru. Sljedeći bitan cilj istraživanja je inicirati promjenu negativne percepcije prema svim migracijama u jugoistočnoj Evropi kroz ispitivanje stavova i mišljenja eksperata o upotrebi termina „*ilegalne migracije*“. Rutinska upotreba termina „*ilegalne migracije*“ može dovesti do kriminalizacije migracija tzv. „*krimigracija*“ i migranata koji se nalaze u takvim situacijama što utiče na njihov tretman i status tokom njihovih putovanja. Ispitivanjem stavova eksperata u polju migracija i sigurnosti sa iskustvom u jugoistočnoj Evropi, direktnim intervjuisanjem,

odnosi migracija i sigurnosti na ovom prostoru mogu donekle biti objašnjeni. Analiziranjem odgovora većeg broja humanitarnih profesionalaca prikupljenih sprovođenjem upitnika sa pažljivo dizajniranim pitanjima dodatno se ispituju stavovi i mišljenja pojedinaca koji su direktno uključeni u ove procese. Analizom svih podataka prikupljenih observativnim nalazom, intervjuisanjem i upitnikom teži se donijeti nekoliko zaključaka kojim bi se veze između migracija i sigurnosti na ovom prostoru argumentirano razotkrile.

## **2. VEZE IZMEĐU GLOBALNE MIGRANTSKE KRIZE I SIGURNOSTI**

Veze između sigurnosti i migracija su kompleksne i višestruke. Dok su migracije prihvaćene kao historijska činjenica, tek sa završetkom hladnog rata migracije počinju biti posmatrane i kao sigurnosni problem. U najširem smislu veze između migracija i sigurnosti se mogu posmatrati iz dva ugla, i to iz ugla sigurnosnih studija i iz ugla migracijskih studija (*Huysmans & Squire, 2009*). Za stjecanje novih i proširenje postojećih saznanja potreban je stalan, sustavan i uporan rad, značajan intelektualni napor (*Korajlić, Šuperina, Selimić, 2020*). Stoga se odnosi sigurnosti i migracija konstantno istražuju i ispituju kao bi se otkrile nove veze i objasnile postojeće. Danas sigurnost predstavlja mnogo širi pojam i podrazumijeva mnogo više aktivnosti nego je to bilo u prošlosti (*Alispahić, Kovačević, Korajlić, 2015*). Migranti su općenito uvijek smatrani potencijalnom prijetnjom nacionalnoj sigurnosti, javnom redu i miru ili kao direktna prijetnja demografiji neke zemlje. U kasnim šezdesetim i ranim sedamdesetim godina prošlog vijeka imigracije postaju predmet javne zabrinutosti i dolazi do promjene iz “dopuštajuće” imigracione politike u kontrolisanu, više restriktivnu politiku [*Huysmans 2006 prema (Fielding, 1993-43; Hollifield, 1992, 66–73)*]. Prema navodima Jefa Huysmansa (2002) politička retorika je sve više povezivala migracije sa destabilizacijom javnog reda (*Doty, 1996; Marie, 1988; Ugur, 1995*). Sve do sredine osamdesetih godina imigraciona politika u Europskim zemljama nije bila smatrana važnim pitanjem prvenstveno zbog stvaranja zajedničkog tržišta. Međutim, počev od sredine osamdesetih fokus se mijenja i imigracije postaju politizovane prvenstveno kroz pitanje azila i postojećih nejasnoća između pitanja azila i imigracija. Azil postaje

prvorazredno političko pitanje kao alternativni način za ekonomske migracije u Europsku Uniju (*den Boer, 1995*). Razvoj sigurnosnih diskursa i politika u polju migracija se često predstavlja kao neizbježan odgovor na izazove za javni red i domaću stabilnost usljed porasta broja (neregularnih) migranata i tražilaca azila (*Lodge, 1993*). Spletom različitih okolnosti mnogi migranti su se našli u neregularnoj situaciji koja je u mnogim zemljama ilegalna, jer nije u skladu sa zakonom dakle protuzakonita. Pogrešno je nazivati sve migrante u takvim situacijama „*illegalnim*“ jer nijedno ljudsko biće ne može biti ilegalno već se samo može naći u takvoj situaciji. Upravo u ovom aspektu tretiranja migranata odnosi sigurnosti i globalne migrantske krize dolaze do izražaja jer se po automatizmu neregularni migranti tretiraju sigurnosnim mjerama. Kriza je u najširem smislu stanje ili situacija koja prevazilazi postojeće kapacitete neke organizacije, zajednice ili države za sigurno prevazilaženje novonastale situacije koja ugrožava živote ljudi i imovinu. Poznato je da krize ugrožavaju i procese odnosno funkcionisanje sistema bilo da se radi o manjim ili većim sistemima, privatnim ili javnim, državnim ili regionalnim. Kriza ima nekoliko ključnih karakteristika pa tako Seeger, Sellnow i Ulmer (1998) kažu da krize imaju četiri karakteristike koje krize definišu kao događaje koji su "specifični, neočekivani i nerutinski događaji ili nizovi događaja koji stvaraju visok nivo neizvjesnosti i prijetnje ili percipirane prijetnje najvišim prioritetima i ciljevima organizacije." Kada je reč o državama, Michael Brecher (*Shlaim, 1983*), na osnovu studija slučaja projekta Međunarodnog kriznog ponašanja (ICB), predložio je drugačiji način definisanja krize jer su uslovi percepcije koje imaju donosioci odluka na najvišem nivou dotičnog aktera: *prijetnja osnovnim vrijednostima, uz istovremenu ili naknadnu visoku vjerovatnoću umiješanosti u vojna neprijateljstva, i svijest o ograničenom vremenu za odgovor na vanjske prijetnje*. Konceptualna istorija krize je opširno pokrivena sve do početka dvadesetog vijeka, velikim dijelom zahvaljujući radu Reinharta Kosellecka\*. Lingvistički, engleska *crisis*, njemačka *Krise* i francuska *crise* potiču od grčkog izraza *krisis*. Prema Kosellecku (1984.), antička kriza je sadržavala značenje i objektivne krize i subjektivne kritike. Otuda njegovo porijeklo već

---

\* *Reinhart Koselleck (23. april 1923. – 3. februar 2006.) bio je njemački historičar. Smatra se jednim od najvažnijih historičara dvadesetog vijeka. Zauzima značajnu poziciju u historiji, radeći izvan bilo koje unapred uspostavljene 'škole', dajući pionirski doprinos konceptualnoj historiji (Begriffsgeschichte), epistemologiji historije, lingvistici, temeljima antropologije historije i društvene historije, i historiji prava i vlade.*

ukazuje da je pojam krize usko vezan za ljudsku percepciju i subjektivnost. Da bi se kriza uspješno stavila pod kontrolu neophodno je upravljanje krizom na pravovremen i adekvatan način od njenog početka pa sve do kraja krize. Neke krize mogu trajati i duži vremenski period pa je neophodno da su upravljački mehanizmi prilagođeni i dovoljni za upravljanje krizom u dužem periodu. Upravljanje krizom je poznato i pod nazivom “*krizni menadžment*”, i kako smatraju Korajlić i drugi (2020), “*zadatak kriznog menadžmenta u smislu pravnog reguliranja je u praćenju i sistemu ranog upozoravanja na sve opasnosti za život ljudi i imovinu, savjetovanje i pokretanje inicijativa za izbjegavanje ili umanjivanje opasnosti, odnosno saradnja i izvještavanje drugih organa uprave o potencijalnim opasnostima radi prilagođavanja lokalnih instrumenata*”. Politika se javlja kao instrument zaštite države i društva i unutrašnjeg tržišta od opasnosti invazije neregularnih migranata i tražilaca azila. Međutim ovakva ograničena interpretacija u stvari oslikava koliko sigurnosna praksa utiče na društvene odnose jer migracije postaju “problematične” onog momenta kad se u njihovu regulaciju uključe specijalizirane institucije poput sigurnosnih agencija. Može se zaključiti da su odnosi globalne migrantske krize i sigurnosti u širem smislu uzročno-posljedični jer migracijska kriza u pojedinim zemljama može uzrokovati sigurnosni odgovor kroz sekuritizaciju cjelokupnih migracija.

### **3. ISTRAŽIVANJE ODNOSA MIGRACIJA I SIGURNOSTI NA JUGOISTOKU EVROPE**

Jugoistok Evrope u geografskom smislu predstavlja sponu između zemalja Azijskog kontinenta i zemalja Evropskog kontinenta iako je samo područje jugoistoka Evrope geografski dio Evropskog kontinenta. Prema tumačenju Jelavich (1983), zemlje koje čine jugoistok Evrope u geografskom smislu su Grčka, Albanija, Sjeverna Makedonija, Kosovo\*, Srbija, Crna Gora, Bosna i Hercegovina, Kipar, Hrvatska, Slovenija, Bugarska i Turska

---

\* Kosovo je predmet teritorijalnog spora između Republike Kosovo i Republike Srbije. Republika Kosovo je jednostrano proglasila nezavisnost 17. februara 2008. Srbija i dalje tvrdi da je to dio sopstvene suverene teritorije. Dvije vlade su počele da normalizuju odnose 2013. godine, kao dio Briselskog sporazuma iz 2013. godine. Kosovo je trenutno priznalo kao nezavisnu državu od 97 od 193 države članice Ujedinjenih nacija. Ukupno je 112 država članica UN priznalo Kosovo u nekom trenutku, od kojih je 15 kasnije povuklo priznanje.

(Istočna Trakija\*). Neke od ovih zemalja su također kategorisane kao dijelovi Centralne Evrope kao što su Slovenija i Hrvatska (Armstrong & Anderson, 2007) dok se vodi debata o tome da li Kipar spada pod Evropski ili Azijski kontinent (World Atlas, 2018). Važno je da u geografskom smislu, dio jugoistoka Evrope velikim dijelom čini Balkanski poluotok, područje poznato pod nazivom Balkan, najistočnije od tri velika evropska južna poluostrva. Ne postoji univerzalna saglasnost o komponentama regiona (Selimić, 2014). Balkan se obično okarakterizira kao Albanija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Hrvatska, Kosovo, Crna Gora, Sjeverna Makedonija, Rumunija, Srbija i Slovenija – sa svim ili dijelom svake od tih zemalja koje se nalaze unutar poluostrva. Dijelovi Grčke i Turske također se nalaze unutar geografskog regiona koji se općenito definiše kao Balkansko poluostrvo, a mnogi opisi Balkana uključuju i te zemlje\*. Balkan kao područje koje obuhvata zemlje relevantne za problem istraživanja u kontekstu migracija je značajan i zbog ruta koje migranti koriste za kretanje prema zemljama EU. Zapadni Balkan je izraz koji se od početka 21. vijeka koristi u Evropskoj Uniji kako bi, prije svega, označio teritorije balkanskih država (s izuzetkom Turske) koje većinom još nisu članice te organizacije. U ove države spadaju Srbija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Sjeverna Makedonija, Kosovo i Albanija.

Prikupljanje podataka za kvalitativno istraživanje predstavlja značajan izazov prvenstveno zbog teritorijalnog određenja predmeta istraživanja koji obuhvata više zemalja jugoistočne Evrope. Treba uzeti u obzir i vremensko određenje predmeta istraživanja od pet godina (2016-2021) tokom kojih se mnogi izvori podataka mijenjaju ili nestaju usljed različitih faktora, ili postaju nedostupni ili prestaje njihova relevantnost. U skladu sa primijenjenom metodologijom naučnog istraživanja prikupljanje podataka za ovo istraživanje je sprovedeno putem sljedećih metoda: a) *Observativni nalaz-sudjelujuće promatranje*, b) *analiza sadržaja*, c) *triangulacija podataka*, d) *anketa putem strukturiranog intervjua i upitnika*. Kako bi se prikupili kvalitetni i pouzdani podaci za analizu i određivanje bitnih karakteristika neregularnih migracija na prostoru jugoistoka Evrope,

---

\* Istočna Trakija također poznat kao Turska Trakija ili Evropska Turska, dio je Turske koji je geografski dio jugoistočne Evrope. Zauzima 3% kopnene površine Turske, ali čini 20% njenog ukupnog stanovništva. Najveći grad u regionu je Istanbul, koji se prostire na Bosforu između Evrope i Azije. Glavni grad je Edirne.

\* Više na: Encyclopedia Britannica. <https://www.britannica.com/place/Balkans>



sprovedeni su intervjui sa izabranim ekspertima koji su uključeni u upravljanje migracijama u zemljama jugoistoka Evrope. Uzimajući u obzir da predmet istraživanja zahtjeva poznavanje međunarodnih migracija i sigurnosti ali i iskustvo u oblastima ljudskih prava i humanitarnog rada, određene su ciljne grupe pojedinaca koji mogu pružiti najrelevantnije podatke u ovoj oblasti. Problemski usmjereni ili dubinski intervjui koji su sprovedeni sa pažljivo odabranim pojedincima koji posjeduju iskustvo u razumijevanju suštine problemne situacije (*Halmi, 2005:320*) poduzeti su sa namjerom ostvarenja prvog cilja problemskog ili dubinskog intervjua a to je spoznaja. Prema Giliju (1974) ovaj cilj se postiže tako što istraživaču stvari uči od intervjuiranih osoba i brižljivo rekonstruira svijest koju intervjuirane osobe posjeduju. Ciljne grupe za intervjuisanje su određene nakon sprovedenog istraživanja o tome koji su to najpodesniji izvori podataka o migracijama u jugoistočnoj Evropi a koji mogu dati vjerodostojne podatke kroz direktno intervjuisanje. Kao najrelevantniji izvori podataka za predmet istraživanja i sprovođenje intervjua određene su tri ciljne grupe eksperata: eksperti iz Međunarodne Organizacije za Migracije (IOM), Državnih institucija i akademske zajednice, istraživači i eksperti koji se bave fenomenom migracija i sigurnosti. Ukupno je intervjuisano 32 eksperta iz navedenih ciljnih grupa od čega je jedanaest Šefova Misija IOM-a, pet programskih menadžera i četiri sigurnosna profesionalca iz stalnih Misija IOM-a u zemljama jugoistoka Evrope. Također, intervjuisano je osam eksperata iz Državnih institucija (tri iz Ministarstva Sigurnosti BiH, jedan iz MUP-a Kantona Sarajevo, jedan iz MUP-a Turske, jedan iz MUP-a Kosova, jedan član Parlamenta BiH -sigurnosni ekspert, jedan sigurnosni ekspert iz OSCE Misije u Ukrajini) i četiri akademska istraživača (tri iz Kosova i jedan iz Bangkoka). Intervjui su sprovedeni direktno, upotrebom video konferencijskih poziva i indirektno, prikupljanjem pisanih odgovora na postavljena pitanja koja su definisana u protokolu intervjua na bosanskom i engleskom jeziku. Direktnim intervjuisanjem je omogućeno i ispitivanje stavova i mišljenja o pitanjima koja nisu eksplicitno navedena u protokolu intervjua kroz dodatna podpitanja. Odgovori prikupljeni u pisanoj formi su pružili dostatne podatke za ispitivanje stavova eksperata o pitanjima veza neregularnih migracija i terorizma, prekograničnog kriminala i trgovine ljudima. Upitnik je kreiran putem online platforme *SurveyMonkey* i sadrži ukupno 7 pitanja koja odražavaju pitanja iz intervjua. Odgovori na upitnik su

prikupljeni distribucijom linka sa sadržajem upitnika na više od sedam stotina e mail adresa humanitarnih profesionalaca uključenih u implementaciju različitih programa u zemljama jugoistoka Evrope i Turskoj. Registrovano je ukupno 252 respodenta koji su u potpunosti odgovorili na sva pitanja u periodu između 27 Januara i 7 Februara, 2022 godine.

#### 4. REZULTATI ISTRAŽIVANJA

Rezultati istraživanja se mogu podijeliti u dvije grupe, na rezultate analize prikupljenih podataka observativnim nalazom i analizom sadržaja i na rezultate podataka prikupljenih survejom. Podaci prikupljeni survejom, sprovođenjem strukturiranog intervjua i upitnika, su obrađeni u skladu sa pravilima naučnog istraživanja i dobijeni rezultati su korišteni kako bi se potvrdile (ili opovrgle) pojedine teze iz istraživanja. Teorijska utemeljenost upitnika obuhvaća tri područja, kako to obrazlažu Kukić i Markić (2006:152 prema Vujeviću 1990:105). Područje ocjene stavova ispitanika po pitanju korištenja terminologije u polju migracija, zatim ispitivanja veza migracija i sigurnosti te ocjene ugroženosti ljudskih prava migrantske populacije tokom njihovih putovanja. Svi podaci prikupljeni odgovorima su sistematizovani, klasifikovani i kvantifikovani kako bi se primijenila metoda ocjene stavova i mišljenja Likertovom skalom procjene\* kojom je utvrđen stepen slaganja ispitanika sa tvrdnjama iz pitanja navedenih u intervjuu.

##### 4.1. Rezultati intervjua

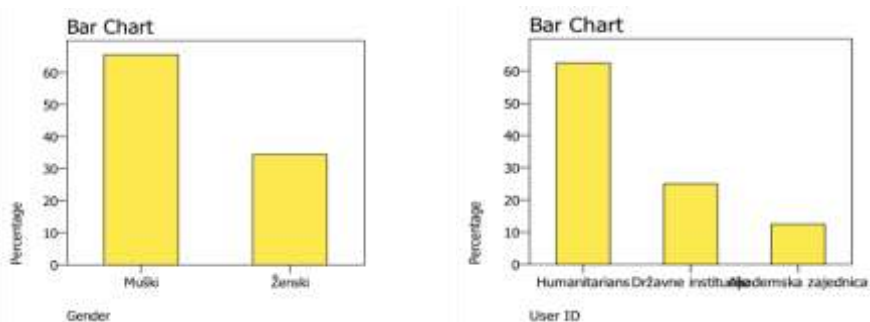
Intervjui sa relevantnim ekspertima iz IOM-a, državnih institucija i akademske zajednice su sprovedeni u periodu Oktobar, 2021 - Mart, 2022 godine. Ukupno je intervjuisano 32 eksperta od kojih je 20 eksperata iz IOM-a, 8 eksperata iz državnih institucija i 4 akademska istraživača. Strukturirani intervjui sadrže ukupno 15 pažljivo formulisanih pitanja kako bi se potaklo izražavanje mišljenja ispitanika kroz ocjenu tvrdnji kojom su sadržane u pitanjima. Svi eksperti su pristali na intervjui pod uslovom anonimnosti, a socio demografski podaci prikupljeni za potrebe evaluacije sprovedenih intervjua su zaštićeni od neovlaštenog korištenja u skladu sa

---

\* Likertova skala procjene 1932. godine osmislio Američki psiholog Rensis Likert

potpisanom izjavom voditelja intervjua i etičkim kodeksom akademskog istraživanja. Analiza kvalitativnih podataka je sprovedena putem softvera SPSS\* za analizu podataka putem Likertove skale ocjene stavova i mišljenja. Tako stvoreni niz je automatskom obradom u SPSS-u korišten za određivanje različitih frekvencija odgovora intervjuisanih eksperata prema spolu, ciljnoj grupi i načinu sprovođenja intervjua:

*Grafikoni broj 1 i 2. prikaz intervjuisanih eksperata prema spolu i prema ciljnoj grupi*



*Izvor: SPSS*

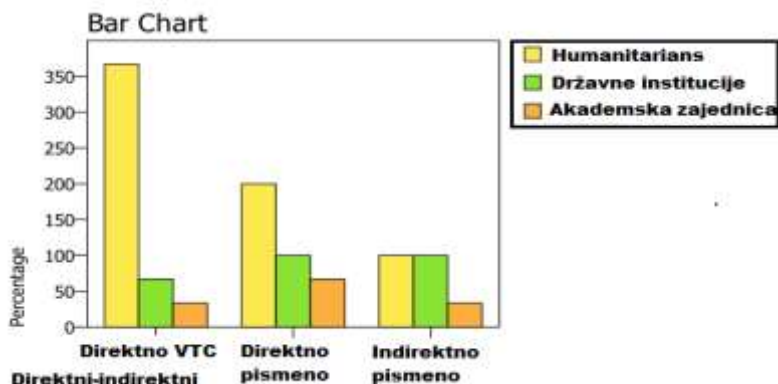
Od ukupnog broja intervjuisanih eksperata 65.6% je muškog spola dok je 34.4% ženskog spola.

Najveća frekvencija od 62.5% prema ciljnoj grupi zabilježena je iz IOM-a (humanitarians), a slijede državne institucije sa 25% i akademska zajednica sa 12.5% intervjuisanih eksperata. Niska frekvencija akademske zajednice odražava najmanji broj intervjuisanih eksperata iz ove ciljne grupe.

---

\* SPSS Statistics je statistički softverski paket koji je razvio IBM za upravljanje podacima, naprednu analitiku, multivarijantnu analizu, poslovnu inteligenciju, kriminalističke istrage. Pogledati više na: <https://www.ibm.com/products/spss-statistics>

Grafikon broj 3. Procentalni prikaz načina sprovođenja intervjua.



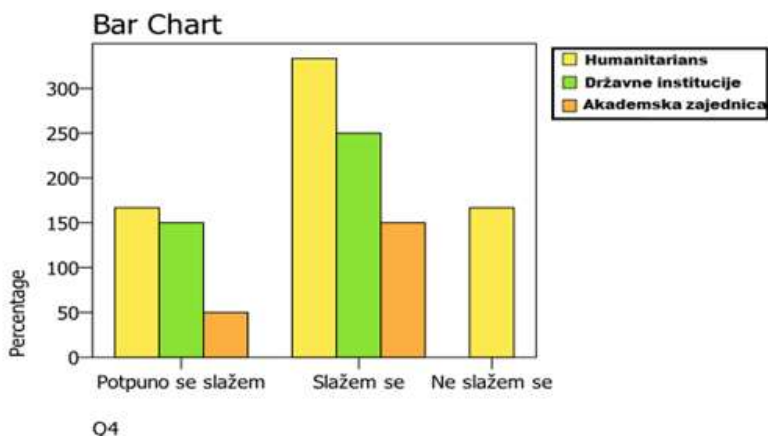
Treća frekvencija se odnosi na način vođenja intervjua sa pojedincima u svakoj ciljnoj grupi. Najviše je eksperata koji su intervjuisani direktno ili putem video poziva 43.8%. Slijede ih eksperti koji su pružili odgovore u pisanoj formi poslije direktnog kontakta sa 34.4%. Najniži procenat prikupljenih odgovora na indirektan način u pismenoj formi preko posrednika i iznosi 21.9%.

#### 4.1.1. SPSS analize stavova i mišljenja intervjuisanih eksperata

Svi sprovedeni intervjui su zabilježeni audio vizuelnim snimanjem ili pismenim putem a voditelj intervjua je anotirao, zabilježio i brojčano kodirao odgovore prije unošenja obrađenih podataka u SPSS softver. Kodirani odgovori su analizirani kroz funkcije dostupne u ovom softveru i utvrđene su neophodne frekvencije u odgovorima. Određivanjem frekvencije za pojedinačne odgovore svih ispitanika, softver je utvrdio procenat slaganja ispitanika sa sljedećim pitanjima-tvrdnjama:

Pitanje - tvrdnja broj 4 glasi: Samo prisustvo većeg broja migranata raznih kategorija na nekom prostoru može prouzrokovati sigurnosne incidente.

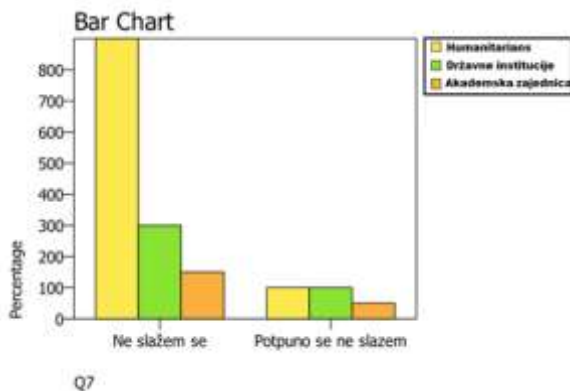
Grafikon broj 4. prikaz odgovora intervjuisanih eksperata svih grupa na tvrdnju broj 4.



Kumulativan procenat slaganja svih ispitanika iznosi 84.4% što navodi na zaključak da je, prema mišljenju ispitanika vrlo moguće da samo prisutvo migranata na nekom prostoru u većem broju može izazvati sigurnosne incidente. U elaboraciji svojih odgovora, većina ispitanika je istakla da to zavisi od mnogo drugih faktora kao što je broj migranata, prihvatanje lokalne zajednice, smještajni kapaciteti, kulturološki background migranata, broj ranjivih kategorija, kvalitete upravljanja migracijama

Pitanje - tvrdnja broj 7 glasi: Neregularne migracije isključivo sigurnosni problem te shodno tome trebaju biti tretirane sigurnosnim mjerama.

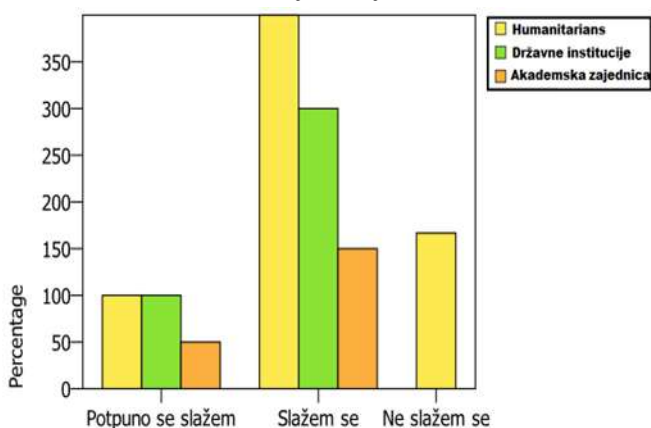
Grafikon broj 5. Prikaz odgovora intervjuisanih eksperata iz svih grupa na tvrdnju broj 7.



Svi ispitanici su izrazili neslaganje ili potpuno neslaganje sa ovom tvrdnjom tako da je kumulativni procenat neslaganja 100%. Pored neslaganja sa tvrdnjom svi ispitanici su se složili da ilegalne migracije imaju i sigurnosnu dimenziju ali da nisu ekskluzivno sigurnosni problem. Svi eksperti se slažu u ocjeni da su migracije prije svega humanitarni, društveni, zdravstveni, demografski pa tek onda i sigurnosni problem, u zavisnosti od konteksta i zemlje. Intervjuisani eksperti smatraju da neregularne migracije trebaju biti tretirane prvo humanitarnim i mjerama potrebnim za utvrđivanje identiteta migranata pa tek onda sigurnosno, ako ima potrebe za tim.

Pitanje - tvrdnja broj 9 glasi: Neregularne migracije utiču na javnu sigurnost u lokalnim zajednicama.

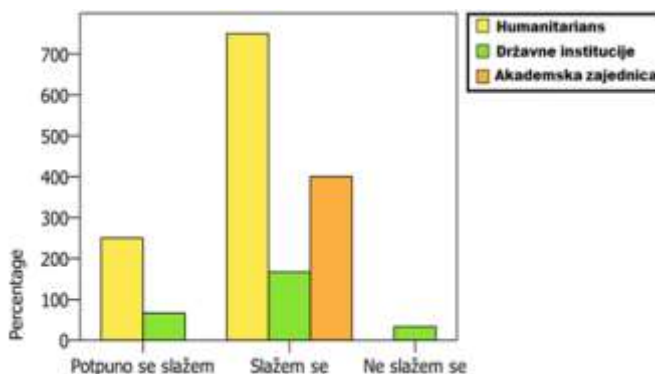
Grafikon broj 6. Prikaz odgovora intervjuisanih eksperata iz svih grupa na tvrdnju broj 9.



Većina intervjuisanih eksperata je izrazila visok stepen slaganja sa ovom tvrdnjom, 84.4% dok je 15.6% izrazilo neslaganje. U obrazloženju odgovora većina eksperata smatra da to zavisi od nekoliko faktora te da uticaji neregularnih migracija na sigurnost lokalnih zajednica mogu biti uzrokovani i lošim upravljanjem migracijama, pogrešnim pristupom vlasti ili lokalne populacije. Tim pristupom migranti mogu biti izazvani i činiti krivična djela i prekršaje koji utiču na javnu sigurnost. Između ostalih to su tuče, napadi, ubistva i oštećenja javne i privatne imovine ili infrastrukture ili zloupotreba narkotika.

Pitanje - tvrdnja broj 10 glasi: Osnovna ljudska prava migrantske populacije ugrožena tokom njihovog putovanja.

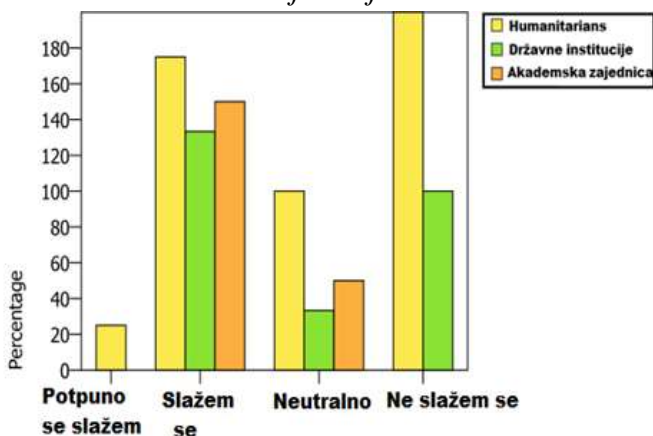
Grafikoni broj 7 i 8. Prikaz odgovora intervjuisanih eksperata iz svih grupa na tvrdnju broj 10 i 10a.



Većina intervjuisanih eksperata ili 84,4% se slaže da su osnovna ljudska prava migranata ugrožena tokom njihovih putovanja dok je samo 15,6 % eksperata izrazilo neslaganje sa ovom tvrdnjom. Dodatno pitanje postavljeno ekspertima je ko najviše doprinosi kršenju prava migranata. Većina odgovora eksperata navodi da su državne institucije najviše doprinose kršenju prava migranata pored ostalih aktera.

Pitanje - tvrdnja broj 13 glasi: Migrantske rute na jugoistoku Evrope a posebno Balkanska ruta postaje/u stalni izvor nesigurnosti u regiji.

Grafikon broj 9. Prikaz odgovora intervjuisanih eksperata svih grupa na tvrdnju broj 13.



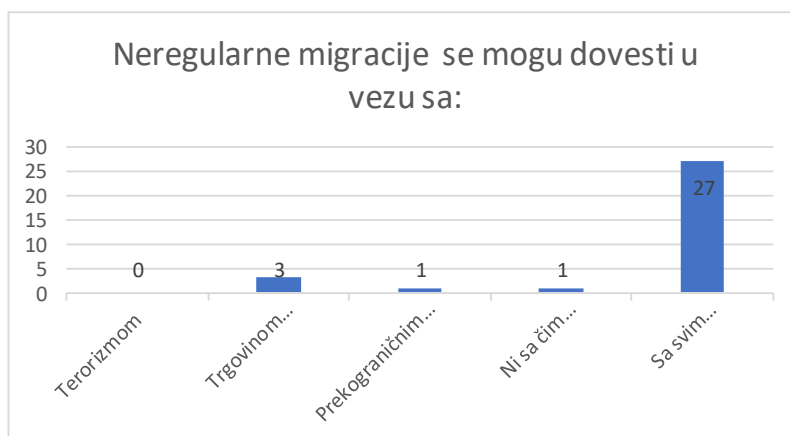
Dok se 46.9% ispitanika slaže da rute kretanja migranata na jugoistoku Evrope imaju potencijal da postanu stalni izvor nestabilnosti u regiji, 34.4 % se ne slaže sa ovom tvrdnjom dok 18.8 % ispitanika nema jasan stav o ovom pitanju. U elaboraciji odgovora na ovu tvrdnju neki ispitanici su izrazili mišljenje da migracijska kretanja na jugoistoku Evrope ne mogu predstavljati krizu dok je jedan broj ispitanika izrazio mišljenje da to zavisi od političkih odluka sugerirajući da migratorna kretanja u ovim zemljama imaju i političku dimenziju. Samo trajanje migracijskih kretanja u zemljama jugoistoka Evrope većina ispitanika smatra kontinuiranim i u budućnosti.

Tokom intervjuisanja eksperata postavljeno je i pitanje da li se neregularne migracije mogu dovesti u vezu sa trgovinom ljudima, prekograničnim kriminalom i terorizmom i ponuđen je model izabira višestrukih odgovora. Većina ili 84% eksperata je odgovorilo da se ilegalne migracije mogu dovesti u vezu sa svim navedenim, 10% smatra da se ilegalne migracije mogu dovesti u vezu samo sa trgovinom ljudima, 3% smatra da se ilegalne migracije mogu dovesti u vezu samo sa prekograničnim kriminalom. Nijedan ekspert ne smatra da se neregularne migracije mogu dovesti u vezu samo sa terorizmom. U elaboraciji odgovora intervjuisani eksperti su ponudili svoje viđenje razloga tih veza pa analizirani odgovori sugerišu da ispitanici smatraju da nedostatak identifikacionih dokumenata



kod neregularnih migranata otežava njihovu identifikaciju pa je vrlo moguće da se među migrantima nalaze i osobe koje učestvuju u navedenim aktivnostima. Eksperti također smatraju da se ilegalne migracije najčešće dovode u vezu sa trgovinom ljudima i da je to krivično djelo najzastupljenije u migracijama. Iako većina ispitanika smatra da se ilegalne migracije mogu dovesti u vezu sa svim navedenim kategorijama sigurnosnih prijetnji eksperti smatraju da ilegalne migracije nikako ne mogu biti uzrok niti generator ovih prijetnji. Većina smatra da su migranti najčešće žrtve ovih aktivnosti.

*Grafikon broj 10 : Odgovori ispitanika o vezama ilegalnih migracija sa tri sigurnosne prijetnje.*



## 4.2. Rezultati upitnika

Kako bi se dodatno ispitalo mišljenje o tvrdnjama iz strukturiranog intervjua sproveden i onlin upitnik sa ukupno sedam pitanja-tvrđnji. Upitnik je distribuiran putem email adresa većem broju humanitarnih profesionalaca koji se bave ili su se bavili implementacijom različitihi humanitarnih programa u zemljama jugoistočne Evrope. Određivanje ciljne grupe za distribuciju upitnika učinjeno na osnovu procjene da profesionalci koji implementiraju programe posjeduju potrebno iskustvo u polju migracija i sigurnosti i da imaju određene stavove i mišljenja o vezama migracija i sigurnosti koji mogu biti ispitani. Upitnik je konstruiran na engleskom jeziku uz pomoć online platforme *SurveyMonkey*. Pitanja u upitniku su formulisana

na način da odražavaju tvrdnje iz intervjua kako bi se provjerili i uporedili odgovori prikupljeni intervjuisanjem eksperata.

Pitanja dizajnirana u upitniku odražavaju problem istraživanja i postavljena su sljedećim redoslijedom:

1. Ilegalne - neregularne migracije mogu izazvati različite sigurnosne izazove u nekim zemljama.
2. Termin “*ilegalne migracije*” treba biti zamijenjen terminom “*neregularne migracije*” u službenoj komunikaciji.
3. Neregularne migracije mogu uticati na sigurnost u lokalnim zajednicama.
4. Po vašem mišljenju, neregularne migracije mogu biti povezane sa: *a) trgovinom ljudima, b) prekograničnim kriminalom, c) terorizmom, d) sa svim navedenim, e) ni sa čim navedenim.*
5. Osnovna ljudska prava migrantske populacije se krše tokom njihovih putovanja.
6. Masovni priliv migranata može ugroziti ljudska prava lokalne populacije.
7. Migratorna kretanja u jugoistočnoj Evropi u posljednjih 5 godina se mogu smatrati migrantskom krizom.

Ukupan broj ispitanika koji su odgovorili na sva postavljena pitanja je 252. Zbog načina sprovođenja upitnika i etičkih normi nisu pohranjeni socio demografski podaci koji bi upućivale na identitet ispitanika. Lista elektroničkih mail adresa učesnika istraživanja je dostupna samo voditelju intervjua. Ispitanici su odabrani pojedinačno iz baze podataka dostupne voditelju intervjua. Link za upitnik je isporučen u grupnom mailu sa objašnjenjima i uputama putem platforme SurveyMonkey na preko pet stotina adresa. Upitnik je kreiran i distribuiran 27 januara a odgovori su prikupljeni do 7 februara 2022. godine. Grafički prikaz odgovora svih učesnika koji su odgovorili na upitnik je dostupan na:

<https://www.surveymonkey.com/stories/SM-C2ZB8KLW/>

Tvrđnja broj 1 (Q1) glasi: Ilegalne migracije mogu prouzrokovati različite sigurnosne izazove u nekim zemljama.

Analizom odgovora svih ispitanika zabilježeno je da se 45,24% ispitanika potpuno slaže a 40,08% ispitanika se slaže sa ovom tvrdnjom. Tek 5,16% se

ne slaže i samo 1,98% ispitanika se potpuno ne slaže sa ovom tvrdnjom. Zabilježeno je i da se 7,54% ispitanika niti slaže niti ne slaže sa ovom tvrdnjom. Na osnovu odgovora svih ispitanika može se zaključiti da većina ili 85,32% ispitanika smatra da ilegalne migracije mogu prouzrokovati različite sigurnosne izazove u nekim zemljama, dok 7,14% ispitanika to ne smatra mogućim.

Tvrđnja broj 2 glasi (Q2): Termin “*ilegalne migracije*” treba biti zamijenjen terminom “*neregularne migracije*” u službenoj komunikaciji. Analizom odgovora svih ispitanika zabilježeno je da je 71,83% potvrdnih odgovora, 21,03% negativnih odgovora i 7,14% ispitanika nema mišljenje o ovoj tvrdnji. Sa sigurnošću se može tvrditi da IOM službeno koristi termin neregularne migracije u cjelokupnoj komunikaciji jer je tako određeno internim pravilnikom organizacije. Nije poznato da ostale organizacije kao i državne institucije imaju takve pravilnike. Svrha ovog pitanja je ispitivanje potrebe pravnog regulisanja terminologije u polju migracija, posebno termina koji mogu uticati na status migranata u nekim zemljama. Na osnovu odgovora svih ispitanika može se zaključiti da velika većina ili 71,83% ispitanika smatra da se termin “*ilegalne migracije*” treba zamijeniti terminom “*neregularne migracije*” u službenoj komunikaciji. Također, 21,03% ispitanika smatraju da takvo što nije potrebno iako razlozi nisu jasno navedeni.

Tvrđnja broj 3 (Q3) glasi: Neregularne migracije mogu uticati na sigurnost u lokalnim zajednicama. Analizom odgovora svih ispitanika na ovu tvrdnju zabilježeno je 31,75% odgovora potpuno se slažem dok je zabilježeno 46,83 % odgovora slažem se. Ukupno 7,54% zabilježenih odgovora je ne slažem se dok je svega 0,79% odgovora potpuno se ne slažem. Također je zabilježeno 13,10% neutralnih odgovora u kojima se ispitanici niti slažu nit ne slažu sa ovom tvrdnjom. Može se zaključiti kako većina ispitanika ili 78,58% vjeruje kako neregularne migracije mogu uticati na sigurnost u lokalnim zajednicama. Svega 8,33% ispitanika se ne slaže sa ovom tvrdnjom.

Tvrđnja broj 4(Q4) glasi: Po vašem mišljenju, neregularne migracije mogu biti povezane sa: trgovinom ljudima, prekograničnim kriminalom, terorizmom, sa svim navedenim, ni sa čim navedenim. Analizom odgovora svi ispitanika zabilježeno je da 64,68% svih ispitanika bira odgovor sa svim navedenim. 18,25 % ispitanika bira samo sa trgovinom

ljudima, 10,71% bira ni sa čim navedenim dok 4,37% bira samo sa prekograničnom kriminalom a svega 1,98% bira sa samo terorizmom. Na osnovu prikupljenih odgovora može se zaključiti da svi ispitanici smatraju da neregularne migracije mogu biti povezane sa sve tri kategorije sigurnosnih prijetnji. Većina ispitanika ili 64,68 % smatra da neregularne migracije mogu povezane sa sve tri kategorije sigurnosnih prijetnji dok 24,6% smatra da su te veze moguće samo sa jednom od navedenih prijetnji.

Tvrđnja broj 5 (Q5) glasi: Osnovna ljudska prava migranata se krše tokom njihovih putovanja.

Analizom prikupljenih odgovora svih ispitanika zabilježeno je da 46,83% ispitanika bira opciju u potpunosti se slažem dok 37,30% ispitanika bira opciju slažem se, 13,89% bira neutralnu opciju dok 1,19% bira ne slažem se i svega 0,79% ispitanika bira opciju u potpunosti se ne slažem. Na osnovu odgovora se može zaključiti da se velika većina ispitanika ili 84,13% slaže sa ovom tvrdnjom dok se veoma mali procenat ili 1,98% ispitanika ne slaže. Ukupno 13,89% ispitanika je neutralno po ovom pitanju što navodi na zaključak da se po mišljenju većine ispitanika osnovna ljudska prava migrantske populacije tokom njihovih putovanja krše.

Tvrđnja broj 6 (Q6) glasi: Masovni priliv migranata može ugroziti ljudska prava lokalne populacije.

Nešto malo više od polovine ispitanika ili 53,18 % se slaže sa tvrdnjom da masovni priliv migranata može uticati na ljudska prava lokalnog stanovništva u zajednicama prihvata. Sa druge strane procenat ispitanika koji se ne slaže sa ovom tvrdnjom i onih koji su neutralni po ovom pitanju iznosi 46,83% što upućuje na zaključak da je nešto manje od polovine ispitanika neodlučno ili se ne slaže da su ljudska prava lokalnog stanovništva ugrožena usljed povećanog priliva migranata. Nisu pružena dodatna objašnjenja u upitniku pa se može zaključiti da su mišljenja ispitanika podijeljena.

Tvrđnja broj 7 (Q7) glasi: Migracijski tokovi na jugoistoku Evrope tokom posljednjih 5 godina se mogu smatrati migrantskom krizom.

Analizom prikupljenih odgovora zabilježeno je da 73,1% ispitanika bira potvrđan odgovor na ovu tvrdnju, 20,72% bira odričan odgovor dok je svega 5,98% izabralo neutralan stav zbog nepoznavanja situacije u ovom području. Može se zaključiti da velika većina ili 73,31% ispitanika smatra da se migracijski tokovi na jugoistoku Evrope koji su se odvijali u posljednjih pet godina mogu smatrati migrantskom krizom dok se 20,72% ispitanika ne

slaže sa ovom tvrdnjom. Usporedbom odgovora intervjuisanih eksperata moguće je zaključiti da se mišljenja o migracijskoj krizi na ovom prostoru razlikuju.

### **4.3. Analiza i diskusija rezultata istraživanja**

Intervjuisanjem 32 eksperta iz oblasti migracija i sigurnosti i prikupljanjem odgovora putem upitnika od 252 humanitarnih profesionalaca uključenih u implementaciju različitih programa na prostoru jugoistoka Evrope i u Turskoj prikupljeni su relevantni podaci o neksusu migracija i sigurnosti u ovom dijelu svijeta. Dokazi prikupljeni istraživanjem upućuju na zaključak da većina ispitanika smatra da neregularne migracije mogu proizvesti negativne uticaje na javnu sigurnost u nekim zemljama ali da ti uticaji ne mogu ozbiljnije narušiti ovaj segment sigurnosti u lokalnim zajednicama. Utvrđeno je da većina ispitanika smatra da narušavanje sigurnosti usljed velikog priliva migranata uveliko zavisi od postojećih kapaciteta za upravljanje migracijama posebno utvrđivanja identiteta migranata, smještajnih kapaciteta za veliki broj migranata, procedure registracije i kontrole kretanja kao i kadrovske kapacitete nadležnih službi uključujući i sigurnosne agencije. Postojanje i opremljenost institucija, zakonska regulativa i procedure, obučenosť kadrova i pomoć međunarodnih agencija značajno utiču na upravljanje migracijama i mogu doprinijeti smanjenju negativnih uticaja na sigurnost u lokalnim zajednicama. Može se zaključiti da ukoliko je upravljanje migracijama zasnovano na principu poštovanja i osiguranja ljudskih prava migranata i osiguranju uslova za proces kojim migranti mogu ostvariti svoj status u skladu sa međunarodnim pravom, onda su uticaji na sigurnost usljed prisustva velikog broja migranata na nekom području minimalni. Nasuprot tome, ukoliko se upravljanje migracijama zasniva na sekuritizaciji migracija i kriminalizaciji statusa migranata takav pristup može voditi ka stvaranju sigurnosnih izazova u lokalnim zajednicama. Prema mišljenju većine ispitanika može se zaključiti da bi izbjegavanjem upotrebe termina „*ilegalne migracije*“ u javnom diskursu i službenoj komunikaciji rješavanje statusa migranata koji se nalaze u neregularnim situacijama bilo donekle olakšano. Rutinska upotreba termina „*ilegalne migracije*“ doprinosi negativnoj percepciji prema svim migrantima kroz svojevrsnu kriminalizaciju njihovog statusa. Analizom

prikupljenih odgovora intervjuisanih eksperata i anketiranih humanitarnih profesionalaca i usporedbom njihovih stavova, može se zaključiti da se stavovi i mišljenja ove dvije grupe o kršenju ljudskih prava migrantske populacije značajno podudaraju. Većina ispitanika smatra da se osnovna prava migranata značajno krše tokom njihovih putovanja i smatraju datim kršenjima najviše doprinose države i njihove institucije. Primjetno je i manje neslaganje u odgovorima ove dvije grupe po pitanju ocjenjivanja procesa migracija na jugoistoku Evrope kao krize u periodu između 2016. i 2021. godine. Većina intervjuisanih eksperata smatraju da migratorna kretanja na jugoistoku Evrope mogu postati stalni izvor nesigurnosti i prerasti u krizu kao posljedica političkih odluka. Analizom odgovora ispitanika može se zaključiti da većina smatra da migracije na jugoistoku Evrope predstavljaju vanrednu situaciju koja je u nekim slučajevima prerasla u neku vrstu krize u pojedinim zemljama. Iz navedenih odgovora eksperata i humanitarnih profesionalaca može se zaključiti da migracijska kretanja u zemljama jugoistoka Evrope mogu predstavljati latentnu krizu koja može eskalirati izenandno i bez najave.

## **5. ZAKLJUČAK**

Sprovedenim istraživanjem u zemljama jugoistoka Evrope uz pomoć naučno istraživačkih metoda observacije, triangulacije podataka i anketom prikupljeni su relevantni podaci o neksusu migracija i sigurnosti na ovom prostoru. Veze i odnosi migracija i sigurnosti na jugoistoku Evrope su višestruke i kompleksne a u nekim slučajevima te vezemogu biti i uzročno-posljedične, zbog nastanka pojedinih sigurnosnih situacija usljed odvijanja migracija. Porast nasilnog ekstremizma, ultradesničarskog nacionalizma kao i etno-nacionalnog separatizma se može dovesti u direktnu vezu sa porastom migracija u nekim državama jugoistoka Evrope. Može se zaključiti da su sigurnosno najinteresantnije ilegalne-neregularne migracije prvenstveno zbog percepcije veza sa terorizmom, organizovanim kriminalom i trgovinom ljudima. Krijumčarenje migranata koje nastaje kao posljedica ponude i potražnje, svrstava se prvenstveno u visoko profitabilnu kriminalnu aktivnost zbog niskog rizika za počiniocce i sastavni je dio organizovanog prekograničnog kriminala. Migracije na jugoistoku Evrope se ne bi trebale dovoditi u direktnu vezu s terorizmom iako je moguće postojanje

izolovanih, ograničenih i kratkotrajnih veza pojedinaca uključenih u migrantske tokove sa nekim terorističkim akcijama na prostoru EU. U glavne elemente nekusa migracija i sigurnosti ubrajaju se sigurnosni izazovi koji nastaju usljed neregularnih migracija i utiču na zemlje porijekla, tranzitne zemlje i zemlje konačnog odredišta migranata. U zemljama jugoistoka Evrope, koje se smatraju tranzitnim zemljama prema EU, nastaju različiti sigurnosni izazovi usljed odvijanja neregularnih migracija. Ti sigurnosni izazovi imaju i različite uticaje na upravljanje migracijama u ovim zemljama. Prema mišljenju većine ispitanika, nije moguće uniformno pristupiti ovim uticajima jer manifestacije tih uticaja uveliko zavise od izgrađenog sistema sigurnosti u državama u kojima se neregularne migracije odvijaju. Nastanak i odvijanje kriza usljed masovnih migracija u nekim zemljama jugoistoka Evrope je bitan element nekusa migracija i sigurnosti na ovom prostoru i ne bi se trebao zanemarivati. Iako su te krize bile ograničene vremenski, uticaji na stanovništvo su bili intenzivni prvenstveno zbog neefikasnih mehanizama upravljanja migracijama u pojedinim zemljama. Na osnovu svih prikupljenih dokaza može se zaključiti da je nexus migracija i sigurnosti na jugoistoku Evrope kompleksan i višestruk a veze koje nastaju mogu biti uzročno-posljedične. Nije moguće posmatrati odvojeno ova dva fenomena zbog uticaja koji stvaraju na procese u društvu svojim postojanjem i dinamikom. U nexus migracija i sigurnosti na ovom prostoru ubrajaju se uticaji koji nastaju usljed migracija i uzrokuju sigurnosne izazove koji mogu imati efekte i na stanovništvo i na migrante. Na osnovu rezultata istraživanja može se zaključiti da nexus migracija i sigurnosti na jugoistoku Evrope direktno utiče na proces upravljanja migracijama na ovom prostoru. Potrebno je sprovesti šire istraživanje ovih odnosa kako bi se u potpunosti razotkrile i objasnile sve veze koje nastaju između migracija i sigurnosti.

## LITERATURA

1. Ahić, J., 2004. Dokument o sigurnosnoj politici Bosne i Hercegovine - "Conditio sine qua non" . Kriminalističke teme, III (3-4), 357-367.
2. Ahić, J., Alispahić, B., 2019. Horizontalno i vertikalno hibridno djelovanje i/ili rat-studija slučaja Bosne i Hercegovine. Kriminalističke teme, (5), 161-179.
3. Ahić, J., Hadžikadunić A., Kovačević G., Korajlić N., 2016. Krizni menadžment u Bosni i Hercegovini – upravljanje u defragmentiranom sistemu. Zbornik radova 9. međunarodne znanstveno-stručne konferencije „Dani kriznog upravljanja“, Veleučilište Velika Gorica
4. Ahić, J. 2003 . Mechanism and Institutions of Prevention of Organized Crime in Southeast Europe. Crim. Just. Issues, 239.
5. Alispahić B., Kovačević G., Korajlić N., 2015. Značaj kritične infrastrukture u sustavu nacionalne sigurnost, Zbornik radova 8. međunarodne znanstveno-stručne konferencije „Dani kriznog upravljanja“, Veleučilište Velika Gorica
6. Allcock, J. B., Danforth, Loring and Crampton, Richard J., 2021 . Balkans. Encyclopedia Britannica. <https://www.britannica.com/place/Balkans>
7. Armstrong,W., Anderson, J., 2007 . "Borders in Central Europe: From Conflict to Cooperation". Geopolitics of European Union Enlargement: The Fortress Empire. Routledge. p. 165.
8. Aust, A., 2005. Handbook of international law. Published in the United States of America by Cambridge University Press, New York. Information on this title: [www.cambridge.org/9780521823494](http://www.cambridge.org/9780521823494)
9. Böcker, A., 1998 . Regulation of Migration: International Experiences, Het Spinhuis,
10. Buzan, B., 1987 . Introduction to Strategic Studies: Military Technology and Interna- tional Relations. London: Macmillan.
11. Buzan, B., 1991. People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-ColdWar Era. London: Harvester Wheatsheaf.
12. Buzan, B., Kelstrup, M., Lemaitre, P., Tromer, E., Wrever, O., 1990 . The European Security Order Recast: Scenarios for the Post-Cold War Era.



13. Buzan, B., Weaver, O., Wilde, J., 1998 . Security: A New Framework for Analysis.
14. Buzan, B. Hansen, L., 2009. The evolution of international security studies. Cambridge University Press
15. Chetail, V., 2012., Sources of International Migration Law- foundations of international migration law, pp. 56-92,
16. Collins, A., 2007. Contemporary security studies. Oxford: Oxford University Press
17. den Boer, M., 1997. Step by Step Progress. An Update on the Free Movement of Persons and Internal Security . Eipascope, No. 2, pp. 8–11.
18. Deutsche Welle., 2019. Europe 'will feel' new refugee wave, warns Turkey's Erdogan.
19. Doty, R. L., 1996. Immigration and National Identity: Constructing the Nation. Review of International Studies, Vol. 22, No. 3, pp. 235–55.
20. Dowty, A., 1987. Closed Borders: The Contemporary Assault on the Freedom of Movement. by Yale University Press, 1987.
21. EUSOCTA, 2021. European Union Serious and Organized Crime Threat Assesment.EUROPOL.<https://www.europol.europa.eu/publication-events/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment-socta-2021#downloads> (pristupljeno 16 Decembar 2021).
22. Europol, 2021. European Migrant Smuggling Centre - 5th Annual Report, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
23. Evropski Sud za Ljudska Prava, 2022. Evropska konvencija o ljudskim pravima kako je izmijenjena Protokolima 11, 14 i 15 s Protokolima 1, 4, 6, 7, 12, 13 i 16. Neslužbeni prijevod. Dostupno na [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)
24. Gili, A. G. 1974. Kako se istražuje. Vodič u društvenim istraživanjima. Školska knjiga, Zagreb.
25. Halmi, A. 2005. Strategije kvalitativnih istraživanja u društvenim i primjenjenim znanostima. Naklada Slap, Zagreb.
26. Hansen, L. 2012. Reconstructing desecuritisation: the normative-political in the Copenhagen School and directions for how to apply it. Review of International Studies, 38(3), 525–546. <http://www.jstor.org/stable/41681477>
27. Huysmans, J., Squire, V. 2009. Migration and Security. In: Dunn Cavelt, Myriam and Mauer, Victor eds. Handbook of Security Studies. London, UK: Routledge. Migration and Security. Available from:

- [https://www.researchgate.net/publication/42798725\\_Migration\\_and\\_Security](https://www.researchgate.net/publication/42798725_Migration_and_Security) [accessed Apr 11 2022] .
28. Huysmans, J., 2002. The European Union and the Securitization of Migration. *JCMS: Journal of Common Market Studies*. <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00263>
  29. Korajlić, N., Šuperina, M., Selimić, M., 2020. Uvod u kriminalistiku na znanstvenim temeljima suprostavljanja kriminalitetu, Visoka škola „CEPS - Centar za poslovne studije“, Kiseljak.
  30. Korajlić N., Kešetović Ž., Smailbegović A., Toth I., Hodžić, K. 2020. Praktikum za krizni menadžment. Fakultet za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije Univerziteta u Sarajevu Veleučilište Velika Gorica.
  31. Koselleck, R., Richter, M. W., 2006. Crisis. *Journal of the History of Ideas*, 67(2), 357–400. <http://www.jstor.org/stable/30141882>
  32. Kukić, S., Markić, B., 2006. Metodologija društvenih znanosti. Ekonomski fakultet sveučilišta u Mostaru.
  33. Lodge, J., 1993. ‘Internal Security and Judicial Cooperation’. In Lodge, J. (ed.) *The European Community and the Challenge of the Future* (2nd edn) London: Pinter ,pp. 315–39.
  34. Romaniuk, S. N., 2018. Copenhagen School. In *The SAGE Encyclopedia of Surveillance, Security, and Privacy*,. Thousand Oaks: SAGE Publications, Inc.
  35. Seeger, M.,W., Sellnow, T. L., Ulmer, R. R., 1998. Communication, organization, and crisis. *Communication Yearbook*. 21: 231–275.
  36. Selimić, M., 2014. Saradnja policijskih i pravosudnih organa u državama članicama EU, kao i sa trećim državama, *Naučno stručni i informativni časopis Edukator*, god. 1, br. 2., Sveučilište Vitez.
  37. Shlaim, A., International Crisis Behavior Project. 1983. *The United States and the Berlin Blockade, 1948-1949: A study in crisis decision-making*. Berkeley: University of California Press.
  38. World Atlas 2018. What continent Cyprus is in?. <https://www.worldatlas.com/articles/what-continent-is-cyprus-in.html>

**PREGLIEDNI ZNANSTVENI ČLANCI**

## **CAUSES OF ACTION IN THE COMMON LAW SYSTEM**

*Pregledni znanstveni članak*

*Dijana Gorgieva\**

### **Abstract**

*Causes of action in common law are the most commonly used in civil trials. According to the common law, the causes of action are a combination of facts presented by the plaintiff in the direct form for initiating civil proceedings (single claim in England and complaint in the United States).*

*The cause of action are a bridge that connects civil wrong with the legal remedy required and obtained by the court. Claims for a lawsuit may be filed for civil wrong doing of the defendant. The wrong doing of the defendant may consist of a tort or a breach of contract. Breaking the contract is the only cause of action. Unlike the breach of contract, tort law (civil misconduct) does not have a single cause of action. Tort is divided into three different types of claims in the lawsuits that differ from each other in the defendant's defense actions: intentional tort, negligence tort and strict liability tort. Causes of action in a lawsuit under equity law are: unjust enrichment and claims in reasonable value for the work done (quantum mervit).*

*Key words: tort law, contract law, common law, causes of action, reasons.*

---

*\* Phd at the Ss. Cyril and Methodius University in Skopje, e-mail: dgorgieva64@yahoo.com, Assistant Professor at the MIT University in Skopje*

## 1. INTRODUCTION

The common law doctrine through case law will recognize and create different causes of action. In modern common law system, causes of action are a key element of single claim and complaint as a documents initiating civil proceedings in England and the United States. Causes of action are a bridge that connects civil wrong with the legal remedy required and obtained by the court.

In the common law case law, there will be different specific causes of action in civil lawsuits. They are usually divided into: 1) causes of action in common law and 2) causes of action in equity law.

## 2. CAUSES OF ACTION IN COMMON LAW

Causes of action in common law are the most commonly used in civil trials. According to the common law, the causes of action are a combination of facts presented by the plaintiff in the direct form for initiating civil proceedings (single claim in England and complaint in the United States).

Causes of action in common law may be filed for civil wrong doing of the defendant. The wrong doing of the defendant may consist of a tort or breach of contract (Schneier, 1993, 3).\*

Hence, in common law, a distinction is made between causes of action in tort law and causes of action for breach of contract (Wiley, 2014).\*

In the same trial, the plaintiff usually presents a case for a lawsuit based on a civil misdemeanor or a case for a lawsuit based on a breach of contract. However, in certain cases, in the same trial, the plaintiff may at the same time file a lawsuit for a lawsuit based on a civil misdemeanor and a lawsuit for breach of contract.\* On the occasion of the lawsuits filed in this

---

\* Tort is a cause for action in the absence of a contractual relationship. If there is an agreed relationship, the obligation arises from the contract, and with tort from the society.

\* In addition to these causes of action, more recently, so-called "causes of action in statutory law" have been filed. These are the causes of the lawsuit, the basis of which should be sought in the legislative law of the specific states within the United States and the decisions of the city councils implemented by the president. A condition for using these causes of action in civil proceedings is their private legal basis. The most common basis for statutory causes of action is a violation of anti-discrimination employment rights.

\* This is especially noticeable when selling spoiled products. For example, if the seller sells a spoiled blender to the buyer, the buyer may sue him for breach of contract (contractual

way, the defendant can be convicted for both, on the basis of only one or on no grounds. On the basis of the lawsuits filed, the plaintiff seeks and receives a special legal remedy from the court.

## **2.1. Causes of action in tort law**

Tort law is a part (subject, matter) of common law that explains the civil offenses that occur as a consequence of non-fulfillment or improper fulfillment of civil responsibilities that do not have a contractual nature. In essence, tort is a "private injustice" (Lundmark, 1998) that results from the violation of an individual's civil rights, with the offender's intent being irrelevant and the wrongful act resulting in the infringement of another person, property, dignity or reputation.

Tort law varies from country to country because it is a pre-determined unencrypted right, so lawsuit lawsuits based on tort law at the macro level can only be explained by generalization.

Due to its precedent-setting nature, each state of the common law system separately creates tort law on the basis of binding court precedents, although the common legal principles on which tort law relies are felt everywhere in the common law process.

Unlike breach of contract, tort (breach of contract) is not the only cause of action. Tort is divided into three different types of claims in the lawsuits that differ from each other in the defendant's defense actions.

Depending on the actions of defense of the defendant, a distinction is made between: 1) intentional tort, 2) negligence tort and 3) strict liability tort (Statsky, 2001, 95).

### **2.1.1. Intentional tort**

Intentional tort is a category of misdemeanor that occurs when the defendant intentionally infringes on the plaintiff's overly protected interests. Given the fact that this misdemeanor is the result of an intentional act of the defendant, it can be pointed out as a special cause for action in the lawsuit.

---

*cause for action), but also for negligence in selling the blender (misdemeanor – tort cause for action).*

A typical example of an intentional offense exists when the defendant Y deliberately hits the plaintiff X.

Considering the fact that in this misdemeanor the action of the defendant is intentionally the damage that as a legal remedy can be requested by the plaintiff based on this cause of the lawsuit in the civil procedure is the widest set.

Under the umbrella of intentional tort, various specific subcases are included as a cause for action: assault, battery, conversion, false imprisonment, trespass to land, trespass to chattels and Intentional infliction of emotional distress (Emanuel, L, Emanuel, S., 2009, 3).

### **2.1.2. Negligence tort**

The tort due to negligence is a category of tort that is the most common basis for misdemeanor civil trials. A tort for negligence means an act of the defendant that leads to an unreasonable invasion of the plaintiff's overly protected interests (Owen, 2007, 1675).

If the misdemeanor violation is compared with the intentional misdemeanor, it can be concluded that although it, like the negligent misdemeanor, is based on an action that constitutes a civil right of the defendant, it still differs significantly from him due to the defendant's absence of intention to do so the offense.\*

It is because of this that negligence tort is a special cause of action. That this is the case can be deduced from the following example of a negligent offense: The defendant Y, moving quickly on the road, pushes plaintiff X into the incoming traffic.

Under the umbrella of the misdemeanor, due to negligence, various specific subcases are included as a cause of action: slip and fall accidents, car accidents, truck accidents, motorcycle accidents, pedestrian accidents, bicycle accidents and medical malpractice.

---

\* The causes of a lawsuit that need to be proven in a misdemeanor case are: negligence, breach of duty, misconduct and damages. They are proved in this misdemeanor, as well as in the others, with the standard for proving preponderance of evidence (at least 51% of the evidence is in favor of the plaintiff).

### **2.1.3. Strict liability tort**

Strict liability tort is a special category of misdemeanor when the law assigns responsibility to the defendant even though he is not directly liable (Schneier, 1993, 5).

A typical example of a legally prescribed offense is a situation where the seller of the product is considered responsible even though he did not make a factory error on the product that caused the plaintiff's damage.

The background to this lawsuit is that the seller had to detect the defect in the product before launching it. Hence, in this case for a lawsuit, the strict obligation for the defendant arises from the law and the law determines the costs for the consequences.

Under the umbrella of the legally prescribed offense as an excuse for the lawsuit, the following different specific subcases enter exemplary: defective products, animal attacks (dog bite lawsuits), abnormally dangerous activities.

## **2.2. Causes of action in contract law**

Breaking the contract is a special legal cause of action for a lawsuit in common law (Anson, 1880, 2-3). Unlike civil misconduct (tort law), breach of contract is the only cause of action. Ratio for the existence of this cause of action is the common law doctrine according to which agreements are made to be realized (Housten, 2012, part 1). Given the fact that if the agreements are violated, the goal set in this way is not achieved, the party that did not fulfill the contract was injured, so it must compensate the damage to the damaged contracting party.

Consequently, the breach of contract is a special cause of action in a lawsuit and a type of civil law caused by obstruction or non-occurrence of a contracting party to a valid contract.

The breach of contract itself occurs when the party to the contract does not fulfill the obligation prescribed by the contract. A condition for using this cause of action is that the parties to the contract have promised to oppose each other at the time of concluding the contract (Vendi, 2010, 2).

According to the common law doctrine, this contradiction is a condition for the occurrence and validity of the agreement. This is because a



contract is not a contract if it does not cause costs, so according to the common law doctrine, a breach of unilateral agreements is not a cause of action because they do not enjoy legal protection before the courts of common law.\*

The legal background for this narrower understanding of the notion of agreement in the common law system (vis-a-vis in the civil law system) is the doctrine of Consideration, on the basis of which the common law will be built, whose beginnings should be sought in the medieval writ assumpsit which protected certain segments of a given obligation (René, D. Spinosi, 2010, 351-352).

The contract law of common law is a right that concerns the management of the creation and execution of contracts. This right offers the opportunity for the parties to the contract to regulate certain issues differently, which is unknown for the misdemeanor civil law.

The contract law of common law refers to liquid contracts, not non-liquid contracts understood as contracts concluded by the parties before or during court proceedings. Hence, only the liquidation agreements that have been violated can be a cause of action in a civil procedure.

Violation of the contract occurs when the party to the contract without legal justification does not fulfill or refuses to fulfill the obligation determined by the contract or, when he performs it incorrectly or is unable to perform it.

The party to the contract violates the agreement when, without legal grounds, it violates the essential contractual obligation by non-fulfillment. In this context, if the lawsuit is not substantial and useful, there will be no basis for a lawsuit for breach of contract due to non-compliance.\*

The party refuses to perform the contractual construction on purpose.

---

*\* This position of the common law system's jurisprudence is incomprehensible and foreign to the civil law system because in the civil law system the protection of contracts from injury is completely under the umbrella of objective law. In this context, the fact that unilateral agreements (for example: a gift agreement) do not enjoy legal protection in the common law system (are inalienable) is something without a counterpart in the civil law system. This is because according to the common law case law, only a breach of bilateral and cargo agreements is a cause for action.*

*\* For example, if the plumber, despite the agreement with the tenant, agreed to install black pipes, he installed blue ones. In this case, the tenant has no cause for action because there is no real damage provided that the blue pipes are equally functional as the black pipes. However, if in the agreement the laying of black pipes was set as a condition (a test for an essentially important condition) then a breach of contract would be a cause for action.*

He usually does this in such a way that by his behavior he clearly and absolutely demonstrates that he has no intention of fulfilling the act or when he does so by his actions or inaction.

The party to the agreement wrongly makes the payment when it promises to make a concrete payment with the agreement, and in reality it does something completely different.

The Contracting Party itself is unable to perform the agreed contract when performing an action due to which in the future it will not be able to perform the agreed contract in favor of the other contracting party.\*

### **3. CAUSES OF ACTION IN EQUITY LAW**

Despite the frequency of common law causes of action, equity lawsuits should not be devalued. Causes of action in lawsuit under equity law are: 1) unjust enrichment and 2) claims in reasonable value for the work done (quantum mervit).

Unjust enrichment is used as a cause of action in a situation where one person is enriched at the expense of another in circumstances that the law considers to be unjust. This is why if the plaintiff proves this cause of action, he or she may request a "change of position" with the defendant.

A very similar case for a lawsuit to a lawsuit for a lawsuit due to unfounded enrichment is the case for a lawsuit for realization of claims in reasonable value of the work done.

In this situation, despite the fact that the contract is invalid because the plaintiff did not know it and duly and timely fulfilled his obligations, he is allowed to claim from the defendant compensation for the work earned in a reasonable value.

### **4. CONCLUDING REMARKS**

Causes of action in the lawsuit are the most important element of a single claim and complaint as initiators of the start of civil lawsuits in England and the United States. The causes of action are a bridge that

---

\* For example, when the seller sold a unique item and handed it over to a third party, although under a previously concluded agreement he was obliged to hand it over to the other party.

connects civil wrong with the legal remedy required and obtained by the court. The lawsuits in the common law system will arise spontaneously through the case law of the courts of common law and equity law. Claims for a lawsuit may be filed for civil wrong doing of the defendant. The wrong doing of the defendant may consist of a tort or a breach of contract. Breaking the contract is the only cause of action. Unlike the breach of contract, tort law (civil misconduct) does not have a single cause of action. Tort is divided into three different types of claims in the lawsuits that differ from each other in the defendant's defense actions. Depending on the actions for defense of the defendant, a distinction is made between: 1) intentional tort, 2) negligence tort and 3) strict liability tort. Causes of action in a lawsuit under equity law are: 1) unjust enrichment and 2) claims in reasonable value for the work done (quantum mervit).

## REFERENCE

1. Anson, W. R., 1880. Chicago, Principles of the law of contract, Orlando Wesley
2. Allen & Overy LLP, 2015. Basic Principles of English Contract Law, Allenoverly
3. Emanuel, L, Emanuel, S. Torts, 2009. New York, Aspen Publishers
4. Hess, K M., 2009. Introduction to Private Security, Belmont USA Cengage Learning
5. Housten, J., 2012. Contract Law - Remedies For Breach of Contract
6. Lundmark, T., 1998. Common Law Tort & Contract, Münster, Munsteraner Einführungen: Juristische Arbeitsbücher
7. Owen, D. G., 2007. The Five Elements of Negligence, Hofstra Law Review Volume 35| Issue 4 Article 1
8. René, D. Spinosi, C. J., 2010. México, Los grandes sistemas jurídicos contemporáneos, Universidad Nacional Autónoma de México,
9. Statsky, W. P., 2001. Essentials of Torts, United States, Cengage Learning
10. Schneier, M M., 1993. Construction Accident Law: A Comprehensive Guide to Legal Liability and Insurance Claims, American Bar Association
11. Tareq, A., 2013. Damages for breach of contract: Compensation, cost of cure and vindication, Adelaide Law Review, The, Vol. 34, No. 2
12. Vendi, D., 2010. Consideration and Intention in the Law of Contract, Cambridge University of Otago,
13. Wiley, L., 2014. An overview of the tort law, Washington, American University

**UPRAVNE STVARI U OPĆIM I POSEBNIM UPRAVNIM  
POSTUPCIMA U BOSNI I HERCEGOVINI**

**ADMINISTRATIVE MATTERS IN GENERAL AND SPECIAL  
ADMINISTRATIVE PROCEDURES IN BOSNIA AND HERZEGOVINA**

*Pregledni znanstveni članak*

*Prof. dr Fuad Purišević\**

*Doc. dr. Senad Hasanspahić\**

**Sažetak**

*Smisao i značaj upravnog postupka se sastoji u donošenju pravilnih i zakonitih upravnih akata. Stoga, konkretne upravne stvari se rješavaju na pravilan i zakonit način jedino uz zakonito i pravilno postupanje nadležnih organa u rješavanju upravnih stvari, ali samo uz dobro i adekvatno uređenje upravnog postupka. To znači da se poslovi u upravnom postupku moraju obavljati jednako u jednakim situacijama prilikom rješavanja upravnih stvari u upravnim postupcima, a potom i prilikom donošenja upravnih akata po jedinstvenim pravilima upravnog postupnog prava. Jedino ovakvo rješavanje upravnih stvari predstavlja garanciju za ostvarivanje i funkcioniranje pravne države uz vladavinu prava, a što zapravo predstavlja najvažniji društveni interes. Na ovaj način su stvoreni uslovi da uprava ne sprovodi osobnu volju, već volju predstavničkih organa, ali ne na način kako to ona želi, već na način propisan normama postupnog prava. Općenito, upravno procesno (postupno) pravo predstavlja zbir pravilnih pravila kojima se utvrđuje način postupanja, odnosno procesuiranje upravnih stvari od strane ovlaštenih organa, organizacija i zajednica. Na ovaj način se obezbjeđuje materijalna i formalna zakonitost u rješavanju upravnih stvari, a predmet su upravnog postupka.*

*Kroz upravni postupak se omogućava pravilna primjena materijalnih propisa, za što je pretpostavka pravilno vođenje upravnog postupka. Kroz ovaj postupak se zapravo dolazi do materijalne istine, ali ne na uštrb zaštite prava i pravnog interesa stranaka i drugih učesnika u postupku. Pravila općeg upravnog postupka su obavezujuća pri rješavanju upravnih stvari iz nadležnosti organa uprave i drugih organa javne vlasti i pravnih lica koja imaju javne ovlasti. To su procesna pravila koja su skoro jednako*

---

\* Fakultet za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije Univerziteta u Sarajevu, email: fpurisevic@fkn.unsa.ba

\* Pravni fakultet Sveučilišta/Univerziteta „VITEZ“

*primjenjiva u svim upravnim područjima, odnosno to su općevažeca pravila za rješavanje konkretnih upravnih stvari. Izuzetno, neke upravne stvari ili pojedina procesna pitanja, zbog svojih specifičnosti, rješavaju se po drugačijim ili posebnim pravilima upravnih postupaka (posebni upravni postupci).*

*Ključne riječi: upravna stvar, opći i posebni upravni postupak, upravni akt, upravna radnja, upravne mjere.*

### **Abstract**

*The meaning and significance of the administrative procedure consists in the adoption of proper and legal administrative acts. Therefore, specific administrative matters are resolved in a proper and lawful manner only with the lawful and proper treatment of the competent authorities in resolving administrative matters, and only with proper and adequate regulation of administrative proceedings. This means that activities in administrative proceedings must be performed equally in equal situations when resolving administrative matters in administrative proceedings, and when adopting administrative acts according to the uniform rules of administrative procedural law. Only such a solution of administrative matters is a guarantee for the realization and functioning of the rule of law, which in fact represents the most important social interest. In this way, conditions were created so that the administration does not implement the personal will, but the will of the representative bodies, and not in the way it wants, but in the way prescribed by the norms of administrative procedural law. In general, administrative procedural law is a set of legal rules that determine the manner of action, that is, the processing of administrative matters by authorized bodies, organizations and communities. In this way, material and formal legality in resolving administrative matters is ensured, and they are the subject of administrative proceedings.*

*The administrative procedure enables proper application of material regulations, for which the proper conduct of the administrative procedure is a precondition. This procedure actually leads to material truth, but not to the detriment of the protection of the rights and legal interests of the parties and other participants in the procedure. The rules of general administrative procedure are binding in resolving administrative matters within the competence of administrative bodies and other public authorities and legal*

*entities with public authority. These are procedural rules that are almost equally applicable in all administrative areas, ie they are general rules for resolving specific administrative matters. Exceptionally, some administrative matters or certain procedural issues, due to their specifics, are resolved according to different or special rules of administrative procedures (special administrative procedures).*

*Key words: administrative matter, general and special administrative procedure, administrative act, administrative action, administrative measures.*

## **1. POJMOVNO I SUŠTINSKO ODREĐENJE UPRAVNE STVARI**

Upravna stvar u nauci upravnog prava predstavlja jedno od najspornijih pitanja. Postoji nekoliko teorija o tome šta je i šta predstavlja upravna stvar. Međutim, iz svih poznatih teorija ipak se mogu uočiti neki zajednički elementi koji na neki način definišu pitanje upravne stvari. Radi lakšeg i potpunog razumijevanja, prvo konstatiramo da se upravnim aktom rješava o upravnoj stvari. Za upravnu stvar je najbitnije napomenuti da ona predstavlja odlučivanje u konkretnom - pojedinačnom slučaju, bilo da se odlučuje o priznavanju prava po zahtjevu stranke ili o nametanju obaveze stranci ex officio od strane nadležnog organa.

Iako zakoni o upravnim sporovima u Bosni i Hercegovini ne definišu pojam upravne stvari,\* cijenimo da je upravnu stvar neophodno precizno odrediti, jer je to materijalni kriterij po osnovu kojeg se vrši razgraničenje upravnog od drugih akata. Naime, upravna stvar predstavlja jednu zbiljnu situaciju koja se na osnovu zakona rješava upravnim aktom. Zato kažemo: Upravna stvar predstavlja jednu pojedinačnu/konkretnu nespornu situaciju

---

\* Član 8. Zakona o upravnim sporovima Bosne i Hercegovine, (Službeni glasnik BiH, br. 88/07, 83/08 i 74/10 ); član 8. Zakona o upravnim sporovima Federacije BiH, (Službene novine FBiH, br. 9/05); član 7. Zakona o upravnim sporovima Republike Srpske, (Službeni glasnik RS, br. 109/05 i 63/11) i član 6. Zakona o upravnim sporovima Brčko Distrikta BiH, (Službeni glasnik BD BiH, br. 4/00 i 1/01).

od javnog ili općeg interesa zbog koje pravni propisi nameću potrebu da se buduće ponašanje stranke autoritativno pravno odredi.\*

Zbog ove činjenice, ispravno je upravne akte nazivati aktima budućnosti, s obzirom da je za rješavanje upravne stvari neophodno donijeti upravni akt kojim se utvrđuje buduće ponašanje stranke po pitanju prava, obaveze ili pravnih interesa, jer sam zakon ne precizira pravilo ponašanja u upravnim stvarima. S obzirom da je zakonska norma apstraktna (odnosi se na svakoga i na neodređen broj situacija, a ne na pojedinačne situacije), to je onda neophodno utvrditi upravnim aktima dispozicije (pravila ponašanja) za pojedinačna lica u pojedinačnim situacijama. Zakoni ne utvrđuju pravila ponašanja u upravnim stvarima za pojedince i konkretne situacije. Zato je to neophodno učiniti pojedinačnim upravnim aktima.\* Drugim riječima, kod upravnih stvari postoji potreba da se pravilo ponašanja precizira dispozicijom, a nikako sankcijom.

Za razliku od upravnog akta, sudski aktom se također rješava pojedinačna stvar, ali se njime rješava nastala situacija iz prošlosti, odnosno njime se rješava sporna situacija koja se stvarno ranije desila. Pogrešno je osporavati činjenicu da se sudskom odlukom ne utvrđuje i ponašanje za budućnost. Međutim, sudskim aktom se rješava nastalo sporno pravno pitanje, ali za razliku od upravnog akta, ovdje se to čini pomoću sankcije, jer pravilo ponašanja već postoji u zakonu ili konkretnom pravnom poslu. To znači da je kod sudskog akta pravilo ponašanja utvrđeno u samom zakonu, a ne u pojedinačnom sudskom aktu, te u slučaju da se prekrši to zakonsko pravilo, za tu povredu se u sudskom postupku (pojedinačnim sudskim aktom) izriče sankcija. Na ovaj način se preventivno djeluje i na ponašanja u budućnosti.

Dakle, za razliku od sudskog akta, ukoliko stranka u upravnom pravu, odnosno upravno-pravnom odnosu ne izvrši dobrovoljno svoju obavezu, tada se pristupa prinudnom izvršenju, a ne izricanju sankcije. To znači da se obaveze iz upravno-pravnog odnosa izvršavaju uz pomoć neposredne fizičke prinude, a ne pomoću sankcije. Drugim riječima, izvršenje osnovne obaveze

---

\* Član 5. Zakona o upravnim sporovima Republike Srbije (Službeni glasnik Republike Srbije, broj: 111/09.

\* Ilustrativan primjer za navedenu situaciju predstavlja apstraktna zakonska norma po kojoj svako ima pravo na držanje i nošenje oružja. Međutim, da bi konkretno lice moglo držati i nositi oružje, neophodno je da to u konkretnom, odnosno pojedinačnom slučaju utvrdi nadležni organ svojom dispozicijom (pojedinačnim upravnim aktom).



ne može se nikada u upravno-pravnom odnosu zamijeniti izricanjem sankcije. Ukoliko se pak u upravno-pravnom odnosu u postupku izvršenja i izrekne neka sankcija, ona tada ima samo jednu funkciju, a to je da se izvršenik dodatno prisili da izvrši svoju osnovnu obavezu. Prema tome, u upravno-pravnom odnosu sankcija nikada ne predstavlja kompenzaciju za neizvršenje osnovne obaveze, već ima samo jednu funkciju, a to je da se na taj način dodatno izvrši pritisak na izvršenika kako bi on izvršio svoju osnovnu obavezu.\*

Promatrajući suštinu upravne stvari, na taj način spoznajemo njene osnovne karakteristike, a to su:

a) Upravna stvar je pojedinačna nesporna situacija po osnovu koje pravni propisi nameću buduće ponašanje stranke koje se autoritativno određuje.

b) Upravna i sudska stvar su pojedinačne stvari, s tim da je upravna stvar nesporna, a sudska stvar sporna. Zato se upravna stvar precizira i uređuje dispozicijom, a sudska stvar sankcijom. Zbog toga mi kažemo da je upravna djelatnost uvijek okrenuta ka budućnosti, jer se za pojedinca ne precizira pravilo ponašanja samo na osnovu zakona, s obzirom da je zakonska norma apstraktna i neodređena, zbog čega konkretnu upravnu stvar precizira nadležni organ svojom dispozicijom. To potkrepljujemo primjerom prava na držanje i nošenje oružja. Naime, to pravo po zakonskoj normi ima svako, ali da bi ga imalo konkretno lice, to se mora utvrditi dispozicijom od strane nadležnog organa.

Za razliku od upravne stvari, sudska stvar je okrenuta prošlosti, nečemu što se već dogodilo i što predstavlja spornu situaciju. Nakon što se rasvijetli to sporno pravno pitanje, ono istovremeno predstavlja i pravilo ponašanja pro futuro. Pravilo ponašanja u sudskoj stvari, definirano je već općim propisom, odnosno zakonskom dispozicijom koja se odnosi na svakoga, a onome ko prekrši to pravilo ponašanja izriče se sankcija.

c) Upravna stvar se autoritativno rješava dispozicijom u javnom ili općem interesu, bez obzira na ponašanje i volju pojedinca. Ugovorna, odnosno građanska stvar se također uređuju dispozicijom, ali ne na

---

\* Ovu situaciju reificiramo slijedećim primjerom: U slučaju da lice kome je naređeno rušenje bespravno sagrađenog objekta tu svoju obavezu ne izvrši dobrovoljno, u tom slučaju dolazi do prinudnog izvršenja, a ne do izricanja sankcije.

autoritativan način kao kod upravnih stvari, već sporazumom ili disponiranjem - raspolaganjem ugovornih strana.

d) Kod pojma upravne stvari, težište je na pojmu “upravna”, jer je pojam “stvar” zajednička ili generička i za druge grane prava, kao što su: građanska, krivična i slično.

O upravnim stvarima autoritativno odlučuju organi javne uprave (državni organi uprave ili preduzeća, ustanove i druge organizacije kojima je povjereno vršenje javnih ovlaštenja). To odlučivanje se tiče prava, obaveza ili pravnih interesa lica fizičkih, pravnih ili drugih organizacija. Zato je upravna stvar elementarna pravna pretpostavka da bi uopće moglo doći do donošenja upravnog akta.

Prema tome, upravnu stvar treba promatrati kao pojedinačnu, odnosno konkretnu situaciju, koju je neophodno autoritativno i neposredno urediti upravnim aktom

e) Upravna stvar se uvijek odnosi na konkretnu situaciju koja se tiče utvrđivanja prava ili obaveze za fizičku, pravnu ili drugu osobu u određenom upravno-pravnom odnosu. Spada u upravnu djelatnost i najčešće je rješava organ uprave u općem ili posebnom upravnom postupku i to neposrednom primjenom materijalnih propisa na konkretne, odnosno pojedinačne situacije.

Upravna stvar se rješava autoritativnim jednostranim upravnim aktom nadležnog organa i to sticanjem prava ili određivanjem obaveze, odnosno nastajanjem, mijenjanjem ili prestankom prava i/ili obaveza.

f) Upravno-pravni odnos se uspostavlja u nekoj upravnoj stvari i to autoritativno-instrumentima vlasti, dok se građanskopravni odnos uspostavlja u nekoj imovinskoj stvari i to saglasnošću volja subjekata koji sudjeluju u tom odnosu i disponiraju istim.

Dok se upravno-pravni odnos uređuje imperativnim pravnim normama, dotle se građanskopravni odnos uređuje dispozitivnim pravnim normama.

Subjektivna prava iz upravno-pravnog odnosa su u načelu lična, neprenosiva i neimovinska, dok su prava iz građanskopravnog odnosa u pravilu imovinska, prenosiva i sa njima subjekti slobodno disponiraju u tom odnosu.

g) Pored upravnih stvari, postoji i velika grupa poslova koje se nazivaju upravne radnje i koje predstavljaju podvrstu materijalnih radnji uprave.

Samo one materijalne radnje uprave kojima se pravo prinudnim putem izvršava, nazivaju se upravnim radnjama. Zbog njihovog značaja, pravnim propisima je određeno: ko upravne radnje može vršiti, na koji način i pod kojim uslovima. S obzirom da se upravnim radnjama pravo efektuira, zato se ove radnje i razlikuju od svih drugih materijalnih radnji. Zahvaljujući upravnim radnjama, kao podvrsti materijalnih radnji uprave, a na osnovu pravnih propisa, čmoguće je vršiti primjenu prinude prema pojedinim licima u konkretnim situacijama.

Pod upravnim radnjama se najčešće podrazumijeva vođenje raznih evidencija, npr. matične, katastarske, poreske evidencije, evidencije državljana i slično, te izdavanje uvjerenja i drugih isprava, npr. izvodi iz matičnih knjiga rođenih, vjenčanih, umrlih; izvodi o posjedovnom stanju nekretnina; radne knjižice, ovjere isprava, obavljanje uviđaja, legitimiranje i saslušanje svjedoka i drugih osoba, obavljanje represivnih radnji-hapšenja, pretresi, privođenja, mandatna novčana kažnjavanja i slično, sastavljanje zapisnika o procesnim radnjama, poništavanje administrativnih taksi i tako dalje.

Kada je u pitanju izdavanje raznih uvjerenja i drugih isprava na osnovu javne evidencije ili provedenog postupka, lica na čije ime se izdaju uvjerenja ili druge isprave ne stječu tim činom (neposredno) prava odnosno obaveze, što predstavlja bitnu i suštinsku razliku između upravnih stvari i upravnih radnji. Dakle, upravne radnje ne proizvode neposredan pravni učinak. Drugim riječima, njima se ne stvaraju prava i obaveza, već se se ista, koja su ranije nastala, na ovaj način samo zasvjedočavaju.

Rješavanje upravne stvari znači donošenje upravnog akta (najčešće je to rješenje) protiv kojeg se može izjaviti žalba ili voditi upravni spor, dok se upravnom radnjom ne rješava o upravnoj stvari, zbog čega ona i ne proizvodi neposredni pravni učinak, npr. protiv uvjerenja, iskaznica, certifikata, ovjerenih isprava, zapisnika i slično, ne može se izjaviti žalba niti voditi upravni spor.

Akti koji se donose obavljanjem upravne radnje, ne mogu postati pravomoćni, kao što to mogu postati upravni akti.

Dok se upravne radnje obavljaju uglavnom prema posebnim postupcima, koji su često propisani i podzakonskim propisima, dotle se upravni akti donose samo na osnovu općeg ili posebnog zakonskog propisa.

Isto tako, u pogledu forme upravnog akta i akta kojim se iskazuje upravna radnja, postoje mnoge značajne razlike. Zato, upravne radnje predstavljaju tehničke poslove sa ne uvijek jednakom autoritativnošću, zbog čega ti akti zapravo i nisu upravni, već posebna vrsta konkretnih akata o određenim činjenicama ili aktivnostima iz okvira upravne djelatnosti.

Materijalne radnje uprave u svojoj ukupnosti predstavljaju zapravo radnje izvršenja prava. Sve materijalne radnje uprave možemo podijeliti na: (1) upravne radnje i (2) ostale, odnosno proste radnje uprave.

Upravne radnje su jedna vrsta materijalnih radnji uprave. To su materijalne radnje kojima se na osnovu pravnih propisa primjenjuje prinuda prema konkretnim licima u pojedinačnim situacijama. Drugim riječima, upravnim radnjama se pravo prinudno izvršava u skladu sa općim pravnim aktima, odnosno upravna djelatnost se obavlja samo uz pomoć upravnih radnji, koje u suštini predstavljaju sredstvo za obavljanje upravne djelatnosti. To znači da se upravnim radnjama pojedinačni upravni akti izvršavaju, zbog čega upravne radnje, zajedno sa upravnim aktima, čine osnovnu djelatnost uprave. U odnosu na upravne akte, upravne radnje nemaju neposredno pravno dejstvo, ali zato služe kao sredstvo za realizaciji upravnih akata.

Radnje uprave označavamo kao proste ili ostale materijalne radnje koje su najčešće regulirane pravilima struke (*lege artis*), a rjeđe pravnim propisima, s tim da se radnjama uprave primjenjuje prinuda prema konkretnim licima u pojedinačnim situacijama.

Dakle, radnjama uprave se označavaju sve ostale radnje, odnosno sve druge radnje koje uprava radi i pri tome primjenjuje prinudu, ali ne da bi obavljala svoju osnovnu djelatnost, već druge zadatke i poslove koji ne predstavljaju upravnu djelatnost, kao što su: radnje uprave pri obavljanju društveno korisnih poslova kod održavanja javnog reda i mira ili radnje uprave koje se primjenjuju kod obavljanja određenih stručnih poslova i zadataka koji se tiču privođenja počinitelja krivičnih djela i prekršaja.

S ovim u vezi, a u cilju preciziranja distinkcije između upravnog akta i upravne radnje, treba kazati da se pojedinačnim upravnim aktima zakoni primjenjuju u pojedinačnim situacijama, dok se upravnim radnjama ti isti zakoni efektuiraju ili izvršavaju (Milkov, 2013:64-65).

Doktrina i zakonodavstvo, pored upravnih radnji, reguliraju i upravne mjere.

Za razliku od upravne radnje koja predstavlja sredstvo za obavljanje upravne djelatnosti, upravne mjere predstavlja cilj koji se želi postići, npr. izolacija ili karantin u slučaju prirodne nepogode. Taj cilj se ostvaruje donošenjem upravnog akta ili vršenjem upravne radnje, a nekada kombinacijom i jednog i drugog. Upravna mjera nikada ne predstavlja nešto što je odvojeno od upravnog akta i upravne radnje. U pravilu, upravna mjera se nameće upravnim aktom, a prinudno ostvaruje upravnom radnjom. Izuzetno, upravna mjera se nameće neposredno vršenjem upravne radnje prinude u skladu sa zakonom.

Zato, upravne radnje, uz donošenja upravnih akata, čine osnovnu djelatnost uprave (upravna funkcija u užem smislu koju čini: donošenje upravnih akata, izdavanje javnih isprava, vršenje upravnog nadzora i vršenje materijalnih radnji prinude) (Purišević, 2021:185).

Osnovna razlika između upravnog akta i upravne radnje se sastoji u tome što upravnim radnjama nedostaje neposredno pravno dejstvo, ali zato dogmatski uvijek služe realizaciji upravnog akta.

## **2. OPĆI I POSEBNI UPRAVNI POSTUPCI**

Nezamisliva je situacija u kojima bi svi organi uprave (Purišević, Kržalić, Selimić, 2020) kad odlučuju u upravnim postupcima primjenjivali jedinstven upravni postupak na sve upravne oblasti.

Zbog toga, pored općeg upravnog postupaka, postoje i posebni upravni postupci. Na osnovu odredbi općeg upravnog postupka, reguliranog zakonom o općem upravnom postupku, postupaju svi organi i u svim oblastima kada rješavaju u upravnim stvarima donoseći upravne akte.

Samo izuzetno, neke upravne stvari ili pojedina procesna pitanja, zbog svojih specifičnosti, rješavaju se po drugačijim ili posebnim pravilima upravnih postupaka. Zakoni o upravnim postupcima u Bosni i Hercegovini sadrže samo opća pravila upravnog postupka.

Što se tiče Zakona o upravnom postupku u Federaciji BiH, on jedinstveno uređuje opća pravila upravnog postupka, ali istovremeno i dopušta da nadležna tijela kantona mogu donositi tzv. dopunska pravila upravnog postupka i to u mjeri u kojoj bi odredbe Zakona Entiteta bile jasnije i primjerenije u rješavanju upravnih stvari na osnovu kantonalnih zakona. Bojimo se da ovakvo neprecizno i nedostatno korištenje pojmova,

kao što su pojmovi „jasnije“ i „primjerenije“ ostavljaju prostora za proizvoljno postupanje. S ovim u vezi, zakoni kantona koji sadrže dopunska pravila upravnog postupka moraju ostati u granicama smisla i cilja sa odredbama Zakona Entiteta, jer su njegova pravila jedinstvena i opće važeća, te se zbog toga opravdano nameće pitanje potrebe posebnih kantonalnih zakonskih propisa iz ove oblasti u Federaciji Bosne i Hercegovine (Purišević, 2012:18).

Kad su u pitanju opći propisi o upravnim postupcima, u Bosni i Hercegovini su to četiri zakona, mada se karakter općenitosti vidi samo iz naziva Zakona u entitetu Republika Srpska.\*

Rješavajući u upravnim stvarima, od upravno procesnih normi općeg karaktera (zakoni o općim upravnim postupcima), odstupiti se može jedino pomoću posebnih upravno-procesnih normi koje se utvrđuju uvijek samo zakonima, a nikada podzakonskim propisima (zakoni o zdravstvenoj zaštiti, socijalnom osiguranju, porezima, carinama, penzijsko-invalidskom /mirovinskom osiguranju, zakoni o pravima industrijskog vlasništva i slično). Posebna pravila sadržana u posebnim upravno-procesnim propisima neophodna su samo za slučaj posebne ili specifične prirode upravnih stvari u pojedinim upravnim oblastima čije se rješavanje mora zasnovati (biti usaglašeno) na osnovnim načelima (principima ili pravilima) općih upravno-procesnih normi (Purišević, 2011).

Sadržina posebnih propisa se razlikuje od sadržine općih upravno-procesnih propisa. Posebni upravni postupci propisuju način rada samo u pojedinim upravnim materijama, jer njihova posebnost zahtijeva drugačije postupanje od onoga što je propisano općim upravnim postupkom. Ta posebnost se tiče: ili vrste organa uprave ili vrste konkretne djelatnosti. Posebnost se očituje i kroz činjenicu da se takva upravna materija ne uređuje izdvojenim postupnim propisima, već su oni sastavni dio propisa koji reguliraju upravno materijalno pravo. Ove posebne postupne norme po pravilu nisu nikada potpune, te reguliraju samo neka pitanja koja treba drugačije riješiti. S ovim u vezi, treba naglasiti da se posebnim postupcima

---

\* *Zakon o upravnom postupku (Službeni glasnik BiH, br. 29/02, 12/04, 88/07, 93/09, 41/13 i 53/16); Zakon o upravnom postupku (Službene novine Federacije BiH, br. 2/98 i 48/99); Zakon o opštem upravnom postupku Republike Srpske (Službeni glasnik RS, br. 13/02, 87/07, 50/10 i 66/18) i Zakona o upravnom postupku Brčko Distrikta BiH (Službenom glasniku Brčko Distrikta BiH, br. 48/11 - Prečišćeni tekst, 21/18 i 23/19).*

nikada ne reguliraju pitanja, kao što su: izuzeće, dostavljanje, dijelovi upravnih akata i slično.

Naime, predmet posebnih zakona su: materijalno-pravne norme iz pojedinih upravnih oblasti, ali i pojedine upravno-procesne norme koje se donose kao specifične (posebne) norme za odlučivanje o materijalnim pravima u pojedinim upravnim oblastima, jer je specifična priroda upravnih stvari koje su predmet upravnog odlučivanja. Zbog toga su takve norme neizbježne. Neophodne su jer su opći zakonski propisi nedostadni da se konkretna upravna stvar u pojedinim upravnim oblastima riješi cjelishodno, odnosno svrsishodno, ali istovremeno i valjano, efikasno (djelotvorno) i efektuirano, kao što je to u slučaju: poreskih, carinskih, deviznih, zdravstvenih, penzijskih/mirovinskih i drugih stvari.

Posebnost upravnih materijalnih normi odnose se na vršenje upravne djelatnost u posebnim situacijama, te se akcenat stavlja na odlučivanje o posebnim upravnim stvarima. Drugim riječima, odlučuje se o priznavanju prava ili utvrđivanju obaveza ili pravnih interesa u situacijama koje odstupaju od opće situacije. Zato je vršenje upravnih djelatnosti u posebnim situacijama regulirano odgovarajućim materijalnim propisima u pojedinim granama uprave, odnosno posebnim upravnim oblastima.\* Iz navedenog, neprijeporno se zaključuje da norme posebnog materijalnog prava u cijelosti reguliraju pojedina materijalno-pravna pitanja, te nema prostora za supsidijarnu (dopunsku ili supletornu) primjenu općih materijalnih propisa, osim što posebni materijalni propisi moraju biti zasnovani na općim načelima djelovanja organa državne uprave.

Posebnost upravno-procesnih normi u posebnim zakonima, najčešće se tiče: nadležnosti, vremena za korištenje pravnih lijekova i dužine rokova, a što zapravo predstavlja specijalne posebne postupne norme. Veoma je važno kod donošenja specijalnih (posebnih) postupnih normi voditi računa da se takve norme donose samo onda kada za to postoje objektivne potrebe, kako one ne bi negativno uticale na jedinstvo upravno-pravnih propisa. Pravni mehanizam za ovu kontrolu postoji, jer se ove norme mogu propisivati samo

---

\* *Posebne upravne oblasti su npr. carinska, poreska, oblasti industrijskog vlasništva, državljanstava, eksproprijacije i drugih oblika ograničenja ili oduzimanja prava vlasništva i slično. Posebne upravne oblasti predstavljaju i pojedine grane prava u kojima se prepliću različite pravne grane, kao što se npr. kod starateljstva prepliću pojmovi i instituti porodičnog (bračnog) i upravnog prava ili kod naknade štete pričinjene radom uprave, gdje se prepliću pojmovi i instituti upravnog i građanskog prava.*

zakonom i pod uslovom da je to objektivno neophodno za postupanje u toj upravnoj oblasti. Istina, zakoni o općim upravnim postupcima u Bosni i Hercegovini dopuštaju da se i podzakonskim propisima, a ne samo zakonom, mogu donositi posebni (specijalni) propisi upravnih postupaka. Ovu aktivnost bi bilo neophodno svesti na najmanju mjeru, a sve u cilju pravne sigurnosti građana, pravnih lica i drugih učesnika postupka, te potrebnog jedinstva upravno-pravnih propisa.\*

Međutim, postoje i vrlo značajne pojedine upravne oblasti koje zahtijevaju da se posebnim zakonima utvrđuju neke radnje postupanja koje opće upravno-procesne norme nikako ne poznaju, kao što je slučaj sa poslovima u oblastima: ograničenja ili oduzimanja prava vlasništva, poreza, carina, zaštite prava iz oblasti industrijskog vlasništva i slično.

Što se tiče odnosa između općih upravno-procesnih propisa i posebnih upravnih zakona (koji sadrže materijalne, ali i posebne upravno-procesne norme), neophodno je lapidarno utvrditi principe odnosa općih i posebnih upravno-procesnih normi.

Razlika između općeg i posebnih upravnih postupaka, ogleda se u činjenici da su pravila općeg upravnog postupka najčešće sadržana u jednom općem postupnom zakonu (zakon o upravnom postupku), dok su pravila posebnih upravnih postupaka sadržana u odgovarajućim materijalnim zakonima (zakoni o porezima, deviznom poslovanju, carinama, pravu industrijskog vlasništva, eksproprijaciji i drugim oblicima ograničenja ili oduzimanja prava vlasništva, o držanju i nošenju oružja i sl.). Iz ove konstatacije se zaključuje da nema posebnih procesnih zakona koji propisuju posebne upravne postupke, već se posebni upravni postupci propisuju posebnim odredbama, ali kao sastavni dio materijalnih propisa iz odgovarajuće upravne oblasti. Donošenje pravila posebnih upravnih

---

\* Za opće upravne postupke u Bosni i Hercegovini, u daljnjem tekstu će se koristiti skraćenice ZUP, a za odgovarajuće političko-teritorijalne jedinice u Bosni i Hercegovini, uključujući i državu, koristit će se početna slova naziva teritorijalnih jedinica. Prema članu 20. ZUP-u BiH, članu 18. ZUP-a FBiH, članu 17. ZUP-a RS i članom 18, 19. i 21. ZUP-a BD BiH, propisano je da se stvarna nadležnost za rješavanje u upravnom postupku određuje po propisima kojima se uređuje upravna oblast ili se određuje nadležnost pojedinih organa, a mjesna nadležnost se određuje po propisima o političko-teritorijalnoj podjeli i propisima o organizaciji pojedinih organa. Ovo potvrđuje konstataciju da se nadležnost drugih organa može propisati, ne samo zakonom, već i podzakonskim aktima koji bi morali biti zasnovani na zakonu. Suprotno ovome, preuzimanje nadležnosti jednog organa iz nadležnosti drugog organa, može se predvidjeti samo zakonom, a nikako podzakonskim propisima (član 22. ZUP-a BiH, član 20. . ZUP-a FBiH, član 19. ZUP-a RS i član 20. ZUP-a BD BiH).



postupaka može se predvidjeti samo zakonima o općim upravnim postupcima.

Kad je u pitanju odnos između upravnog materijalnog i upravnog postupnog prava, ovaj odnos bi bilo najbolje razumjeti kao dva ravnopravna prava jedne iste pravne stvari. Naime, kako nema pravnog propisa bez sankcije, tako nema ni pravnog ovlaštenja bez pravne zaštite.

To praktično znači: Ovlaštenje ili pravo predstavlja materijalno-pravni segment jednog društvenog odnosa, a kako je u ovom slučaju taj odnos reguliran upravno-pravnom normom, to znači da je postao upravno-pravni odnos. S druge strane, pravna zaštita tog ovlaštenja ili prava, kao materijalnog prava tog istog društvenog, odnosno upravno-pravnog odnosa, ostvaruje se pomoću normi procesnog ili postupnog prava. Prema tome, simplificirano kazano, materijalna prava se odnose na prava i obaveze učesnika upravno-pravnog odnosa, dok se pomoću normiranih radnji procesnog ili postupnog prava ostvaruje materijalno pravo. Iako upravno postupno pravo predstavlja potpunu, nezavisnu i ravnopravnu granu pravnog sistema, ipak njegova svrha nije samostalna. Naime, upravno postupno pravo (opće i posebno) svoju svrhu iscrpljuje kao pravni zaštitnik materijalnog prava, odnosno putem čijih postupaka i radnji učesnici upravno-pravnih odnosa ostvaruju svoja prava, obaveze ili pravne interese.

Odnos između općih upravno-procesnih propisa i posebnih upravnih zakona karakterizira supsidijarnost (supletornost ili dopunski karakter) općih upravno-procesnih normi u odnosu na posebne upravno-procesne norme koje se tiču posebnih upravnih oblasti. Odnos određuju dva pravila, a tiče se:

(1) Posebni upravno-procesni propisi imaju prioritet u primjeni u odnosu na opći upravni postupak, pod uslovom da su posebni upravno-procesni propisi zasnovani na načelima općeg upravnog postupka koji podrazumijeva jedinstvena opća pravila u postupku donošenja upravnih akata.

(2) Drugo pravilo se tiče primjene upravno-procesnih normi općeg karakter. Naime, norme općeg karaktera (zakoni o općim upravnim postupcima), primjenjuju se samo u slučaju da neka pitanja nisu regulirana upravno-procesnim normama posebnih zakona, kao što su pitanja nadležnosti, dužine rokova, vremena za korištenje pravnih lijekova,

dokazivanja i dokaznih sredstava (Purišević, 2013), dostavljanja, komuniciranja i slično.\*

### 3. SUPSTANCIJALNE SLIČNOSTI I RAZLIKE IZMEĐU OPĆEG I POSEBNIH DIJELOVA UPRAVNOG PRAVA

Sličnosti i razlike, tiču se slijedećeg:

a) Predmet općeg i posebnih dijelova upravnog prava tiče se organizacije i funkcioniranja uprave koji se uređuje propisima u kojima su definirani instituti i određujuća načela (Purišević, Kržalić, Selimić, 2021).

U općem upravnom pravu, kao dijelu upravnog prava, njegov predmet se odnosi na sve ili više oblasti uprave.

Kod posebnih dijelova upravnog prava, kao dijelova ove grane prava, njihov predmet se odnosi samo na pojedine posebne oblasti, s tim da je obligatna primjena općih načela materijalnog i procesnog karaktera. Od tih načela, koja se međusobno prožimaju i dopunjuju, posebno ukazujemo na važnost slijedećih načela:

- Zakonitost rada;
- Javnost rada;
- Samostalnost u radu;
- Stručnost, nepristrasnost i politička neutralnost;
- Djelotvornost, odnosno efikasnost u ostvarivanju prava stranaka;
- Favoriziranje najpovoljnijih sredstava za stranku, ako se njima ostvaruje svrha i cilj zakona i
- Poštivanje osobnosti i dostojanstva stranke.

Da bi navedena načela imala svoj puni domašaj i učinak, neophodno bi bilo ukloniti njihovu sadašnju karakteristiku neučinkovitosti. Ta karakteristika se tiče činjenice da sva ova i druga načela uglavnom deklaratornog karaktera. To znači da u postojećem zakonodavstvu u Bosni i Hercegovini ova načela zapravo predstavljaju samo formalizirano željenu

---

\* Na primjer, prema općem upravnom postupku rok za žalbu je 15 dana, s tim što se drugim – posebnim zakonom može propisati da taj rok iznosi 8 ili 3 dana. Ako je posebnim zakonom utvrđen drugi rok u odnosu na rok iz općeg upravnog postupka, tada će se to posebno pravilo primjeniti samo u odnosu na rok, ali ne i u odnosu na ostale radnje u vezi sa žalbom, kao što je način predaje žalbe, te sadržina i dejstvo žalbe. Prema tome, na ovo potonje će se supsidijarno primjenjivati pravila općeg upravnog postupka.

projekciju, jer za povredu načela nisu predviđene neposredne sankcije. Istina, kod manjeg broja načela, predviđene su odgovarajuće sankcije, ali ni one namaju neposredan učinak.

Prema tome, neprijeporna je činjenica da bi za povredu pomenutih i drugih načela bilo neophodno što hitnije definirati odgovarajuće sankcije sa neposrednim učinkom.

b) Organizacija i funkcioniranje rada uprave u općem dijelu upravnog prava zasniva se na općim principima materijalnog i procesnog karaktera u svim ili u više oblasti uprave.

Organizacija i funkcioniranje rada uprave u posebnim dijelovima upravnog prava, zasniva se na odredbama materijalnog i procesnog prava, a što u posebnim oblastima upravnog prava čini zasebne jedinstvene cjeline, što nije slučaj kod općeg dijela upravnog prava. Uz navedeno, odredbe posebnih oblasti upravnog prava se ne odnose na sve ili na više različitih oblasti, već se tiču samo pojedinih posebnih upravnih oblasti. S obzirom da su posebne upravne oblasti u cijelosti regulirane zasebnim materijalnim odredbama, to se onda u ovim oblastima supsidijarno mogu primjeniti samo norme općeg upravnog postupka u odnosu na norme posebnih upravnih postupaka. Porema tome, posebne upravne oblasti imaju zasebne materijalne odredbe (njima se određuju osnovna prava i obaveze i pravni interesi), jer se odnose na vršenje upravne djelatnosti u posebnim situacijama koje zahtijevaju drugačije (posebne) materijalne odredbe, kao što su: carinski i poreski propisi, propisi o državljanstvu, propisi o pravu industrijskog vlasništva i slično. Drugim riječima, ovdje nema supsidijarne primjene općeg upravnog materijalnog prava, za razliku od normi upravnog procesnog prava.

c) Opći principi upravnog postupka se primjenjuje i u brojnim i različitim posebnim upravnim postupcima, prilikom donošenja upravnih akata. Drugim riječima, pravila općeg upravnog postupka primjenjuju se u svim pojedinačnim situacijama u kojima se donose upravni akti. To znači da se upravni akti donose po pravilima koje propisuje opći upravni postupak, neovisno od toga da li te akte donose državni ili nedržavni organi uprave (javna uprava). U odnosu na izneseno pravilo, neophodno je ukazati i na značajna ograničenja općeg upravnog postupka (Lilić, 2010: 37-40), a tiču se slijedećih situacija:

- Zakon o upravnom postupku, kao opće postupno pravo, ne primjenjuje se kod donošenja upravnih propisa, već se to čini pomoću

drugih propisa koji tretiraju donošenje općih upravnih akata, kao što su uredbе - kao podzakonski akti koje donose vlade ili zakoni o ministarstvima i drugim organima uprave, zakoni o upravi, a u BiH je to i Zakon o upravi za indirektno/neizravno oporezivanje i drugi propisi.

- Opći upravni postupak se ne primjenjuje ni kada se vrše upravne radnje čije je obavljanje precizno regulirano općim pravnim aktima. To znači da se njima zapravo vrši upravna funkcija u materijalnom smislu. Zato od upravnih radnji treba razlikovati sve ostale radnje uprave. S ovim u vezi, treba kazati da se pod upravnim radnjama podrazumijevaju materijalne radnje kojima se na osnovu drugih pravnih propisa primjenjuje prinuda prema pojedinim licima u konkretnim situacijama. Opći upravni postupak se ne primjenjuje ni na upravne mjere, jer one predstavljaju cilj koji se želi postići, npr mjere kojima se želi preduprijeti širenje zaraznih bolesti. Taj cilj se ostvaruje donošenjem upravnih akata ili vršenjem upravnih radnji, a ponekad istovremeno i sa upravnim aktima i upravnim radnjama. Istina, najčešća je situacija da se upravne mjere nameću upravnim aktima, a prinudno realiziraju upravnim radnjama. Da zaključimo: Pojedinačnim pravnim aktima se zakoni primjenjuju, a upravnim radnjama prinudno izvršavaju.
- Konačno, opći upravni postupak se ne primjenjuje ni u slučaju izričite primjene pravila posebnih upravnih postupaka u skladu sa latinskom sentencom: *lex specialis derogat legi generali*, kao što je slučaj kod prava industrijskog vlasništva (patent, žig, industrijski dizajn, geografska oznaka, topografija integriranog kola).

d) Upravnim postupnim normama (općeg i posebnih upravnih postupaka) vrši se *de facto* operacionalizacija materijalnih pravnih normi. Procesne ili formalno-pravne norme podrazumijevaju pravila kojima se određuje način postupanja i poduzimanja radnji od strane ovlaštenih organa u cilju primjene materijalno-pravnih propisa kojima su utvrđena prava, obaveze ili pravni interesi građana, pravnih lica i drugih učesnika upravno-pravnih odnosa. Prema tome, zakon o upravnom postupku, kao opći propis, ne propisuje pravo (npr. pravo na držanje i nošenje oružja) ili obavezu (npr. obaveza plaćanja poreza na dobit), jer se ova prava i obaveze jedino utvrđuju

materijalnim zakonima. Zakon o upravnom postupku je opći upravni procesni propis i on propisuje pravila postupanja o načinu/postupku ostvarivanja prava ili utvrđivanja obaveza, odnosno pravnih interesa, utvrđenih odgovarajućim materijalnim propisom.

#### **4. ZAKLJUČAK**

Upravna stvar je esencijalna pretpostavka za donošenje upravnog akta. Dakle, ako nema upravne stvari, upravni akt se ne može nikako ni donijeti, niti se doneseni akt može održati u važnosti. Da bi definirali upravnu stvar, prvo treba krenuti od konkretnog slučaja koji se regulira autoritativno i neposredno upravnim aktom. Prema tome, upravna stvar se rješava autoritativno upravnim aktom kroz upravni postupak. Na osnovu činjenica utvrđenih u upravnom postupku, organ nadležan za rješavanje donosi rješenje o stvari koja je predmet postupka, po odredbama sva četiri zakona o općem upravnom postupku u Bosni i Hercegovini.

Opći upravni postupci u Bosni i Hercegovini predviđaju da se najčešće rješenjima, kao upravnim aktima, rješavaju upravne stvari. Pored rješenja, u upravnom postupku donose se i zaključci kada imaju obilježja upravnog akta, odnosno kada se tim upravnim aktima autoritativno odlučuje o nekom pravu i/ili obavezi stranke.

Od upravnih akata koji imaju neposredno pravno dejstvo, treba razlikovati pojedinačne akte i radnje uprave bez neposrednog pravnog dejstva, a najčešće su to: akti dokumentiranja, akti saopćenja, primanja izjava, akcesorni ili sporedni akti i upravne radnje.

Opći propis o upravnom postupku ne utvrđuje postojanje pojedinačnog prava ili obaveze, već propisuje način ostvarivanja prava, odnosno određivanja obaveze. Mogli bi smo kazati, norme općeg upravnog postupka utvrđuju način ostvarivanja prava ili obaveza utvrđenih u materijalnom zakonu, što znači da su u službi ostvarivanja materijalnog prava ili nametanja materijalne obaveze.

Što se tiče posebnog upravnog prava, načelno možemo kazati da je ono usredsređeno na pozitivne propise, a zasnovano i određeno principima općeg upravnog prava. Za razliku od upravnog postupka koji je odvojen od materijalnih pravnih normi u općem upravnom pravu, u posebnom upravnom pravu ne postoje posebni propisi o posebnom upravnom postupku, već su oni

sastavni dio materijalnih pravnih odredbi kojima se uređuje organiziranje i funkcioniranje pojedinih upravnih oblasti.

Posebne upravne situacije zahtjevaju posebno odlučivanje i zato se obrađuju u posebnoj dijelu upravnog prava. Ukoliko bi se to činilo u okviru općeg dijela upravnog prava, onda bi te posebne upravne situacije bile obrađene na uopćen (generalan ili sumaran) način, zbog čega bi takve posebne upravne situacije ostale neuređene ili bi u najboljoj varijanti bile nedostavno uređene. Zato je posebne upravne situacije neophodno rješavati u okviru posebnog dijela upravnog prava kroz posebne upravne postupke i to *in extenso* (sveobuhvatno i detaljno), jer te posebne situacije zahtjevaju objektivno odstupanje od općih upravnih propisa i reguliranje po odredbama posebnog upravnog prava.

## LITERATURA

1. Lilić, S., Drenovak, M., 2010. Posebno upravno pravo. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu
2. Milkov, D., 2013. Upravno pravo II (upravna djelatnost). Novi Sad: Pravni fakultet Univerziteta u
3. Purišević, F., 2011. Načela parničnog i upravnog postupka, Travnik: Zbornik radova Pravnog fakulteta Univerziteta Vitez u Travniku, br. 2/2011;
4. Purišević, F., 2011. O pokretanju prvostepenog upravnog postupka u Bosni i Hercegovini u svijetlu Zakona o opštem upravnom postupku bivše Jugoslavije, Novi Sad: Zbornik radova Međunarodne konferencije Pravnički dani «Prof. dr Slavko Carić», 2011;
5. Purišević, F., 2012. Opći upravni postupak u Bosni i Hercegovini. Sarajevo: JP NIO Službeni list Bosne i Hercegovine,
6. Purišević, F., 2013. Dokazivanje i dokazna sredstva u parničnom i upravnom postupku, Zbornik radova Fakulteta pravnih nauka Sveučilišta/Univerziteta Vitez, broj: 4/2013;
7. Purišević, F., 2019. Pogrešnost upravnog akta (sa osvrtom na doktrinu i pozitivno pravo Bosne i Hercegovine), Pravna misao, Sarajevo, broj: 9-10;
8. Purišević, F., 2019. Pravno relevantna obilježja akata uprave, Pravna misao, Sarajevo, broj: 3-4;
9. Purišević, F., 2021. Opće upravno pravo, Tom Prvi (Pojmovno određenje uprave i nosioci upravne funkcije). Sarajevo: Fakultet za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije Univerziteta u Sarajevu,
10. Purišević, F., Kržalić, A., Selimić, M., 2020. O nosiocima upravne funkcije i njenim obilježjima (sa posebnim osvrtom na Bosnu i Hercegovinu), Časopis za društvene i tehničke studije, broj: 2/2020, Visoka škola CEPS-Centar za poslovne studije;
11. Purišević, F., Kržalić, A., Selimić, M., 2021. Specifičnosti organizacije upravne, odnosno izvršne vlasti u Bosni i Hercegovini, Časopis za društvene i tehničke studije, broj: 1/2021.
12. Zakon o općem upravnom postupku Republike Srpske (Službeni glasnik RS, br. 13/02, 87/07, 50/10 i 66/18);

13. Zakon o upravnom postupku (Službene novine Federacije BiH, br. 2/98 i 48/99);
14. Zakon o upravnom postupku (Službeni glasnik BiH, br. 29/02, 12/04, 88/07, 93/09, 41/13 i 53/16);
15. Zakona o upravnim sporovima Bosne i Hercegovine, (Službeni glasnik BiH, br. 88/07, 83/08 i 74/10 );
16. Zakona o upravnim sporovima Brčko Distrikta BiH, (Službeni glasnik BD BiH, br. 4/00 i 1/01).
17. Zakona o upravnim sporovima Federacije BiH,(Službene novine FBiH, br. 9/05);
18. Zakona o upravnim sporovima Republike Srpske, (Službeni glasnik RS, br. 109/05 i 63/11);
19. Zakona o upravnom postupku Brčko Distrikta BiH (Službenom glasniku Brčko Distrikta BiH, br. 48/11 - Prečišćeni tekst, 21/18 i 23/19).



**POLOŽAJ I ULOGA UPRAVNIH ORGANIZACIJA I JAVNIH  
AGENCIJA U TEORIJSKOM I U POZITIVNOM  
ZAKONODAVSTVU BOSNE I HERCEGOVINE**

**POSITION AND ROLE OF ADMINISTRATIVE  
ORGANIZATIONS AND PUBLIC AGENCIES IN THEORETICAL  
AND POSITIVE LEGISLATION OF BOSNIA AND  
HERZEGOVINA**

*Pregledni znanstveni članak*

*Prof. dr. Fuad Purišević\**

*Prof. dr. Armin Kržalić\**

*Adna Brkić, MA*

**Sažetak**

*Uprava je djelatnost koja u skladu sa zakonom ovlašćuje i obavezuje, zbog čega se smatra sastavnim dijelom čovjekove svakodnevnice. Ova spoznaja, odnosno najneposredniji kontakt uprave sa njenim građanima, polučili su neprijepornu tvrdnju da se u svakoj državi sa upravom rađamo, živimo i umiremo. Uprava predstavlja neposredno sredstvo za ostvarivanje prava i obaveza građana. Zato, upravna praksa predstavlja stvaran život upravnopravne grane, zbog čega se može sa sigurnošću kazati da upravnopravna grana i upravna praksa predstavljaju suštinski jednu pojavu sa dva lica. Jedno lice predstavlja normativna pojava opredmećena u upravnom pravu, a drugo lice predstavlja faktičku pojavu opredmećenu u nauci o upravi, odnosno menadžmentu javne uprave.*

*Upravnom pravu kao pravnoj disciplini i nauci o upravi kao vanpravnoj disciplini, uprava je zajednički predmet proučavanja, razumljivo sa različitih stajališta. Upravno pravo izučava upravu na način kako je ona definirana pravnim normama, dok se nauka o upravi bavi upravom na empirijski način – kao skupom iskustvenih spoznaja, izučavajući je na način*

---

*\* Fakultet za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije Univerziteta u Sarajevu, e-mail: fpurisevic@fkn.unsa.ba*

*\* Fakultet za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije Univerziteta u Sarajevu, e-mail: akrzalic@fkn.unsa.ba*

*kakva ona jeste u stvarnom životu i kako pomoću nje građani mogu ostvariti brzo i u cijelosti svoja prava, obaveze i pravne interese. Drugim riječima, težište upravnog prava po pitanju uprave se tiče pitanja saglasnosti normativnog sistema i društvenih odnosa (pravna pitanja), dok se težište nauke o upravi sastoji u proučavanju uprave i upravljanja kao javnih, svakodnevnih i životnih pojava i potreba (vanpravna pitanja).*

*Pravno uređen društveni sistem omogućava realnu i pravilnu zaštitu pripadajućih prava i obaveza građana i njihovih organizacija, uz primjenu iskustvenih spoznaja neophodnih za valjano i potpuno ostvarenje svakodnevnih statusnih i drugih potreba fizičkih i pravnih lica.*

*Ključne riječi: uprava, upravne organizacije, javne agencije, upravno pravo, nauka o upravi.*

### **Abstract**

*In accordance with the law, administration involves all those activities that authorize and oblige. For this reason, it is considered an integral and fundamental part of people's everyday life. This realization, that is, the most direct contact of the administration with its citizens, have made the indisputable assertion that in every state with administration we are born, live and die. The administration represents an immediate mean of exercising the rights and obligations of citizens. Therefore, administrative practice represents the real life of the administrative-legal branch, which is why it can be said with certainty that the administrative-legal branch and administrative-legal practice essentially represent a double-faced phenomenon. It is both a normative phenomenon - materialized in administrative law - and a factual phenomenon materialized in the science of administration (i.e., public administration management). Within the field of administrative law, as a legal discipline, and the science of administration, as a non-legal discipline, administration is a common subject of study due to different points of view. Administrative law implies the study of administration from a legal and normative perspective, while the science of administration addresses administration with an empiric approach - as a set of empirical knowledge, exploring how citizens can quickly and fully realize their rights, obligations and legal interests through*

*it. In other words, the focus of administrative law in relation to administration concerns the issue of compliance with the normative system and social relations (legal issues). Conversely, administrative science focuses on the study of administration and management as a public, everyday life phenomena and needs (non-legal issues). A legally regulated social system enables real and proper protection of the corresponding rights and obligations of citizens and their organizations, with the use of empirical knowledge necessary for the valid and complete realization of everyday status and other needs of natural and legal persons.*

*Key words: administration, administrative organizations, public agencies, administrative law, science of administration.*

## **1. UVOD**

Upravno pravo i nauka o upravi (menadžment javne uprave) imaju isti predmet proučavanja, a to je uprava. Istina, upravno pravo sa pravnog, a nauka o upravi sa vanpravnog aspekta. To znači da se djelatnošću i jedne i druge nauke ostvaruju prava, obaveze i pravni interesi građana jedne društvene zajednice, odnosno državljana iste.

Kako je primarni zadatak javne uprave zaštite javnog ili općeg interesa koji nije apstraktan, ta činjenica onda neprijeporno implicira i zaštitu pojedinačnih interesa njenih građana. Javna uprava (državna i nedržavna), staraju se o društvenoj zajednici u cjelini, odnosno ostvarivanju i zaštiti njenog općeg ili javnog interesa, a što podrazumijeva i institucionalno ostvarivanje prava, obaveza i pravnih interesa njenih građana, pravnih lica i organizacija.

Naime, uprava je djelatnost koja, u skladu sa zakonom, pomaže, podstiče, ovlašćuje, potvrđuje i dodjeljuje, ali isto tako i zabranjuje, naređuje i ograničava prava građana i ostalih učesnika upravnopravnih odnosa.

Da bi se ovaj cilj ostvario, nijedna vlast ne smije da zadire u prava svojih građana i drugih subjekata koji su učesnici upravnopravnih odnosa.

Sve dok vlast bude zadirala u prava svojih građana, profesionalizacija, odnosno reforma javne uprave će biti nemoguća misija.

Profesionalizirati, odnosno reformirati javnu upravu može samo meritokratski, a nikako egalitaristički kadar u upravi, a što sada, nažalost,

nije uopće rijetka pojava u Bosni i Hercegovini. Zato, poslove uprava treba da obavljaju: savjesni i stručni, te profesionalni, politički neutralni, nepristrasni i rezilijentni službenički kadrovi\*, kako uprava ne bi više bila samo lukrativna djelatnost tribalista.

Ukoliko su, a morali bi biti, u fokusu upravne djelatnosti njeni građani, odnosno državljani, onda je neophodno upravnu praksu promatrati kao stvaran život upravnopravne grane, jer upravnopravna grana i upravnopravna praksa predstavljaju u suštini jednu pojavu sa dva lica. Dva lica iste pojave predstavlja: normativno (upravno pravo) i faktičko (nauka o upravi). Ako se uprava bude promatrala samo sa pravnog, a ne i sa vanpravnog aspekta, izostat će, ne samo pravilnost i pravičnost u radu, već i efikasnost i efektuiranost upravnopravne grane, a s čim se sada svi političko-teritorijalni nivoi vlasti u Bosni i Hercegovini svakodnevno susreću.

## 2. UPRAVNE ORGANIZACIJE

Što se tiče upravnih organizacija\*, koje su predmet obrade u ovom radu, neophodno je naglasiti da one predstavljaju pertinenciju državne strukture vlasti, s tim da im nije preovladavajuća djelatnost obavljanje autoritativnih poslova. Iako su upravne organizacije povezane sa državnom strukturom vlasti, ipak se od njih suštinski razlikuju po prirodi svoje osnovne djelatnosti. Zato, možemo sa sigurnošću potvrditi da upravne organizacije nisu organi uprave jer im upravna djelatnost nije njihova osnovna djelatnost. Zbog toga se upravne organizacije ne osnivaju da bi primarno vršile vlast, već obavljale svoju osnovnu djelatnost, a to su stručni poslovi. Kao primjere oblasti u kojima upravne organizacije obavljaju svoje stručne poslove, navodimo: društveno planiranje, ugovore većih razmjera, skladištenja,

---

\* *Zakon o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, broj: 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10, 40/12 i 93/17); Zakon o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine (Službene novine Federacije BiH, br. 29/2003, 23/2004, 39/2004, 54/2004, 67/2005, 8/2006, 77/2006 - odluka US, 34/2010 - odluka US, 45/2010 - dr. zakon, 4/2012, 99/2015 i 9/2017 - odluka Ustavnog Suda); Zakon o državnim službenicima (Službeni glasnik Republike Srpske, broj: 118/08, 117/11, 37/12 i 57/16); Zakona o državnoj službi u organima javne uprave Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH, broj: 9/14, 37/15, 48/16, 9/17, 50/18, 14/19, 24/20, 41/20 i 2/21).*

\* Uz sintagmu „upravne organizacije“, mogu se ravnopravno koristiti, za označavanje istog organizacionog oblika, i sintagme: „posebne organizacije“ ili „ posebne upravne organizacije“.

informatika, statistika, meteorologija, seizmologija, geologija i slično. Za obavljanje ovih djelatnosti, upravnim su organizacijama neposredno priznata upravna ovlaštenja za ovu njihovu, rekli bi, stručno-tehničku djelatnost. Zato upravnim organizacijama ova javna ili upravna ovlaštenja nije potrebno posebno i naknadno povjeravati. Dakle, iako upravne organizacije ne obavljaju upravnu djelatnost, one su ipak sastavni dio državnog aparata zbog čega imaju mogućnost da autoritativno istupaju, ali kada obavljaju svoje stručno-tehničke poslove (Miokov, 2012: 86-88).

U odnosu na organe uprave, njihova sličnost se tiče: načina njihova osnivanja, unutarnje organizacije, rukovodećeg kadra, finansiranja i odgovornosti.

Razlika između organa uprave i upravnih organizacija se tiče njihovih osnovnih djelatnosti. Dok je kod organa uprave osnovna djelatnost upravna, dotle je kod upravnih organizacija osnovna djelatnost stručna. Stručne poslove upravne organizacije obavljaju primarno u skladu sa pravilima struke (lege artis), kao što su stručni poslovi u oblastima: statistike, meteorologije, seizmologije i slično, s tim što postoji mogućnost da se primjene i državni propisi. Za razliku od upravnih organizacija, organi uprave svoju osnovnu - upravnu djelatnost obavljaju primarno primjenom državnih propisa, uz mogućnost primjene onih stručnih poslova koji su potrebni za ostvarivanje njihove osnovne djelatnosti.

Da bi smo utvrdili opstojnu distinkciju između upravnih organizacija i organa uprave, ukazat ćemo na slijedeće njihove karakteristike:

a) Upravne organizacije:

- Istupaju u svoje ime i za svoj račun jer imaju svojstva pravnih lica;
- Istupaju kao pravna lica jer ostvaruju vlastite prihode, a mogu ostvarivati i sredstva iz budžeta/proračuna;
- Iako upravne organizacije primarno sredstva stiču tržišno, ipak njihova osnovna djelatnost nije tržišno orijentirana, te se po osnovu ovog potonjeg navoda izvodi sličnost sa organima uprave.

b) Organi uprave:

- Svoje poslove obavljaju u ime i za račun države, odnosno odgovarajuće političko-teritorijalne jedinice, zbog čega organima uprave ne bi trebalo nikako davati svojstva pravnih lica. Svojstvo pravnog lica ima odgovarajuća političko-teritorijalna jedinica, a ne njeni organi uprave. Organi uprave svoje poslove obavljaju isključivo

u ime i za račun odgovarajuće teritorijalne jedinice, a nikako u svoje ime i za svoj račun;

- Nemaju svoje vlastite prihoda, jer prihodi na čijem sticanju rade organi uprave direktno ulaze u budžet/proračun, iz kojeg se kasnije finansira taj, ali i svi ostali organi uprave.

Iako je zakonodavac u entitetu Republika Srpska,\* iz samo njemu poznatih razloga, dao upravama i upravnim organizacijama mogućnost da, u skladu sa zakonom, mogu imati svojstvo pravnih lica, mišljenja smo da je ovo teorijski galimatijas. Ovo je zakonodavac vjerovatno učinio samo zbog toga što je među uprave uvrstio i upravne organizacije, a samo ove potonje mogu opravdano imati svojstvo pravnog lica, dok organi uprave to ne bi trebali imati nikako. Istina, zakonodavac može što hoće, ali smo sigurni da za ovakvo normiranje ne može ponuditi valjano objašnjenje.

Bosanskohercegovačko zakonodavstvo\* poznaje različite oblike upravnih organizacija, a mi izdvajamo tradicionalne oblike upravnih organizacija, a to su: zavodi i direkcije. Pomoću ovih upravnih organizacija se eksplicitno, ali i kvintesencijski, simplificirano i deskriptivno prikazuje smisao i značaj postojanja upravnih organizacija.

Zavodi se osnivaju za obavljanje poslova koji zahtjevaju duže istraživanje i koji su pretežno ili u cijelosti stručno-analitičke prirode, zbog čega je za obavljanje zavodskih poslova potrebno obezbjediti primjenu stručnih i/ili naučnih metoda.

Direkcije se osnivaju za obavljanje određenih privrednih i sa njima povezanih upravnih poslova koji zahtjevaju organizacionu i funkcionalnu samostalnost. Zbog ove činjenice, možemo potvrditi da se u bosanskohercegovačkim zakonodavstvima pojavljuje još jedan teorijski galimatijas, a tiče se situacije kada se direkcijama daje svojstvo organa u sastavu samostalnog organa ili svojstvo posebnog organa (Purišević, 2022: 276-279).

---

\* Član 13. stav 1. Zakona o republičkoj upravi (Službeni glasnik Republike Srpske, broj: 115/2018, 111/2021 i 15/2022).

\* Zakon o upravi (Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, broj: 32/02, 102/09 i 72/17); Zakon o organizaciji organa uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine (Službene novine Federacije BiH, broj: 35/05); Zakona o republičkoj upravi (Službeni glasnik Republike Srpske, broj: 115/2018, 111/2021 i 15/2022); Zakona o javnoj upravi Brčko Distrikta BiH (Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH, broj: 25/2020 – Prečišćeni tekst);

Suprotno od navedenog, zakonodavci su u pojedinim političko-teritorijalnim jedinicama u Bosni i Hercegovini, bilo u samostalne ili u upravne organizacije u sastavu samostalnih organa, uvrstili raznovrsne oblike, koji po svojoj osnovnoj djelatnosti tu pripadaju i ne pripadaju.

Za ilustraciju navedenog, navodimo organizacione oblike koje su zakonodavci u BiH uvrstili u upravne organizacije, i to: agencije, institute, vijeća, uprave, centre, urede, službe, fondove, sekretarijate, arhive, zavode i direkcije. Jednom riječju, zakonodavci su u upravne organizacije ubrojali organizacione oblike koji obavljaju, kao svoje osnovne poslove, ne samo stručne, već i upravne poslove, dajući ili oduzimajući pri tome pojedinim organizacionim oblicima svojstvo organa uprave, upravne organizacije i agencije, a pri tome ih sve tretiraju kao upravne organizacije.

Dakle, jasno je da zakonodavci mogu što hoće, ali nam nije jasno kako misle za ovakvo ponašanje naučnoj i stručnoj javnosti ponuditi valjano obrazloženje.

### **3. JAVNE AGENCIJE**

Što se tiče javnih agencija, koje su također predmet obrade, iako one izvorno predstavljaju organe uprave, kod nas se ovom sintagmom uglavnom označavaju upravne organizacije od posebnog interesa za državnu strukturu vlasti. Naime, umjesto da se pojam „agencija“ koristi za označavanje organa uprave, neki naši normotvorci su pomislili da je agencija neki novi subjekt, pa su ga u pozitivno zakonodavstvo uveli uporeda sa sintagmom „organ uprave“. Kako javne agencije predstavljaju novinu u našem pravnom sistemu, a cijeneći izneseno, neophodno je zato kazati da je njihov pravni status potpuno neodređen i nedefiniran. Ako ovom dodamo još i pojavu privatnih sigurnosnih kompanija tj. agencija za zaštitu ljudi i imovine onda ova fenomen postaje još složeniji (Kržalić, 2009).

Još jednom podvlačimo: Pojam „agencija“ je kod nas preuzet iz engleskog jezika, posebno u slučaju zagovaranja procesa reformi javne uprave po preporukama i materijalima međunarodnih organizacija kod kojih agencije predstavljaju sinonime za organe uprave.

Svakodnevno u kolokvijalnoj, a nerijetko i u stručnoj, pa kako kažu i u ekspertskoj javnosti, čujemo da su nam za reformu javne uprave neophodni

sistemske propisi. To se interpretira na taj način kao da je takav propis moguće sačiniti „preko noći“.

Zaboravlja se (ne)namjerno da je za donošenje sistemskih rješenja, odnosno sistemski propisa, neophodno: dugoročnije planiranje, metodičan pristup problemu, korištenje i uređivanje rješenja na doktrinarnim principima, uz neophodnu dosljednost i naučnu obradu sistemskih rješenja.

Uz navedeno, ne može se reforma javne uprave u našoj zemlji provoditi sa normotvorcima koji misle da „agencija“ predstavlja neki novi subjekt koji treba da postoji pored organa uprave. U engleskom jeziku pojam „agencija“ predstavlja jedino ime za organ uprave, zbog čega se termin „administrative organ“ u ovom jeziku uopće ne koristi, jer bi bio besmislen.

Pitamo se, zar nije bilo jedino logično rješenje, s obzirom da smo mi zemlja u kojoj se tradicionalno koristi evropska terminologija, da se pojmom „agencija“ označe privatni subjekti koji obavljaju uslužne djelatnosti, a to su: turističke, markentiške, agencije za istraživanje i analizu tržišta i slično. Uostalom, to je bio slučaj i ranije u svim zemljama nastalim raspadom bivše države, jer su ovim terminom označavani samo privatno-pravni subjekti. Da je ovo bilo jedino ispravno rješenje, potvrđuje i činjenica da germanska pravna škola, koja je izvršila najveći uticaj na upravno pravo svih prostora ex Jugoslavije, uopće agencije ne pozicionira među državne subjekte.

Unatoč svemu, pojam „agencija“ se već udomaćio u našoj zemlji i postao uglavnom naziv za upravne organizacije od posebnog interesa za državnu strukturu vlasti, zbog čega bi po našem mišljenju, ako su već uvedene, trebalo agencijama odrediti pravno odgovarajuće mjesto i utvrditi precizno njihovu osnovnu djelatnost.

Cijenimo da bi ministarstva, kao osnovne organe uprave, trebalo rasteriti mnogih dosadašnjih stručnih poslova i sa njima povezanih upravnih poslova, te ih povjeriti agencijama. Agencije bi sada, po nama, kao poseban organizacioni oblik vršile stručne i sa njima povezane upravne poslove u domenu pružanja usluga, primarno na tržišnim principima privrjeđivanja. Obavljajući ove svoje osnovne stručne poslove, agencije bi istovremeno mogle biti zadužene i za visoko sofisticirane i multidisciplinarnе razvojne i regulatorne poslove primarnog i općeg interesa za jednu društvenu zajednicu, uz njihovo precizno određenje.

Ovakav svoj stav po pitanju položaja i uloge javnih agencija, kao upravnih organizacija, iznosimo jer neke od agencija već obavljaju svoju



osnovnu djelatnost kao upravne organizacije od posebnog interesa za državnu strukturu vlasti u Bosni i Hercegovini. Istina, upravo zbog činjenice da status agencija nije općenito identičan upravnim organizacijama, zato im i nudimo ovakav djelokrug poslova. S ovim u vezi, zato i zagovaramo ovako široku i značajnu vrstu poslova u korist agencija.

Zato, posebno naglašavamo da se u nekim segmentima agencije približavaju nedržavnim subjektima, a u nekim pokazuju razlike u odnosu na upravne organizacije, zbog čega se približavaju organima uprave. Prema tome, priroda njihovog posla zahtjeva njihovo posebno organiziranje i funkcioniranje. U skladu s ovim, trebali bi zakonodavci u Bosni i Hercegovini djelokrug poslova agencija precizno i taksativno utvrditi, te na taj način potpuno definirati i odrediti pravni status agencija u BiH. Trenutno, stanje sa agencijama u Bosni i Hercegovini je takvo da je posebnim propisima u pojedinim oblastima osnovano više različitih agencija, ali one sve, u pravilu, imaju ulogu i ovlaštenja upravnih organizacija, što dodatno olakšava, podupire i čini opravdanim realizirati ovaj naš generalni stav po pitanju pravnog statusa agencija.

Agencije u statusu upravnih organizacija svoju osnovnu djelatnost u Bosni i Hercegovini obavljaju kao samostalne upravne organizacije i upravne organizacije u sastavu samostalnih organa – ministarstava. Specifičnost i posebnost statusa samostalnih agencija, kao stručnih državnih organizacija u svojstvu upravnih organizacija, zorno ilustriraju dvije samostalne agencije na nivou države, a od iznimnog su značaja za Bosni i Hercegovini. Da je pravni status javnih agencije potpuno nejasan, nedefiniran i neodređen, pokazuju i Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvalitete, osnovana Okvirnim zakonom o visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini i Agencija za javne nabavke Bosne i Hercegovine, osnovana Zakonom o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine (Purišević, 2022: 281-285). Međutim, poštujući činjenicu da se pojam „agencija“ već udomaćio u našoj zemlji i postao uglavnom naziv za upravne organizacije od posebnog interesa za državnu strukturu vlasti, pa ako se već udomaćio, onda bi po nama trebalo agencijama odrediti pravno odgovarajuće mjesti u kontekstu precizno utvrđene njihove osnovne djelatnosti.

Cijenimo da bi ministarstva, kao osnovne organe uprave, trebalo rasteriti mnogih dosadašnjih stručnih poslova i sa njima povezanih upravnih poslova, te ih povjeriti agencijama. Agencije bi sada, po nama, kao

poseban organizacioni oblik vršile stručne i sa njima povezane upravne poslove u domenu pružanja usluga, primarno, na tržišnim principima privrjeđivanja. Obavljajući ove svoje osnovne stručne poslove, agencije bi istovremeno mogle biti zadužene i za visoko sofisticirane i multidisciplinarne razvojne i regulatorne poslove primarnog i općeg interesa za jednu društvenu zajednicu, uz njihovo precizno određenje. Ovakav stav po pitanju položaja i uloge javnih agencija, kao upravnih organizacija, iznosimo jer neke od agencija već obavljaju svoju osnovnu djelatnost kao upravne organizacije od posebnog interesa za državnu strukturu vlasti u Bosni i Hercegovini. Istina, upravo zbog činjenice da status agencija nije općenito identičan upravnim organizacijama, zato im i nudimo ovakav djelokrug poslova. S ovim u vezi, i zagovaramo ovako široku i značajnu vrstu poslova u korist agencija. Također, činjenica je da se u nekim segmentima agencije približavaju nedržavnim subjektima, a u nekim pokazuju razlike u odnosu na upravne organizacije, zbog čega se približavaju organima uprave (Kržalić, 2021). U skladu s ovim, trebali bi zakonodavci u BiH djelatnost i djelokrug poslova agencija precizno i taksativno utvrditi, te na taj način potpuno definirati i odrediti pravni status agencija u BiH. Trenutno, stanje sa agencijama u Bosni i Hercegovini je takvo da je posebnim propisima u pojedinim oblastima osnovano više različitih agencija, ali one sve, u pravilu, imaju ulogu i ovlaštenja upravnih organizacija, što dodatno olakšava, podupire i čini opravdanim realizirati ovaj naš generalni stav po pitanju pravnog statusa agencija. Agencije u statusu upravnih organizacija svoju osnovnu djelatnost u Bosni i Hercegovini obavljaju kao samostalne upravne organizacije i upravne organizacije u sastavu samostalnih organa – ministarstava.

### **3.1. Agencije u statusu samostalnih upravnih organizacija na nivou države Bosne i Hercegovine**

Uz prethodnu napomenu da se posebnim zakonom mogu osnivati i druge samostalne upravne organizacije iz nadležnosti Vijeća ministara Bosne i Hercegovine u statusu agencija, shodno pozitivnom zakonodavstvu BiH\*, navodimo slijedeće osnovane agencije:

---

\* *Zakon o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, broj: 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07, 94/07, 24/08); Zakon o Vladi Federacije Bosne i Hercegovine*

- 1) Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine;
- 2) Agencija za državnu službu Bosne i Hercegovine;
- 3) Agencija za unaprjeđenje stranih investicija u Bosni i Hercegovini;
- 4) Agencija za rad i zapošljavanje Bosne i Hercegovine;
- 5) Agencija za javne nabavke Bosne i Hercegovine;
- 6) Agencija za osiguranje u Bosni i Hercegovini;
- 7) Agencija za poštanski saobraćaj Bosne i Hercegovine;
- 8) Agencija za zaštitu ličnih podataka u Bosni i Hercegovini;
- 9) Agencija za nadzor nad tržištem Bosne i Hercegovine;
- 10) Agencija za antidoping kontrolu Bosne i Hercegovine;
- 11) Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvaliteta Bosne i Hercegovine;
- 12) Agencija za lijekove i medicinska sredstva Bosne i Hercegovine;
- 13) Agencija za predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje Bosne i Hercegovine;
- 14) Agencija za sigurnost hrane Bosne i Hercegovine;
- 15) Državna regulatorna agencija za radijacijsku i nuklearnu sigurnost i
- 16) Regulatorna agencija za komunikacije Bosne i Hercegovine.

### **3.2. Agencije u statusu nesamostalnih upravnih organizacija koje se nalaze u sastavu ministarstava na nivou Bosne i Hercegovine**

U sastavu Ministarstva sigurnosti BiH, nesamostalne upravne organizacije su:

- 1) Državna agencija za istrage i zaštitu (SIPA);
- 2) Agencija za forenzička ispitivanja i vještačenja;
- 3) Agencija za školovanje i stručno usavršavanje kadrova i
- 4) Agencija za policijsku podršku.

---

*(Službene novine Federacije BiH, broj: 1/94, 8/95, 58/02, 19/03, 2/06 i 8/06); Zakon o Vladi Republike Srpske (Službeni glasnik Republike Srpske, broj: 118/08), Zakon o Vladi Brčko Distrikta BiH (Službeni glasnik BD BiH, broj: 22/2018 – Prečišćeni tekst, 49/2018, 8/2019, 10/2019 i 32/2019); Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, broj: 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09, 103/09, 87/12, 6/13, 19/16 i 83/17); Zakon o federalnim ministarstvima i drugim tijelima Federalne uprave (Službene novine Federacije BiH, broj: 58/02, 19/03, 38/05, 2/06, 8/06 i 61/06).*

### **3.3. Entitske agencije u statusu samostalnih upravnih organizacija u Bosne i Hercegovine**

Entitet Federacija Bosne i Hercegovine ne poznaje samostalne agencije u statusu upravnih organizacija, dok entitet Republika Srpska ima jednu takvu agenciju, a to je Agencija za državnu upravu sa svojstvom pravnog lica.

### **3.4. Entitske agencije u statusu nesamostalnih upravnih organizacija u Bosne i Hercegovine koje se nalaze u sastavu entitetskih ministarstava**

Entitet Federacija Bosne i Hercegovine ne poznaje nesamostalne agencije u statusu upravnih organizacija, dok entitet Republika Srpska ima više takvih agenciju, a to su:

- 1) U sastavu Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede nalazi se: Agencija za agrarna plaćanja;
- 2) U sastavu Ministarstva pravde sa svojstvom pravnog lica se nalazi: Agencija za upravljanje oduzetom imovinom i
- 3) U sastavu Ministarstva saobraćaja i veza nalazi se: Agencija za bezbjednost saobraćaja.

Cijeneći sve izneseno, neprijeporno se zaključuje da se organizacioni oblici koje zakonodavac svrstava u upravne organizacije obrazuju radi obavljanja stručnih i s njima povezanih upravnih poslova. Dakle, njihova osnovna djelatnost je stručna djelatnost, na primjer: meteorologija, statistika i slično, ali ne bi trebalo biti i vršenje vlasti, kao što je slučaj sa organima uprave. Istina, osnivaju se isto ili slično kao i organi uprave, slično se finansiraju, te im je slična i unutarnja organizacija, kadrovski sastav i pitanje odgovornosti.

Kad su u pitanju upravne organizacije, zakonodavstvo BiH posebnu pažnju posvećuje formiranju agencija, kao upravnih organizacija.

Kao što smo kazali, agencije se osnivaju kao samostalne i u sastavu samostalnih organa za obavljanje određenih stručnih i drugih poslova iz nadležnosti Bosne i Hercegovine. One, u pravilu, zahtijevaju primjenu stručnih i naučnih metoda rada i s njima povezanih upravnih poslova.

Za agencije, kao upravne organizacije, u pravnom sistemu svih političko-teritorijalnih jedinica pojedinačno i u svojoj ukupnosti u Bosni i Hercegovini, treba kazati da je juridički pristup definiranju njihovog statusa neprincipijelen, ali i neodređen.

Evropska pravna tečevina nam govori o tome da se i u Evropi za ove subjekte koristi sintagma „organ uprave“, a pojam „agencija“ se koristi za privatne subjekte uslužnih djelatnosti, kao što su turističke, marketinške i druge agencije.

Iz zakonskog određenja agencije, očigledno je da agencija nije organ uprave, jer je njihov osnovni posao stručna, privredna i slična djelatnost. Uz ovu konstataciju, potrebno je skrenuti pažnju i na činjenicu da je zakonodavac djelatnost agencije ostavio potpuno neodređenim i nedefiniranim, s obzirom da za njihovu djelatnost veže samo stručne poslove, kao vanpravnu djelatnost, uz korištenje naučnih metoda, kao pravne djelatnosti.

Ako ih je zakonodavac, a on može, kao što rekosmo što hoće, predvidio kao upravnu organizaciju, zašto im onda nije priskrbio i razvojne i regulatorne poslove (stručne, privredne i slične provenijencije) od općeg ili zajedničkog interesa. U kontekstu navedenog, jasno je da zakonodavac nije dvojio prilikom formiranja agencija da će poslove iz njihovih nadležnosti bolje obavljati agencije nego organi uprave, s obzirom da je za agencije mislio da su to neki novi subjekti. Uz navedeno, neodređenost i nedefiniranost statusa agencija potvrđuje i činjenica da je potpuno nejasno na osnovu čega zakonodavac vrši razgraničenje samostalne agenciju od agencije u sastavu samostalnog organa, odnosno čime se zakonodavac rukovodi kada formira samostalnu agenciju u odnosu na agenciju u sastavu samostalnog organa.

Nakon ovakvih pitanja, nameće se zaključak da bi agencije, ako se već formiraju, onda jedino mogle kako-tako opravdati smisao svoga postojanja ako bi poslove iz svoje osnovne djelatnosti obavljale djelotvornije i učinkovitije od organa uprave, s tim da bi bile zadužene i za obavljanje razvojnih i regulatornih poslova od općeg interesa za jednu društvenu zajednicu.

Zakonodavac je kod nas, nažalost, predvidio i postojanje agencija koje su po prirodi svoga posla organi uprave. Zašto? Jasno je valjda samo njemu i novim normotvorcima koji misle da na ovaj način postaju originalni i da

otkrivaju neotkriveno, neovisno od toga što društvena zajednica i njeni građani od ovoga nemaju životne – praktične koristi. Na ovaj način se samo još dodatno komplikuje i usložnjava i onako kompleksno bosanskohercegovačko društveno uređenje.

Kako su uprave i agencije organizacioni oblici koji obavljaju različite osnovne djelatnosti, to bi onda jedini logičan zaključak bio da nijedna agencija ne bi trebala da obavlja osnovnu djelatnost organa uprave. Iz zakonskog definiranja djelatnosti agencije na nivou države, neprijeporno se potvrđuje da zakonodavac ne pravi nikakvu razliku između organa uprave i upravnih organizacija, što je neshvatljivo (Purišević, 2022: 229-245).

#### **4. ZAKLJUČAK**

Iako upravnim organizacijama nije opredjeljujuća djelatnost vršenje autoritativnih poslova, one ipak imaju i mogućnost autoritativnog istupanja, jer su sastavni dio državnog aparata. Uz navedeno, neophodno je naglasiti da upravne organizacije nisu organi uprave, ali da nisu ni „obične“ organizacije jer im se može povjeriti vršenje javnih- upravnih ovlaštenja.

Zbog navedenog, upravne organizacije se osnivaju da bi primarno obavljale određene stručne poslove, kao svoju osnovnu djelatnost. Upravne organizacije ne vrše vlast, a upravne poslove koji zahtjevaju primjenu naučnih i posebnih stručnih metoda rada obavljaju samo u mjeri koliko im je to potrebno da bi uspješno obavili svoju stručnu, kao osnovnu djelatnost.

Upravne organizacije po svom pravnom položaju posjeduju upravne prerogative, zbog čega im ta ovlaštenja nije potrebno posebno i naknadno povjeravati. Ovim organizacijama nije opredjeljujuća djelatnost vršenje autoritativnih poslova, mada su sastavni dio državnog aparata. Upravo ta činjenica da su sastavni dio državnog aparata, upravnim organizacijama daje mogućnost autoritativnog istupanja.

Isto tako, tradicionalno nije sporno da upravne organizacije, kad je to zakonom određeno, mogu steći svojstvo pravnog lica.

Međutim, mišljenja smo da je sticanje svojstva pravnog lica organa uprave suprotno prirodi njihove osnovne funkcije, jer je njihova osnovna djelatnost usmjerena ka neposrednom ostvarivanju i zaštiti javnog interesa. Zato je čudno i nejasno šta je to stvarno ponukalo zakonodavca u entitetu Republika Srpska da organima uprave priznao svojstvo pravnog lica.

Za razliku od organa uprave, upravne organizacije imaju vlastite prihode, ali stižu sredstva i iz budžeta. Političko-teritorijalne jedinice finansiraju upravne organizacije i iz budžeta, što smatramo opravdanim, jer se njihova stručna djelatnost, kao osnovna, obavlja u zajedničkom ili općem interesu, zbog čega i nije suštinski tržišno orjentirana.

Što se tiče javnih agencija, a polazeći od činjenice da se u nekim segmentima agencije približavaju nedržavnim subjektima, a u nekim pokazuju razlike u odnosu na upravne organizacije, zbog čega se približavaju organima uprave, to je onda neophodno njihov pravni status potpuno i precizno definirati i odrediti, a što sada nije slučaj u zakonodavstvima u Bosni i Hercegovini.

Položaj i uloga javnih agencija sa statusom upravnih organizacija, formalno-pravno je najčešća pojava u našoj zemlji. Međutim, status agencija nije isti kao i status upravnih organizacija, jer se neke agencije po prirodi posla približavaju nedržavnim subjektima, a negdje se približavaju organima državne uprave. Njihov status dodatno komplikuje činjenica da se posebnim zakonom mogu urediti pojedina pitanja drugačije u odnosu na pitanja iz njihovog osnovnog propisa.

Zašto je zakonodavac u Bosni i Hercegovini predvidio da se upravne organizacije po Zakonu o upravi Bosne i Hercegovine mogu osnivati kao samostalne upravne organizacije i kao upravne organizacije u sastavu ministarstva i to kao uprave i agencije, poznato je samo njemu.

Uprave su organi uprave kojima je osnovna djelatnost upravna dok je upravnim organizacijama to stručna djelatnost, pa po svojim osnovnim djelatnostima ova dva organizaciona oblika nemaju zajedničkih imenitelja.

Isto tako, zašto se u entitetu Federacija Bosne i Hercegovine agencije osnivaju za obavljanje određenih stručnih poslova pretežno privrednog karaktera, odnosno zašto se zakonodavac odlučio da agencijama da u nadležnost pretežno privredno-stručne kao osnovne, a ne i općenito stručne i slične djelatnosti, poznato je samo njemu.

Suprotno od ovoga, zakonodavac u entitetu Republika Srpska je među organe uprave svrstao sekretarijate, zavode, direkcije, fondove i centre, zbog čega i ovu aktivnost zakonodavca označavamo teorijskim galimatijasom.

Svjesni udomaćenosti agencija u bosanskohercegovačkom pravnom sistemu, te njihovog značaja, uloge i prirode osnovne djelatnosti koje agencije trenutno obavljaju, cijesimo da bi ministarstva, kao osnovne organe

uprave, trebalo rasteriti mnogih dosadašnjih stručnih poslova i sa njima povezanih upravnih poslova, te ih povjeriti agencijama. Agencije bi sada, po nama, kao poseban organizacioni oblik vršile stručne i sa njima povezane upravne poslove u domenu pružanja usluga, primarno, na tržišnim principima privređivanja. Obavljajući ove svoje osnovne stručne poslove, agencije bi istovremeno trebale biti zadužene i za visoko sofisticirane i multidisciplinarne razvojne i regulatorne poslove primarnog i općeg interesa za jednu društvenu zajednicu, uz njihovo precizno određenje.

S obzirom da agencije mogu imati svojstvo pravnog lica i finansijsku samostalnost, agencije bi u pravilu trebale da imaju svoje sopstvene prihode i da se primarno finansiraju iz vlastitih sredstava, uz ostavljanje mogućnosti da se finansiraju i iz budžeta.

Nažalost, u Bosni i Hercegovini se javne agencije primarno finansiraju iz budžeta, a mogu, što znači i ne moraju, i iz vlastitih prihoda. Zbog navedenog, da bi se javne agencije u Bosni i Hercegovini mogle primarno i u značajnoj mjeri samofinansirati, neophodno bi ih bilo kadrovski osnažiti sa savjesnim i stručnim, te profesionalnim, politički neutralnim, nepristrasnim i rezilijentnim službeničkim kadrom. Ovo je neophodno učiniti i zbog činjenice da javne agencije u Bosni i Hercegovini imaju operativnu samostalnost u svom radu, što znači da po ovom pitanju, za razliku od organa uprave, Vijeće/Savjet ministara BiH ne usmjerava, niti usklađuje njihov rad.



## LITERATURA

1. Milkov, D., 2012. Upravno pravo I (uvodna i organizaciona pitanja). Novi Sad: Pravni fakultet Univerziteta u Novom Sadu.
2. Purišević, F., 2021. Opće upravno pravo, TOM PRVI, Pojmovno određenje uprave i nosioci upravne funkcije. Sarajevo: Fakultet za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije Univerziteta u Sarajevu.
3. Purišević, F., 2021. Opće upravno pravo, TOM DRUGI, Teritorijalna organizacija uprave i radni/slужbenički odnosi kadrova u upravi u Bosni i Hercegovini. Sarajevo: Fakultet za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije Univerziteta u Sarajevu.
4. Purišević, F., Kržalić, A., Selimić, M., 2020. O nosiocima upravne funkcije i njenim obilježjima (sa posebnim osvrtom na Bosnu i Hercegovinu), Časopis za društvene i tehničke studije, broj: 2/2020, Visoka škola CEPS-Centar za poslovne studije;
5. Purišević, F., Kržalić, A., Selimić, M., 2021. Specifičnosti organizacije upravne, odnosno izvršne vlasti u Bosni i Hercegovini, Časopis za društvene i tehničke studije, broj: 1/2021.
6. Kržalić, A., 2009. Private security in Bosnia and Herzegovina. Sarajevo: Centre for Security Studies
7. Kržalić, A., 2021. Evolucija privatne sigurnosti u Bosni i Hercegovini. Časopis Defendologija, Banja Luka 24/2021. str. 67-78.
8. Zakon o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, broj: 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10, 40/12 i 93/17);
9. Zakon o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine (Službene novine Federacije BiH", br. 29/2003, 23/2004, 39/2004, 54/2004, 67/2005, 8/2006, 77/2006 - odluka US, 34/2010 - odluka US, 45/2010 - dr. zakon, 4/2012, 99/2015 i 9/2017 - odluka Ustavnog Suda);
10. Zakon o državnim službenicima (Službeni glasnik Republike Srpske, broj: 118/08, 117/11, 37/12 i 57/16);
11. Zakona o državnoj službi u organima javne uprave Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH, broj: 9/14, 37/15, 48/16, 9/17, 50/18, 14/19, 24/20, 41/20 i 2/21);

12. Zakon o upravi (Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, broj: 32/02, 102/09 i 72/17);
13. Zakon o organizaciji organa uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine (Službene novine Federacije BiH, broj: 35/05);
14. Zakona o republičkoj upravi (Službeni glasnik Republike Srpske, broj: 115/2018, 111/2021 i 15/2022);
15. Zakona o javnoj upravi Brčko Distrikta BiH (Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH, broj: 25/2020 – Prečišćeni tekst);
16. Zakon o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, broj: 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07, 94/07, 24/08);
17. Zakon o Vladi Federacije Bosne i Hercegovine (Službene novine Federacije BiH, broj: 1/94, 8/95, 58/02, 19/03, 2/06 i 8/06);
18. Zakon o Vladi Republike Srpske (Službeni glasnik Republike Srpske, broj: 118/08),
19. Zakon o Vladi Brčko Distrikta BiH (Službeni glasnik BD BiH, broj: 22/2018 – Prečišćeni tekst, 49/2018, 8/2019, 10/2019 i 32/2019);
20. Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, broj: 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09, 103/09, 87/12, 6/13, 19/16 i 83/17);
21. Zakon o federalnim ministarstvima i drugim tijelima Federalne uprave (Službene novine Federacije BiH, broj: 58/02, 19/03, 38/05, 2/06, 8/06 i 61/06).

**TENDENCIJE RASTA UPRAVNIH ORGANIZACIJA U KONTEKSTU  
REFORME JAVNE UPRAVE**

**GROWTH TRENDS OF ADMINISTRATIVE ORGANIZATIONS IN  
CONTEXT OF PUBLIC ADMINISTRATION REFORMS**

*Pregledni znanstveni članak*

*Doc. dr. Mevludin Mustafić\**

**Sažetak**

*Država Bosna i Hercegovina, ukoliko želi biti u korak sa savremenim demokratskim državama, kao jednu od suštinskih reformi, treba implementirati reformu uprave. To je, ujedno, i jedan od prioriternih zadataka u procesu pristupanja Europskoj uniji. U tom pravcu se, međutim malo ili gotovo nikako radilo. Reforma uprave je uzročno-posljedično vezana i za gotovo sve druge ključne reforme. To je još jedan od krupnih razloga da se ovom projektu posveti potrebna pozornost. Osnovna teza je da Bosna i Hercegovina treba provesti reformu uprave, koja će osigurati funkcionalnost države i opstojnost u skladu s demokratskim normama i načelima. U tom kontekstu, država treba omogućiti pristojan nivo zadovoljenja potreba i interesa građana, tj. lakši život i sigurnu budućnost za sve. To može jedino stvaranjem i implementiranjem javnih politika usmjerenih na rješavanje konkretnih društveno-političkih, ekonomskih, socijalnih i drugih problema. U istraživanju su korištene sve osnovne metode, a za pripremljanje podataka korištene su metoda analiza (sadržaja) dokumenata i metoda studije slučaja (case study). Opći je zaključak da se primjenom naučnih metoda treba pristupiti postepenom uspostavljanju faza reforme uprave. Da bi se reformirala uprava, potrebno je obaviti složene zadatke i ispuniti brojne uloge. Te zadatke i uloge obavljaju postojeće rukovodne i stručne strukture u državnim organizacijama i institucijama, ali se za obavljanje pojedinih poslova i zadataka kreiraju i posebne usluge i timovi, koji moraju biti profesionalno osposobljeni i vladati setovima relevantnih informacija.*

---

\* Pravni fakultet Univerziteta u Travniku, e-mail: mevludin.mustafic@pfk.edu.ba

*Ključne riječi: uprava, tendencija, upravne organizacije, reforma, Bosna i Hercegovina.*

### **Abstract**

*The state of Bosnia and Herzegovina, if it wants to keep pace with modern democracies, as one of the essential reforms, needs to implement administrative reform. This is, at the same time, one of the priority tasks in the process of joining the European Union. However, little or no work has been done in that direction. Administrative reform is cause-and-effect and tied to almost all other key reforms. This is another major reason to pay due attention to this project. The basic thesis is that Bosnia and Herzegovina needs to implement administrative reform, which will ensure the functioning of the state and stability in accordance with democratic norms and principles. In that context, the state should enable a decent level of meeting the needs and interests of citizens, ie. an easier life and a secure future for all. This can only be done by creating and implementing public policies aimed at solving specific socio-political, economic, social and other problems. All basic methods were used in the research, and methods of analysis (content) of documents and case study methods (case study) were used to prepare data. The general conclusion is that the application of scientific methods should be used to gradually establish the phase of administrative reform. In order to reform the administration, it is necessary to perform complex tasks and fulfill numerous roles. These tasks and roles are performed by the existing management and professional structures in state organizations and institutions, but special services and teams are created to perform certain tasks and duties, which must be professionally trained and master sets of relevant information.*

*Key words: administration, tendency, administrative organizations, reform, Bosnia and Herzegovina.*

## **1. UVOD**

Jedan od prioriteta i uvjeta za priključenje Bosne i Hercegovine euroatlanskim integracijama, a osobito integraciji u Europsku uniju jeste,

pored ostalog, i reforma uprave. Reforma uprave je, dakle, samo jedna u nizu prioriternih reformi koje Bosna i Hercegovina treba implementirati ukoliko želi postati punopravnom članicom Europske unije. Upravu se razumijeva kao „svojevrstu javnu službu čiji pripadnici vrše društveno korisne poslove“ (Dedić, 2001, str. 20). Općenito promatrano, terminološko određenje “uprave“ „predstavlja i predstavljalo je jedno od najspornijih pitanja upravnog prava, naročito zbog činjenice da postavljeni obim pojma određuje predmet upravnog prava, institute i institucije, odnosno domet naučnog i teorijskog izučavanja“ (Tanović, 2018, str. 15).

Činjenica je da se Bosna i Hercegovina još uvijek nalazi u procesu tranzicije društva i države. Taj proces je obilježen poslijeratnom obnovom i formiranjem državnih institucija i stabilnog društvenog poretka. Kruna takvom procesa, a kada je u pitanju integracija države u Europsku uniju, bilo je potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa Europskom unijom 2008. godine. Međutim, posljednjih nekoliko godina, država nije učinila značajne pomake sa te pozicije, a naredna pozicija bi bila pozicija „izlaska iz stanja demokratske stabilizacije“ i prijelaz ka “stanju demokratske tranzicije“ (Leskovac, 2009, str. 341).

U procesu demokratizacije društva i države i stjecanja članstva u Europskoj uniji, uprava ima izuzetno značajnu, pa ako ne i jednu od ključnih uloga. Aktualno stanje javne uprave u Bosni i Hercegovini je takvo da ona još uvijek funkcionira na temelju konzervativnih i davno prevaziđenih načela, principa i procedura. Države članice Europske unije su posebnu pozornost posvetile svojim upravama, koje funkcioniraju na načelima i procedurama koje postavljaju europsko pravo i Europska povelja o lokalnoj samoupravi. Naime, na prijedlog Stalne konferencije lokalnih i regionalnih vlasti Europe, države članice Vijeća Europe su 18. oktobra 1985. godine u Strassburgu usvojile Europsku povelju o lokalnoj samoupravi sa ciljem uspostavljanja zajedničkih europskih standarda za određivanje i očuvanje prava lokalnih vlasti koje su najbliže građanima.

Ukoliko Bosna i Hercegovina želi imati upravu sličnu onu u državama članicama Europske unije, onda treba čim prije pristupiti reformama ovog društvenog sektora.

Jedino kroz reformiranu upravu mogu se u cjelosti ostvariti njeni interesi i zadaci, a to je efikasno i efektivno pružanje usluga građanima. Reforma uprave u Bosni i Hercegovini je, stoga, jedan od preduvjeta za

integraciju države u Europsku uniju, jer od postizanja efikasne, efektivne i funkcionalne uprave usmjerene na potrebe i interese građana, ovisi ukupni društveno-ekonomski i svaki drugi napredak i razvoj države što se i traži za punopravno članstvo u toj naddržavnoj zajednici.

## **2. STANJE UPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI**

Uprava u Bosni i Hercegovini ima svoju dugu historijsku utemeljenost i tradiciju, počev od srednjovjekovne Bosne, pa do postdejtonskog perioda. Aktualno stanje uprave u Bosni i Hercegovini, s njenom unutarnjom strukturom, utemeljeno je na Dejtonskom mirovnom sporazumu i Ustavu koji je sastavni dio tog Sporazuma.

Organizacija i struktura uprave u Bosni i Hercegovini je izuzetno heterogena, složena i komplicirana. Karakterizira je i visoka razina birokratizma, korupcija, preglomaznost i neučinkovitost. Usljed toga, značajna javna sredstva koriste se za financiranje rada administracije, a sve manje se ulaže u infrastrukturne projekte, razvoj privrede i zapošljavanje.

Također, u upravi u Bosni i Hercegovini nije osigurana ravnomjerna nacionalna zastupljenost konstitutivnih naroda i ostalih građana. To je i Ustavom jasno definirano u članu IX, tačka 3. gdje se kaže da „podjela pozicija u upravi treba da općenito odražava sastav naroda u Bosni i Hercegovini. U praksi ova odredba se tumači kao trodijelna podjela upravljačkih pozicija, što se u velikoj mjeri odslikava i u pogledu zapošljavanja na nižim pozicijama u državnim institucijama“ (Leskovic, 2009, str. 295).

Aktualan problem je veličina uprave, odnosno broj službenika koji rade u upravi. Naime, porazna je činjenica da je taj broj svakim danom sve veći, što, ne samo da predstavlja opterećenje za državni, entitetske, kantonalne i općinske budžete, već i usporava rad uprave i pružanje usluga usmjerenih na zadovoljavanje interesa i potreba građana. Usljed takvog lošeg stanja uprave u Bosni i Hercegovini, nezadovoljstvo građana konstantno raste.

Da bi Bosna i Hercegovina postala punopravnom članicom Europske unije, neophodno i neodgodivo treba provesti suštinsku i cjelovitu reformu svih segmenata uprave. To znači da se trebaju implementirati europski principi i standardi s ciljem prilagođavanja javne uprave i administracije

procesima integracije u Europsku uniju. To osobito zbog činjenice da je „državna uprava koja je naslijeđena iz ere jednopartijskog, socijalističkog sistema, nespremna da apsorbuje i provede zahtjeve koje postavlja proces EU integracija i globalizacije“ (Leskovac, 2009, str. 292). Bez moderne, efikasne i funkcionalne uprave, nemoguće je provesti procedure i postupke pouzdanog i efikasnog pristupa Bosne i Hercegovine Europskoj uniji.

Proces pridruživanja i članstva nije nikakav *ad hoc* proces, već izuzetno zahtjevan i vremenski izrazito dug proces. Bosna i Hercegovina „ne može kao država računati na mjesto u zajednici evropskih država ako njeni građani, njena politička struktura: stranke i državni organi ne stvaraju standarde na temelju kojih se i postaje članicom i opstaje u Europskoj uniji“ (Pejanović, 2012, str. 212). Reformirana javna uprava nije stanje koje je konačno i ako je dijelom evropskog upravnog prostora.

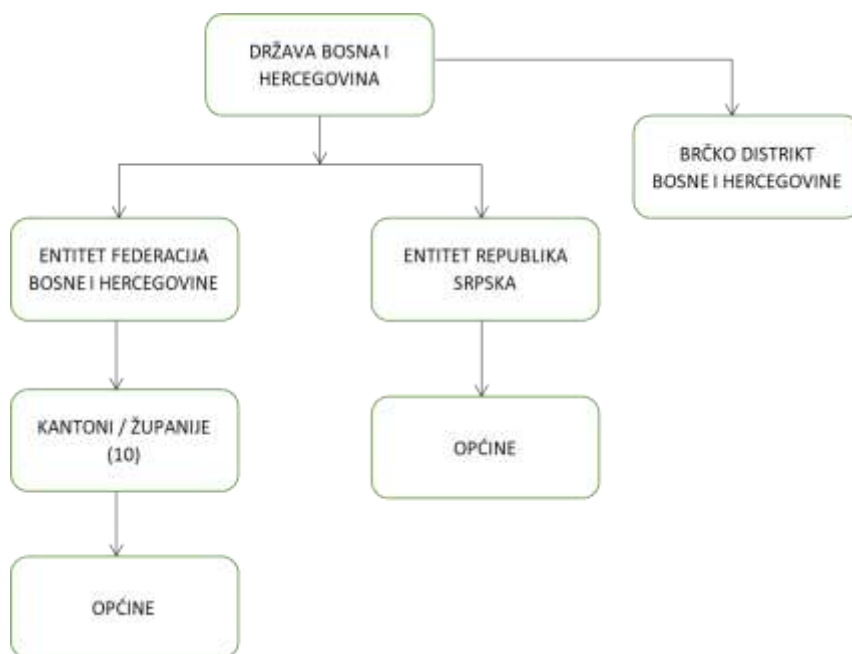
Od uprave u Bosni i Hercegovini se traži da bude reformirana, kako bi se u procesu pridruživanja mogla i dalje reformirati i prilagođavati novim uvjetima evropskog upravnog prostora. Također, bitno je naglasiti da i u vremenu vanrednih prilika, kao što je primejrice epidemija COVID-19, reformirana uprava znači adekvatnu, efikasnu i kompletnu uslugu koja se mora isporučiti građanima. Europske integracije moraju biti put prema reformiranju i permanentnom prilagođavanju uprave potrebama građana.

### **3. POZICIJA UPRAVE U USTAVNOM UREĐENJU BOSNE I HERCEGOVINE**

Trenutno ustavno ustrojstvo i uređenje države Bosne i Hercegovine utemeljeno je na osnovu Dejtonskog mirovnog sporazuma iz 1995. godine (Dejtonski mirovni sporazum, 1996), kojim je okončan rat i uspostavljen mir. Prema ovom Sporazumu, ustanovljeno je dosta složeno i heterogeno ustavno uređenje države Bosne i Hercegovine. Radi se, o jednoj vrsti, polufederalnog uređenja, budući da je određeno da će se Bosna i Hercegovina sastojati od dva entiteta, Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske (Dejtonski mirovni sporazum, 1996).

Godine 1999. formiran je i Distrikt Brčko kao posebna administrativno-teritorijalna jedinica u okviru države Bosne i Hercegovine. Nadalje, entitet Federacija Bosne i Hercegovine je sastavljen od deset (10) kantona. Uređenje lokalnog nivoa vlasti (lokalne samouprave) u Bosni i

Hercegovini je u velikoj mjeri preuzeto iz ranijeg socijalističkog sistema. Općine i gradovi su pozicionirane kao jedinice lokalne samouprave.



Slika 1. Ustrojstvo države Bosne i Hercegovine

Sistem državne uprave je, također, dosta kompliciran. Državni nivo izvršne vlasti predvodi Predsjedništvo Bosne i Hercegovine, sastavljeno od tri člana, zajedno s njihovim kabinetima. Zatim, Vijeće ministara, koje se sastoji od devet (9) ministarstava i koje svojom organizacijom i nadležnošću ne pokriva neke od najosnovnijih državnih resora koji su u drugim demokratskim državama pokriveni posebnim ministarstvima.

Nivo izvršne vlasti entiteta je uređen tako da Vladu entiteta Federacija Bosne i Hercegovine čini šesnaest (16) ministarstava plus premijer. Ista situacija je po pitanju Vlade Republike Srpske. Tu su još predsjednici i podpredsjednici entiteta, sa svojim kabinetima.

Izvršnu vlast Brčko Distrikta čine gradonačelnik Brčko Distrikta i dvanaest (12) odjeljenja čiji je sistem i način rada sličan radu ministarstava. Izvršnu vlast u kantonima u entitetu Federacija Bosne i Hercegovine čine vlade kantona. Svaki od deset (10) kantona ima svoju kantonalnu Vladu koju čini dvanaest (12) ministarstava.



Dakle, u okviru ustavnog uređenja izvršne vlasti u Bosni i Hercegovini djeluje ukupno 165 ministarstava, plus kabineti članova Predsjedništva Bosne i Hercegovine, predjednika i podpredsjednika entiteta, kabinet gradonačelnika Brčko Distrikta, te kabineti kantonalnih premijera. Na sve ovo dolaze još i razne direkcije, agencije, uredi,...

Svi navedeni podaci osnov su da se postavi pitanje o efikasnosti vlada, odnosno efikasnosti djelovanja javne uprave u Bosni i Hercegovini i zadovoljstva građana njenim radom.

Neefikasan javni sektor Bosne i Hercegovine predstavlja ograničenje realnom sektoru zbog svoje složenosti, heterogenosti i glomaznosti. Usljed toga dolazi do niza negativnih efekata, poput produciranja nekvalitetnih javnih usluga, nedostatnog obima pružanja javnih usluga, pojave “sive ekonomije“, korupcije i slično.

Imajući u vidu ovako glomazan upravni aparat, za pretpostaviti je da postoji ozbiljan sistem obrazovanja i educiranja kadrova (službenika i namještenika), kao i naučni pristup kreiranju različitih javnih politika i njihovu provođenju. Segment edukacije, kao i regrutiranja kadrova u državnu službu stavljen je u nadležnost Agencije za državnu službu Bosne i Hercegovine, kao i entitetskih agencija. Sve one realiziraju određeni broj edukacija i formalno vrše prijem kadrova u radni odnos u državnoj službi.

#### **4. TENDENCIJE U RAZVOJU JAVNE UPRAVE**

Ukupni razvoj društva i društvenih odnosa, te tendencije koje prate taj razvoj utječu i uzrokuju različite tendencije razvoja uprave. Za potpuno razumijevanje tendencija u razvoju uprave, neophodno je prethodno razumijeti pojam tendencije.

Sama riječ tendencija je stranog porijekla. Prema *Leksikonu stranih reči i izraza*, pod odrednicom tendencija stoji: „tendencija (n. lat. tendentia) težnja, teženje (u određenom pravcu, sa izvesnim ciljem); sklonost, smer; stremljenje; namera, cilj (npr. knjige); na berzi: sklonost cena (skakanju ili padanju)“ (Vujaklija, 1980, str. 903). Slični pristupi određenju i razumijevanju riječi tendencija se nalaze i u drugim rječnicima i leksikonima.

Prema jednoj široj definiciji i širem određenju, tendencija je „proces nastanka i razvoja pojave određenog sadržaja, forme i svojstava. Tendencija

se može shvatiti, posmatrati i istraživati kao model, struktura i proces. Njena osnovna, bitna svojstva su: složenost, razvojnost i dinamičnost. Ona se može klasifikovati polazeći od kriterijuma: sadržaja, usmjerenosti, svojstava i forme, vremena, prostora, rasprostranjenosti, trajanja, intenziteta, itd. Bitan uslov shvatanja i razumijevanja tendencija ne ogleda se samo u čulnom empirijskom opažanju, već i u prethodnom saznanju i naučnom saznanju (naročito naučno verifikovanom saznanju – naučnim zakonima i naučnim objašnjenjima u oblasti društvene pojave, čija se perspektiva istražuje) i valjanim indikatorima preko kojih se proces saznanja – identifikacije tendencija ostvaruje. Svakako u bitne uslove valjane identifikacije treba ubrajati i utvrđivanje – konstatovanje bitnih činilaca sadržaja tendencija i njihove odnose i usmjerenja i iznalaženja relativno pouzdanih mjerila za vrednovanje tendencija. Tako tendencije mogu biti pozitivne i negativne, kratkoročne i dugoročne, mogu imati mnoštvo transformacija, kao što je npr. brak. Drugo, utvrditi sposobnost razvoja tendencija, utvrditi posljedice njihovog razvoja u ranim fazama razvoja i posljedicama njihovog maksimalnog ostvarenja. Zato imamo zahtjev za identifikacijom tendencija“ (Termiz, 2016, str. 7).

Budući da je proces identifikacije tendencija bitna osnova i prognostičkih naučnih istraživanja, u tom smislu se istražuju i analiziraju tendencije u razvoju uprave, što uključuje i predviđanje budućih kretanja. Predviđanje budućnosti se mora zasnivati, prije svega, na svojevrsnom naučnom istraživanju na osnovu činjenica sadašnjosti. Mada je sporno mogu li predviđanja biti naučna, nije sporno da se na njih mogu primjeniti naučne metode.

Eugen Pusić identificira četiri vrste tendencija razvoja uprave, a one su sljedeće (Pusić, 1993, str. 49-77):

- porast upravnih organizacija;
- diferencijacija uprave;
- profesionalizacija uprave i
- smanjenje prinude u upravi.

Ovim tendencijama može se kao posebna dodati i tendencija informatizacije javne uprave (Tanović, 2018, str. 55).

Imajući u vidu činjenicu da je fokus istraživanja i elaboracije ovog udžbenika na odnosu javne uprave i nevladinih organizacija, u tom smislu će

se dati samo osnovna karakteristična obilježja navedenih vrsta tendencija razvoja uprave.

*Porast upravnih organizacija* je prva od identificiranih tendencija razvoja uprave. Činjenica je kako je porast upravnih organizacija nastao kao posljedica širenja nadležnosti i zadaća koje se stavljaju pred upravu, tj. pred upravne organizacije. Širenjem lepeze raznovrsnih potreba i interesa koje članovi društvene zajednice žele ostvariti i zadovoljkjiti, širi se i spektar nadležnosti i zadaća upravnih organizacija.

Zapravo, cjelokupna povijesti pojave i razvoja organiziranih oblika vlasti je i povijest razvoja organizacija vlasti, tj. upravnih organizacija. Na te činjenice ukazuju mnogi autori i istraživači uprave i upravnih organizacija. Naime, „svaka moderna država podrazumijeva veliku administraciju, često pežorativno nazvanu 'birokratijom', kako bi implementirala svoju politiku“ (Leskovac, 2009, str. 48), budući da su upravne organizacije postale najznačajnijim akterom provođenja i implementiranja različitih javnih politike koje formuliraju i usvajaju državne vlade.

Trenutni „institucionalni i kadrovski kapaciteti uglavnom mogu odgovoriti na racionalno povećanje obima i sadržaja javnih poslova i zahtjeva građana, te zbog smanjenja i kontrole javnih troškova vrlo oprezno pratiti utemeljenost intencije institucionalnog i kadrovsog rasta“ (Tanović, 2018, str. 54).

Stoga, za očekivati je da će se daljnim razvojem društava, društvenih veza i odnosa, kao i permanentnim širenjem preferencija i interesa stanovništva, uz konstantni napredak u razvoju informaciono-komunikacionih tehnologija, upravne porganizacije sve više širiti i obuhvatati sve veći broj poslova i zadaća. Ta tendencijaj će biti i dalje izražena i predstavljat će nezaobilazno karakterno obilježje svih upravnih organizacija u savremenim državama.

*Direfencijacija uprave (upravnih organizacija)* je druga identificiraa tendencija razvoja uprave. Budući da je ona uvjetovana podjelom rada, razvojem i sve većim usložnjavanjem pravno-političkih (društveno-političkih) sistema, onda se i govori o horizontalnim i vertikalnim oblicima diferencijacije.

Diferencijaciju se može pratiti „horizontalno – prema vrsti djelatnosti, odnosno resorima – npr. uprava u oblasti odbrane, spoljnih i unutrašnjih poslova, pravosuđe i finansije... Vertikalna diferencijacija predstavlja raščlanjivanje upravnih sistema unutar jednog jedinstvenog upravnog sistema a prema opsegu i teritoriji koje pokrivaju, odnosno prema nivou vlasti – npr. centralna, regionalna ili lokalna uprava“ (Tanović, 2018, str. 49). Uz ova dva oblika diferencijacije uprave se vežu i dva srodna ili različita pojma, i to: djelokrug-nadležnost (horizontalna raspodjela djelatnosti) i nadležnost (poslovi iste vrste organa uprave: stvarna i teritorijalna (mjesna) nadležnost). „Nadležnost (djelokrug, kompetencija) jest termin koji označava skup pravnih obveza i pravnih ovlasti da se obavljaju poslovi jednog organa, npr. nadležnost parlamenta da donosi zakone, da imenuje ministre i suce, da nadzire rad vlade itd. Stvarna nadležnost jeste obveza i ovlast da se obavljaju neke vrste poslova, da se rade neke 'stvari', npr. da se sudi u krivičnim i imovinskim sporovima, ili da se obavljaju neki poslovi Predsjednika Republike. Teritorijalna (mjesna) nadležnost jeste obveza i ovlast da se takve vrste poslova obavljaju na određenom teritoriju (npr. da se sudi u krivičnim i imovinskim sporovima nastalim na području općine Osijek, ili da se obavljaju poslovi Predsjednika Republike na teritoriji čitave države“ (Visković, 2001, str. 42-43).

*Tendencija profesionalizacije uprave* predstavlja „proces ustaljivanja položaja u upravnim organizacijama u skladu sa ustaljivanjem skupina zadataka i stabilnosti osobina položaja njihovih nosilaca odnosno prelaz sa laika na stručne službenike u upravi (tendencija na kojoj je prvi insistirao Weber)“ (Leskovac, 2009, str. 50).

Gotovo sve upravne organizacije u savremeno doba teže maksimalnoj profesionalizaciji svoji kadrova, s ciljem postizanja stabilnog i učinkovitog rada, te učinkovitog, blagovremenog, djelotvornog i kvalitetnog pružanja (javnih) usluga.

Profesionalno obrazovani, obučeni, pripremljeni i kompetentni kadrovi (djelatnici) upravnih organizacija predstavljaju, u današnjem vremenu, najvažniji resurs svake upravne organizacije i osnov su stabilnosti upravnih sistema. Tako se, prema kriteriju osobina službenih osoba koje rade o organima uprave, razlikuju profesionalni i neprofesionalni organi. U profesionalnim organima rade profesionalne osobe, a profesionalizam se

sastoji u tome što su službene osobe (djelatnici u upravi): „(a) posebno školovane za poslove određenog organa, (b) rad u tom organu im je osnovni izvor prihoda, (c) one taj rad obavljaju na neograničeno vrijeme i (d) redovito ne donose političke odluke. Takvi su organi, u jednom starijem smislu zvani i 'birokratski', sudovi i većina upravnih organa u modernim državama. U njima rade pravnici, posebno školovani upravni kadrovi i osobe s najrazličitijim drugim profesijama (liječnici, inženjeri, veterinari, prevoditelji, nastavnici itd.)“ (Visković, 2001, str. 44).

Mnogi autori i istraživači, stoga, ovu tendenciju razvoja uprave smatraju nesumnjivo najznačajnijom tendencijom u razvoju upravnih organizacija i institucija. Međutim, profesionalizam javnih službenika „bez sveobuhvatne organizacijske i funkcionalne reforme javne uprave, nije dovoljan za kvalitet u pružanju javnih usluga korisnicima. Stručna osposobljenost kadrova u javnoj upravi je dobra osnovna pretpostavka da uz racionalizaciju organa javne uprave i reformu državne službe, čini ukupnost provođenja adekvatne reforme javne uprave“ (Tanović, 2013, str. 109.119).

Važno je, u tom kontekstu, također, naglasiti da „zahtjev za visokom profesionalizacijom javne službe može se ispuniti jedino pod uvjetom da niz organizacijskih i radnopravnih segmenata, kao i element tzv. okruženja pružaju povoljan osnov za profesionalni razvoj, što su: pravilna podjela rada, disciplina, etika i integritet javne službe, te lojalnost i sigurnost“ (Tanović, 2018, str. 57).

*Tendencija ograničavanja prinude u upravi* je tendencija relativno novijeg datuma. Ona je prisutna usljed „razvoja države u smjeru većeg poštovanja i djelotvornije zaštite osnovnih ljudskih prava, kao i razvoja civilnog društva i demokratije, te rasta tehničkog nivoa upravnih službi“ (Leskovac, 2009, str. 53). Kako naglašava Saša Leskovac, a vodeći se uvidima Eugena Pusića, jedna od posljedica ove tendencije je i „latentna transformacija pojma uprave u 'javni sektor' u savremenim društvima, kao odraz daljnjeg širenja upravljanja društvenog karaktera preko granica klasične državne uprave i predstavlja, u stvari, novu etapu u razvoju države i uprave“ (Leskovac, 2009, str. 53).

Uprava dobiva sev više zadaća, ovlaštenja i nadležnosti od strane centralnih vlasti, čime se značajno povećava njen položaj i utjecaj, a ujedno smanjuje i ograničava prinuda u upravi. Ona postaje sastavnim dijelom

javnog sektora, kao novog oblika shvatanja i razumijevanja, pa i pozicioniranja državne uprave.

Uprava se izdvojila iz tradicionalnih “okova” pripadnosti nekom od klasičnih državnih resora, te tako dobila posebnu ulogu i poziciju u odnosu institucije i organe u oblasti zakonodavstva. U tom smislu, Sead Dedić zaključuje da se „uprava razvija od organizacije koja vrši isključivo vlast, preko organizacija kojima je to pretežan zadatak, jer vrše i druge opšte društvene poslove, pa do organizacija kojima je pretežan zadatak vršenje raznih poslova u javnom interesu, a efektivno vršenje vlasti samo je u vezi sa ovim zadatkom“ (Dedić, 2001, str. 30).

*Informatizacija javne uprave.* Ova tendencija u razvoju uprave vezana je za permanentni i nezaustavljivi razvoj informaciono-komunikacionih tehnologija. Takav razvoj, inkorporiran u djelovanje javne uprave, neminovno je u vezi i sa kvalitetom, brzinom i efikasnošću u pružanju javnih usluga građanima.

Nedostatna primjena novih tehnologija u radu uprave je primjetna u državama u razvoju i tranzicijskim državama. Promjena te paradigme, danas je neminovnost uprave.

Tako, „elektronska uprava, odnosno e-uprava, unaprjeđuje i pospješuje sve upravne procese, značajno utječe na brzinu i kvalitet javnih usluga, a time i na ostvarenje javnog interesa i zaštite ljudskih prava i sloboda“ (Tanović, 2018, str. 56).

## **5. PRAVCI REFORME UPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI**

Uprava se, kao složen sistem reguliranja odnosa u društvu, mora organizirati i osposobiti da na efikasan i efektivan način odgovori modernim zahtjevima vremena. Stoga su u tom domenu neophodni radikalni preobražaj i suštinska reforma. Općenito promatrano, takvi zahvati podrazumijevaju tri značajne promjene u upravi, i to (Milenković, 2009, str. 309-324):

1. organizacione;
2. proceduralne (procesne), i
3. etičke.

To znači da u Bosni i Hercegovini treba provesti reformu uprave, koja će kroz niz racionaliziranih procesa osigurati da država funkcionira i opstoji u skladu s demokratskim normama, načelima i principima. Znači, država mora omogućiti pristojan nivo zadovoljenja potreba i interesa građana, tj. lakši život i sigurnu budućnost za sve.

S obzirom na činjenicu da aktualno stanje uprave u Bosni i Hercegovini nije na zadovoljavajućem nivou, kao imperativ se nameće potreba uvođenja sistema potpunog upravljanja kvalitetom u državnoj upravi. Stoga je, u Bosni i Hercegovini obavezan „jedinstven i jasan pravni i institucionalni okvir koji će konzistentno i jedinstveno u cijeloj zemlji definirati ovlaštenja, finansijska i tehnička sredstva za provedbu ovih zadataka, kao i instrumente za saradnju sa drugim nivoima vlasti“ (Leskovac, 2009, str. 347). Ove činjenice trebaju biti samo polazni osnov na kome će se temeljiti reforma uprave na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini. Bez ovog polaznog osnova nemoguće je pristupiti ozbiljnim i suštinskim reformama, ne samo onih oblasti koje se odnose na upravu, već i drugih oblasti koje su uzročno-posljedično vezane za upravu.

Jedan od prvih zahvata u smjeru reforme uprave u Bosni i Hercegovini treba biti precizno i jasno definiranje ustavno-pravne pozicije uprave. Taj korak podrazumijeva promjenu aktualne ustavne i zakonske pozicije uprave, kroz njeno ustavno i zakonsko obezbjeđenje, odnosno promjenu Ustava Bosne i Hercegovine. Taj proces promjene ustava podrazumijeva „dogradnju Dejtonskog mirovnog sporazuma“ (Pejanović, 2012, str. 292), kroz koji će se jačati institucije na državnom nivou. Uprava na državnom nivou treba, dakle, biti snažnija i funkcionalnija, što će ojačati i njene kapacitete u ukupnom radu i djelovanju.

Bitan korak u reformi uprave u Bosni i Hercegovini napravljen je juna 2006. godine, kada je Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, kroz rad Ureda Koordinatora za reformu javne uprave usvojilo Strategiju za reformu javne uprave. Ovom Strategijom su, pored navedene ustavne reforme, definirane i druge komponente reforme uprave. Strategija predstavlja „cjelovit, konzistentan i sveobuhvatan dokument koji se bavi jačanjem općih upravnih kapaciteta putem reforme horizontalnih i vertikalnih sistema i struktura upravljanja. Njom su predviđene reforme u sljedećim oblastima“ (Leskovac, 2009, str. 331-336):

- razvoj općih upravnih kapaciteta;

- javne financije;
- ljudski potencijali;
- upravni postupak;
- institucionalna komunikacija;
- informacione tehnologije.

Neke od pobrojanih reformi su se već počele implementirati, iako se taj proces odvija izuzetno sporo i otežano. Tako, od navedenih neophodnih reformi, najviše se uradilo na uvođenju informaciono-komunikacionih tehnologija u rad upravnih organa i institucija, kao i na edukaciji zaposlenika koji rade na tim i takvim poslovima. Ovom reformom se ujedno utjecalo i na poboljšanje odnosa komunikacije između uprave i građana, čime je zadovoljstvo građana radom uprave podignuto na višu razinu.

Međutim, činjenica je da ključne reforme u oblasti uprave u Bosni i Hercegovini još uvijek nisu pripremljene niti implementirane. Dakako, ona najslženija i temeljna koja se odnosi na promjenu aktualnog Ustava Bosne i Hercegovine još nije niti započela. Da bi se sve to postiglo, procesi se moraju intenzivirati, što će zahtijevati puno zajedničkog rada i truda. U konačnici, sve se to radi u interesu građana, koji će biti zadovoljniji uslugama državne uprave, kao i osiguranje uvjeta za punopravno članstvo Bosne i Hercegovine u Europskoj uniji.

## **6. ANALIZA STUDIJE SLUČAJA (CASE STUDY) BOSNA I HERCEGOVINA**

Država Bosna i Hercegovina\* je u ranoj fazi reforme javne uprave (PAR) i nije bilo napretka u pogledu osiguranja profesionalne i depolitizirane državne službe kao i koordiniranog pristupa kreiranju politika na nivou cijele zemlje. Strateški okvir za reformu javne uprave usvojen je na svim nivoima vlasti, a sada je potrebno usvojiti prateći akcioni plan. Političko tijelo koje upravlja koordinacijom reforme javne uprave još nije uspostavljeno.

Kako bi se garantirala profesionalna državna služba, procedure državne službe moraju biti zasnovane na principima zasluga i bez političkog uplitanja. Bosna i Hercegovina je u ranoj fazi/je na određenom nivou

---

\* Prilagođena analiza na osnovu: Radni dokument osoblja Komisije: Izvještaj o Bosni i Hercegovini za 2020. Europska komisija, Brisel, 6.10.2020, str. 5-6.



pripremljenosti u oblasti pravosuđa. U izvještajnom periodu u ovoj oblasti nije ostvaren napredak. Nisu preduzete odgovarajuće mjere u vezi sa nalazima iz Izvještaja stručnjaka o pitanjima vladavine prava. Reforme u oblasti integriteta su naišle na otpor unutar pravosuđa. Evidentni znaci pogoršanja zahtijevaju hitne mjere na jačanju integriteta i vraćanju povjerenja građana u pravosuđe, počev od kredibilnog i rigoroznog sistema provjere finansijskih izvještaja nosilaca pravosudnih funkcija.

Ometanje pravosudnih reformi od strane političkih aktera i unutar samog pravosudnog sistema te loše funkcionisanje pravosuđa ugrožavaju mogućnost građana da ostvare svoja prava te ometaju borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala. Bosna i Hercegovina je u ranoj fazi/na određenom nivou pripremljenosti u prevenciji borbe protiv korupcije i organiziranog kriminala. Nije bilo napretka u realizaciji ključnih prioriteta iz Mišljenja, preporuka iz 2019. u ovoj oblasti, kao ni nalaza iz Izvještaja stručnjaka o pitanjima vladavine prava u BiH. Korupcija je i dalje vrlo prisutna i predstavlja razlog za ozbiljnu zabrinutost, jer je na svim nivoima vidljiv direktan politički uticaj na svakodnevni život građana.

Postoje sistemski nedostaci u operativnoj saradnji agencija za provedbu zakona i vrlo ograničena razmjena obavještajnih podataka. Policija je podložna političkim uplitanjima. Finansijske istrage i zapljena imovine su uglavnom neefikasni. Kontakt-tačka za saradnju sa Europolom još uvijek nije operativna. Nisu preduzeti koraci na uspostavi saradnje sa Eurojustom. Potrebno je unaprijediti kapacitete zemlje za borbu protiv terorizma i trgovine drogom i nastaviti ulagati napore u tom pravcu. U pogledu osnovnih prava zakonodavni i institucionalni okviri su na snazi, ali je potrebno usvojiti sveobuhvatan strateški okvir. Određeni koraci su preduzeti - Ustavni sud je ukinuo odredbu o smrtnoj kazni u Ustavu Republike Srpske a u Sarajevu je održana i prva Parada ponosa LGBTI populacije koja je protekla mirno. Ostaju izazovi u području slobode okupljanja, posebno u Republici Srpskoj. Potrebne su značajne reforme da bi se osiguralo da svi građani mogu ostvariti svoja politička prava i da se ukine praksa „dviije škole pod jednim krovom“ te osigura inkluzivno i kvalitetno obrazovanje za sve. Nije postignut napredak u tome da se osigura sloboda izražavanja i medija i zaštita novinara, posebno kroz adekvatno sudsko procesuiranje prijetnji i nasilja nad novinarima i medijskim radnicima, kao ni u osiguranju finansijske održivosti sistema javnih emitera.

EU je osigurala značajnu podršku Bosni i Hercegovini za upravljanje migracijama. EU poziva vlasti u Bosni i Hercegovini da bez odlaganja preduzmu sve neophodne mjere da spriječe dalje širenje humanitarne krize. EU očekuje i da se kršenja zakona adekvatno istraže. Bosna i Hercegovina treba osigurati efikasnu koordinaciju upravljanja granicama i kapacitetima za upravljanje migracijama na svim nivoima i osigurati funkcionisanje sistema azila. Kada je riječ o ekonomskim kriterijima, Bosna i Hercegovina je ostvarila ograničen napredak u nalazi se u ranoj fazi uspostavljanja funkcionalne tržišne ekonomije.

Na kvalitet ekonomskog upravljanja je negativno uticalo kašnjenje u formiranju vlade i nedovoljna saradnja na entitetskom i državnom nivou, što je, između ostalog, onemogućilo napredak u poboljšanju poslovnog okruženja koje se suočava sa velikim slabostima, npr. problemi kod procedura ulaska na tržište i izlaska sa tržišta, vladavine prava i nadzornih i regulatornih institucija.

Pokretač ekonomskog rasta bila je velika domaća potražnja, zahvaljujući značajnom prilivu radničkih doznaka i niskoj inflaciji. Javni sektor je i dalje prevelik i neefikasan. Finansijski sektor je ostao stabilan, uz povećano kreditiranje, dok je nezaposlenost u padu, dijelom i zbog značajnog odliva radne snage. Međutim, COVID-19 je ostavio posljedice na ekonomiju, doveo do naglog pada ekonomske aktivnosti i značajnog pogoršanja stanja na tržištu rada. Bosna i Hercegovina je ostvarila ograničen napredak i još uvijek se nalazi u ranoj fazi kada je riječ o sposobnosti da se nosi sa pritiskom konkurencije i tržišnim silama u EU.

Ukupni kvalitet obrazovanja je još uvijek slab, dok su mjere za poboljšanje saobraćajne i energetske infrastrukture i dalje nedovoljne. Obim strukturnih prilagođavanja je bio ograničen, iako je postojala određena diversifikacija u pogledu strukture trgovine u zemlji. Bosna i Hercegovina i dalje aktivno učestvuje u regionalnoj saradnji i održava dobrosusjedске odnose.

Ostvaren je napredak u usklađivanju sa zajedničkom vanjskom i sigurnosnom politikom EU i potrebno ga je održavati. Bosna i Hercegovina je generalno u ranoj fazi/na određenom nivou pripremljenosti u pogledu spremnosti za preuzimanje obaveza koje proističu iz članstva u EU i potrebno je da značajno ubrza proces usklađivanja s *acquisem* i sprovede odgovarajuće zakonodavstvo.

U izvještajnom periodu, u različitim poglavljima *acquisa* EU ostvaren je ograničen napredak ili ga nije ni bilo. Posebnu pažnju je potrebno posvetiti područjima slobodnog kretanja roba, pravu poslovnog nastana i slobodi pružanja usluga, informacionom društvu i medijima, poljoprivredi i ruralnom razvoju, ribarstvu, transportnoj politici, energetici, ekonomskoj i monetarnoj politici, statistici, socijalnoj politici i zapošljavanju, poduzetništvu i industrijskoj politici, regionalnoj politici i koordinaciji strukturnih instrumenata, obrazovanju i kulturi, zaštiti potrošača i zdravlja i finansijskoj kontroli.

## 7. ZAKLJUČAK

Jedna od ključnih reformi koje Bosna i Hercegovina treba implementirati u budućem periodu je reforma uprave na kojoj se, do sada, malo ili gotovo nikako radilo. Bez reformirane, modernizirane, efikasne i efektivne uprave nije ni moguće očekivati punopravno članstvo Bosne i Hercegovine u Europskoj uniji. Reforma uprave je uzročno-posljedično vezana i za gotovo sve druge ključne reforme, što je još jedan od krupnih razloga da se ovom projektu posveti potrebna pozornost.

Uprava se, kao složen sistem reguliranja odnosa u društvu, mora organizirati i osposobiti da na efikasan i efektivan način odgovori modernim zahtjevima vremena. Moderni koncepti u odnosu uprave i građana baziraju se na općoj humanizaciji, individualizaciji i osobnim odnosima građana s jedne te nositelja vlasti i profesionalnih javnih službenika s druge strane. Ovo su neki od ključnih uvjeta jačanja povjerenja građana u rad javne uprave. Stoga su, u tom domenu, neophodni radikalni preobražaj i suštinska reforma.

To znači da u Bosni i Hercegovini treba provesti reformu uprave, koja će kroz niz racionaliziranih procesa, osigurati da država funkcioniše i opstoji u skladu s demokratskim normama, načelima i principima. U tom kontekstu, država treba omogućiti pristojan nivo zadovoljenja potreba i interesa građana, tj. lakši život i sigurnu budućnost za sve. To može jedino stvaranjem i implementiranjem javnih politika usmjerenih na rješavanje konkretnih društveno-političkih, ekonomskih, socijalnih i drugih problema.

Zakonodavno i sistemski uvodi se princip slobodnog tržišta, kapital odnosa i poduzetništva, što nameće potrebu redefiniranja uprave utemeljenu

na potpunom upravljanju sistemom kvaliteta (engl. *Total Quality Management – TQM*). Potpuno upravljanje kvalitetom (*Total Quality Management - TQM*) uz potporu informacijsko - komunikacijskih tehnologija i sistema pruža nove mogućnosti. Naime, moguće je danas u relativno kratkom razdoblju sakupiti i obraditi velike količine informacija. Setovi prikupljenih informacija pomažu u projektiranju novih platformi za brži i propulzivniji razvoj organizacije. Zahvaljujući velikoj fleksibilnosti procesa potpunog upravljanja kvalitetom (*TQM*) moguće je osigurati procese kreiranja novih proizvoda i/ili usluga, koji uz pomoć informacijsko - komunikacijskih tehnologija i sistema omogućavaju intenzivan razvoj organizacije.

Bosna i Hercegovina prolazi kroz proces velikih promjena. Reforma uprave je jedan od bitnih uvjeta za integraciju Bosne i Hercegovine u Europsku uniju. Međutim, reforme se još uvijek provode bez kvalitetne analize postojećeg stanja i osnovne projekcije njezine organizacije i funkcije nakon reforme.

Za razliku od stabilnog političkog i ekonomskog ambijenta, tranzicijski ambijent nije sposoban da toliki broj pristupa, metoda i tehnika prihvati odjednom. Imajući to u vidu, neophodno je pokazati kako se primjenom znanstvenih metoda pristupa postepenom uspostavljanju faza reforme uprave, te da se od najčešće korištenih tehnika izaberu i preporuče one koje su najprikladnije za Bosnu i Hercegovinu, zemlju u procesu tranzicije. Da bi se reformirala uprava, potrebno je obaviti složene zadatke i ispuniti brojne uloge. Te zadatke i uloge obavljaju postojeće rukovodne i stručne strukture u državnim organizacijama i institucijama, ali se za obavljanje pojedinih poslova i zadataka kreiraju i posebne usluge i timovi, koji moraju biti profesionalno osposobljeni i vladati setovima relevantnih informacija.

Početna je pretpostavka u tom pogledu postignuta, budući da je Bosna i Hercegovina sa Europskom unijom potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju. To je istovremeno i garancija za angažiranje Europske unije na otklanjanju prepreka u ustavno – pravnoj arhitekturi i ekonomskoj strukturi Bosne i Hercegovine. Bez takve vrste potpore obećanja relevantnih političkih faktora u Bosni i Hercegovini i u narednom razdoblju bit će i nadalje neispunjena, iako je raspoloženje građana i građanki u pogledu uključivanja Bosne i Hercegovine u Europsku uniju na izuzetno visokoj razini.

## LITERATURA

1. Dedić, S., 2001. Upravno pravo. Magistrat: Sarajevo.
2. Dejtonski mirovni sporazum. JP NIO Službeni list, 1996: Sarajevo.
3. Đelmo, Z., Selimić, M., Čelik, M., 2020. Upravno procesno pravo sa upravnim i sudskom praksom. Association Euro Connecta Sarajevo.
4. Leskovic, S., 2009. Tranzicija i reforma javne uprave – politika reforme javne uprave u zemljama tranzicije sa posebnim osvrtom na Bosnu i Hercegovinu. Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu: Sarajevo.
5. Milenković, D., 2009. Javna uprava i administrativna pravda: upravni tribunali u anglosaksonskom pravu, Godišnjak Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Beogradu, Beograd, str. 309-324.
6. Pejanović, M., 2012. Oglеди o državnosti i političkom razvoju Bosne i Hercegovine (drugo dopunjeno izdanje). TKD Šahinpašić: Sarajevo/Zagreb.
7. Pusić, E., 1993. Nauka o upravi. Školska knjiga: Zagreb.
8. Radni dokument osoblja Komisije: Izvještaj o Bosni i Hercegovini za 2020, Europska komisija, Brisel, 6.10.2020, str. 5-6.
9. Selimić, M., 2018. Pravo na dobru upravu kao osnovno pravo prema povelji Evropske unije o temeljnim pravima. Anali, Pravni fakultet Univerzitet u Zenici. Vol. 11 Issue 22, p63-76. 14p.
10. Tanović, M., 2013. Uloga primjene principa “Good Governance“ u procesu reforme javne uprave, Uprava br. 1-2, Sarajevo, str. 109-119.
11. Tanović, M., 2018. Savremena javna uprava. Univerzitet u Sarajevu, Fakultet za upravu – pridružena članica: Sarajevo.
12. Termiz, D., 2016. Identifikacija tendencija kao bitne osnove prognostičkih istraživanja, u: Šuvaković, U. i Termiz, Dž. (ur.) (2016), Nauka i budućnost. Međunarodno udruženje metodologa društvenih nauka: Beograd.
13. Visković, N., 2001. Teorija države i prava. Centar za dopisno obrazovanje Birotehnika: Zagreb.
14. Vujaklija, M., 1980. Leksikon stranih reči i izraza. Prosveta: Beograd.

**PITANJE PRIPRAVNOSTI I UPRAVLJANJA MIGRACIJSKIM  
KRIZAMA U EUROPSKOJ UNIJI I STRATEGIJA BOSNE I  
HERCEGOVINE U OBLASTI MIGRACIJA I AZILA ZA PERIOD 2021.-  
2025. GODINE**

**THE QUESTION OF READINESS AND THE MANAGEMENT OF  
MIGRATION CRISES IN THE EUROPEAN UNION AND THE  
STRATEGY OF BOSNIA AND HERZEGOVINA IN THE AREA OF  
MIGRATION AND ASYLUM FOR 2021-2025**

*Pregledni znanstveni članak*

*Mr. sc. Lejla Trnčić\**

**Sažetak**

*Priliv migranata u Europsku uniju tokom 2015. i 2016. godine je ukazao na slabosti sistema upravljanja migracijama te potrebu implementacije mjera kojim bi se sanirala trenutna kriza i slična kriza spriječila ili ublažila u budućnosti. One su uključile sistematičan pristup širokog spektra aktera zasnovan na koordinaciji i kooperaciji. Priliv migranata u EU u 2019. godini je bio najniži u šest godina (prije pandemije COVID-19). Bosna i Hercegovina je takođe pogođena migrantskom krizom. Postoji potreba riješiti probleme sa kojima se BiH po ovom pitanju susreće ali i uspostaviti strategiju upravljanja migrantskim pitanjima u budućnosti. BiH je ugovorna strana brojnih međunarodnih i regionalnih pravnih instrumenata u kontekstu migracija. Ti ugovori imaju direktni ili indirektni uticaj na sadržaj Strategije u oblasti migracija i azila (2021.-2025.) Iako je moguće reći da je uređenje migracija i azila isključivo pitanje državnog suvereniteta Bosne i Hercegovine, posebno sa stanovišta propisivanja uslova za ulazak i boravak stranaca na teritoriji Bosne i Hercegovine, efekti socijalne transformacije i demografskih promjena imaju globalan karakter, pa se odražavaju i na Bosnu i Hercegovinu. Mišljenja smo da je aktuelni razvoj globalizacije, migracijskih kretanja, integracije, univerzalnih ljudskih prava u velikoj mjeri uslovio regionalni i globalni pristup ovoj oblasti. U radu analiziramo pristup migracionoj politici Evropske unije i vršimo*

---

*\* Generalna direktorica Stručne službe AMUS-a, Asocijacija kompozitora – muzičkih stvaralaca (AMUS), e-mail: trncic.l@gmail.com*

*kontrast sa pristupom BiH. Analiziramo aktore uključene u ovaj proces te prednosti i nedostatke njihovog dosadašnjeg djelovanja. Na kraju analiziramo strategiju BiH u oblasti migracija do 2025. godine.*

*Ključne riječi: zakonite i nezakonite migracije, migracijska kriza, strateško planiranje, politički konsenzus*

### **Abstract**

*The influx of migrants in to the European union during the years 2015 and 2016 had indicated the weaknesses of the system for the management of migrations and the need for the implementation of measures that would remediate the crisis but also prevent or lessen such crises in the future. They included a systemic approach by a wide array of actors built on coordination and cooperation. The influx of migrants in the EU in 2019 was lowest in six years (prior to the COVID-19 pandemic). Bosnia and Herzegovina was impacted by the migrant crisis. There is a need to solve current problems facing B&H regarding the migrants but also to implement a strategy for dealing with these issues. B&H is a contract party to numerous international and regional legal instruments in the context of migrations. Those contracts have both a direct and indirect impact on the contents of the Strategy in the area of migrations and asylum (2021.-2025.). The honoring and the implementation of those rules is of special importance for the continuation of the international processes in Bosnia and Herzegovina towards membership in the European Union. Even though it is possible to state that the issue of migration and asylum is exclusively an issue of state sovereignty of Bosnia and Herzegovina, particularly from the vantage point of regulating the terms and conditions for foreigner entry in to the territory of Bosnia and Herzegovina, the effects of social transformation and demographical changes have a distinctly global character, and thus reflect too on Bosnia and Herzegovina. We are of the opinion that the current development of globalization, of migration movements, of integration, of universal human rights has in great part mandated a regional and global approach to this area. In the paper we analyses the approach to the migration policy of the European Union and compare the approach of our country. We analyze the actors involved in this process as well as the*

*advantages and drawbacks of their activities in this regard up to now. In the end, we analyze the strategy of B&H in the area of migrations and asylum up to the year 2025.*

*Key words: legal and illegal migrations, migration crisis, strategic planning, political consensus.*

## **1. UVOD**

2015. godine je počeo talas migracionih priliva u države Evropske unije. Ovaj trend se nastavlja do danas, uprkos pandemije COVID-19.

Migracioni prilivi ove vrste su bez presedana u moderno vrijeme te siti su predstavili stress test za mehanizme kontrole migracija, azila ali i zaštite vanjskih granica Evropske unije. Moguće je argumentovati da EU taj stress test nije položila zadovoljavajućom ocjenom.

Suočeni sa, argumentovano, kuliminacijom krize 2017.godine, EU je razvila strategiju složenog pristupa problema migracija.

Bosna i Hercegovina je takođe tangirana migracionom krizom, doduše na drugačiji način od EU koja je prvenstveno bila destinacija migranata. BiH je tranziciona država. Većina migranata nije došla u BiH sa namjerom da zasnuje prebivalište u BiH. Kao takvi, migranti predstavljaju poseban izazov za BiH.

Usljed složenosti strukture države, blokade vlasti, te različitih eksternih i internih faktora BiH je posebno loše bila situirana da primjereno reaguje na migrantsku krizu.

Otvoreno je pitanje koje zaključke možemo donjeti iz pristupa EU, na koji način se može poboljšati djelovanje aktera u ovom polju u našoj državi te kakva bi trebala biti strategija naše države za uhvatanje u koštac sa pitanjima migracija, azila i osiguranja granica.

U prvom djelu rada analiziramo odgovor EU na migracionu krizu. Drugi dio rada analizira neefikanost i neke od problema BiH pristupa upravljanja nelegalnim migracijama, dok u trećem djelu rada sistematiziramo i analiziramo djelovanje aktera u kontekstu migrantske krize.

Na kraju, u četvrtom djelu rada, analiziramo Strategiju u oblasti migracija i azila i akcijski plan za razdoblje 2021.-2025.



## 2. MEHANIZAM EU-A ZA PRIPRAVNOST I UPRAVLJANJE KRIZAMA U PODRUČJU MIGRACIJA

Izbjeglička kriza koja je počela 2015. godine razotkrila je slabosti i nedostatke u politici Evropske unije u području azila, vanjskih granica i migracija te manjak kapaciteta i mehanizama EU dostupnih državama članicama najizloženijim pritisku u kontekstu upravljanja migracionom krizom.\*

Na osnovu Preporuka Komisije (EU) 2020/1366 od 23.06.2020. godine\* o Mehanizmu EU-a za pripravnost i upravljanje krizama u području migracija\* za potrebe boljeg upravljanja migrantskom krizom, Evropska Komisija je utvrdila da postoji potreba djelovati na nekoliko područja istovremeno: u državama koje nisu članice EU; državama tranzita; državama odredišta; državama koje imaju vanjske granice EU-a, te u drugim državama EU koje su pod pritiskom priliva migranata.

Nekontrolisani migracijski tokovi razotkrili su i slabe tačke u upravljanju vanjskim granicama EU-a, tačnije prikazali su potrebu za konsolidiranje dosadašnje operativne suradnje uspostavom okvira za koordiniranu primjenu relevantnog zakonodavstva. Uspostava takvog okvira, znatno bi pridonijela razvoju otpornosti država članica i EU kao cjeline, a koja je ključna za učinkovitije suočavanje sa ovim ali i drugim mogućim oblicima migracionih kriza.

Mjere koje je EU i države članice poduzele nakon izbjegličke krize iz 2015. godine su bile usmjerene na ispunjavanje političkih, zakonodavnih, operativnih i finansijskih izazova te poboljšanje održivosti upravljanja migracijama kao sistema.

Implementirane su, između ostalog, mjere vraćanja i repatriacije nezakonitih migranata koji nemaju pravo ulaska ni boravka u EU, mjere suzbijanja krijumčarenja migranata, ekstenzivnije mjere učinkovitije zaštite vanjskih granica EU-a ali i implementiranje mehanizama zakonitih dolaska i

---

\* Preporuka Komisije (EU) 2020/1366 od 23. septembra 2020. o Mehanizmu EU-a za pripravnost i upravljanje krizama u području migracija (Plan za pripravnost i upravljanje krizama u području migracija), Službeni list Evropske unije 1.10.2020. HR, L 317/26

\* Poznate i kao: „Plan za pripravnost i upravljanja krizama u području migracija“

\* Dostupan na hrvatskom jeziku na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020H1366&from=EN>

boravka u EU te put za trajnu rezidenciju za one kojima je objektivno potrebna međunarodna zaštita.

EU je takođe implementirala čvrstu politiku azila u EU-a utemeljenu na ravnoteži između solidarnosti i odgovornosti, a čija okosnica je pristupa migracijama u kontekstu saradnje sa trećim državama uz pomoć političkih i finansijskih instrumenata (Apap, 2019).

Izbjeglička kriza je opteretila sistem azila EU-a. Demonstrirano je da se u postupku azila ne postupa na jednak način sa tražiteljima azila, a kako to zahtjevju kako načela tako i osnovni propisi EU (Bigo, 2005).

Glavni tokovi migracija usmjereni su prema visokorazvijenim državama i područjima gdje Europska unija unazad nekoliko godina predstavlja najpoželjniju, ali i najlakše dostižnu destinaciju. Ostale ciljne države, prije svega SAD, Kanada i Australija mnogim su migrantima nedostižne zbog velikih udaljenosti i pojačanih kontrola na njihovim granicama (Tadić, 2016), pa je izvjesno da će najrazvijenije države EU (ali i EU kao cjelina) i dalje biti posebno atraktivnim utočištem za azilante i migranata.

U kontekstu migracionih tokova, primarni akteri EU su: individualne države članice EU; Vijeće; Komisija; Europska služba za vanjsko djelovanje (ESVD); Europski ured za azil (EASO); Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu (Frontex); Agencija Europske unije za saradnju tijela za izvršavanje zakonodavstva (EUROPOL); Europska agencija za operativno upravljanje opsežnim informatičkim sistemima na području slobode, sigurnosti i pravde (EU-LISA); Agencija za temeljna prava (FRA), te drugi.

Kako bi se praćenjem i predviđanjem migracijskih tokova, izgradnjom otpornosti i pripravnosti te organizacijom odgovora na migracijske krize pridonijelo efikasnijem upravljanju migracijama postoji objektivna potreba da se implementira koordinacioni mehanizam između ovih aktera. U tom cilju, Evropska komisija, uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju EU\*, donijela je preporuke Komisije (EU) 2020/1366\* od 23. septembra 2020.

---

\* Dostupan na hrvatskom jeziku na: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0011.01/DOC\\_3&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0011.01/DOC_3&format=PDF)

\* Dostupne na hrvatskom jeziku na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020H1366&from=SL>

godine o Mehanizmu EU-a za pripravnost i upravljanje krizama u području migracija\*.

Pri utvrđivanju potrebnih mjera i podjele odgovornosti među odgovarajućim akterima u okviru Plana za pripravnost i upravljanje krizama u području migracija utvrđeno je da bi se trebala poštovati sljedeća načela: predviđanje:

- migracijska situacija trebala bi se redovito pratiti i odluke bi se trebale donositi na temelju potpune i koordinirane slike stanja prvenstveno s ciljem sprječavanja;
- koordinacija: odgovor na krizu trebao bi se temeljiti na koordiniranom i općem pristupu, iskoristiti mjere svih relevantnih unutarnjih i vanjskih politika te obuhvatiti sve uključene aktere;
- pravodobni odgovor: mjere bi se trebale poduzimati čim se za njima ukaže potreba kako bi se spriječilo da se situacija ne pogorša;
- fleksibilna raspodjela resursa: resursi bi se trebali mobilizirati bez odgode da bi se fleksibilnost relevantnih aktera u potpunosti iskoristila kako je to dopušteno u okviru različitih instrumenata financiranja;
- solidarnost i pravedna podjela odgovornosti kako je propisano člankom 5. Prijedloga uredbe o upravljanju azilom i migracijama.

Akteri uključeni u provedbu dviju faza Plana za pripravnost i upravljanje krizama u području migracija su: Države članice i njihovi časnici za vezu; Vijeće; Europska komisija i osoblje upućeno na teren i u delegacijama EU-a, kao i europski časnici za vezu zaduženi za migracije; Europska komisija i osoblje upućeno na teren i u delegacijama EU-a, kao i europski časnici za vezu zaduženi za migracije.

Cilj Plana za pripravnost i upravljanje krizama u području migracija u fazi praćenja i pripravnosti je poticati koordiniranu primjenu postojećeg zakonodavstva poboljšanjem zajedničke svjesnosti o stanju i razmjenom znanja među svim uključenim akterima, razvijanjem sustava ranog upozoravanja/prognoziranja na razini EU-a te pridonošenjem razvoju potrebne otpornosti u državama članicama kako bi se mogle učinkovito nositi sa svakom vrstom migracijske krize (Calestini, 2007).

---

\* Poznate i kao: „Plan za pripravnost i upravljanje krizama u području migracija“

Komisija bi, po potrebi u suradnji s Europskom službom za vanjsko djelovanje (ESVD)\*, trebala imati vodeću ulogu u fazi praćenja i pripravnosti koristeći se svim svojim resursima, uključujući europske časnike za vezu zadužene za migracije, Koordinacijskim centrom za odgovor na hitne situacije i raspoloživim sredstvima u skladu s njihovim odgovarajućim ovlastima, ciljevima i postupcima. Na čelu „Mrež“e trebala bi biti Komisija i pružati usluge tajništva, prikupljati informacije i osiguravati potrebna izvješća te pratiti implementaciju mjera.

Države članice, agencije EU-a i ostali akteri trebali bi poduprijeti Komisiju u obavljanju prethodno navedenih zadaća, osobito dostavljanjem pravodobnih i tačnih informacija, analiza i prognoza, kao i procjenom njihove pripravnosti i planiranjem djelovanja u nepredvidivim situacijama.

Potrebne rasprave na tehničkoj, strateškoj i po potrebi političkoj razini koje iziskuju mjere u državama članicama trebale bi se održati u relevantnim pripremnim tijelima Vijeća na temelju zaključaka iz Komisijinih izvještaja u području migracija.

U situacijama kad Vijeće odluči izdati operativne zaključke i preporuke, „Mreža“ bi trebala poduprijeti njihovu provedbu razmjenom relevantnih informacija.

Saradnja sa trećim državama obuhvaćena je globalnim pristupom migracijama i mobilnosti, u okviru kojeg EU sudjeluje u političkom dijalogu (Apap, 2019). Europska Komisija preuzima i niz mjera u državama porijekla, tranzita i/ili odredišta. Osim saradnje sa državama članicama i glavnim međunarodnim organizacijama (posebno sa UNHCR-om i IOM-om) te ključnim nevladinim organizacijama osigurava sinergiju među njima radi uvođenja komplementarnih mjera u relevantnoj državi.

Komisija u saradnji sa ESVD-om i delegacijama EU-a koordinira rad sa trećim državama porijekla (kao što je, primjera radi, Republika Turska), tranzita i/ili odredišta sa posebnim naglaskom na državama susjedima EU-a, kako bi im se pomoglo u proširenju kapaciteta prihvata i boljem upravljanju migracijskim tokovima, posebno kad je riječ o zaštiti granica i suzbijanju krijumčarenja migranata, te kako bi se poboljšala saradnja u pogledu repatriacije. U okviru Evropskog migracijskog programa Komisija u saradnji

---

\* ESVD upravlja diplomatskim odnosima EU-a s državama izvan Unije i provodi vanjsku i sigurnosnu politiku EU-a. Europska služba za vanjsko djelovanje diplomatska je služba EU-a. Njezina je uloga učiniti vanjsku politiku EU-a što dosljednijom i djelotvornijom te time povećati utjecaj EU-a u svijetu.

sa državama članicama i ESVD-om osigurava dodatne sigurnosne koridore\* i programe repatriacije ili preseljenja u relevantnim trećim državama porijekla, tranzita i/ili odredišta.

### **3. BOSNA I HERCEGOVINA – NEEFIKASNOST SISTEMA UPRAVLJANJA NEZAKONITIM MIGRACIJAMA - PITANJE IZGRADNJE DUGOROČNIH I ODRŽIVIH POLITIKA U OBLASTI MIGRACIJA I AZILA**

Globalna i migracijska kretanja, te nagli skok ekonomskih\* nezakonitih\* migracija zahvatili su Bosnu i Hercegovinu već 2017. godine, a doživjeli eskalaciju tokom 2018., 2019., i 2020. godine (Prednacrt Strategije, 2021).

Od početka 2018. godine, Bosna i Hercegovina je doživjela drastičan porast broja migranata koji ulaze na teritorij BIH (OSCE, 2018) pri čemu su se suočile sa izazovom u pogledu ljudskih i finansijskih resursa.\* Ova dešavanja su pokazala koliko je sistem i dalje nedovoljno razvijen, iako je pitanje izgradnje dugoročnih i održivih politika u oblasti migracija i azila u Bosni i Hercegovini prisutno još od 2001. godine kad je usvojen prvi strateški dokument u ovoj oblasti – Direktiva Vijeća Evropske unije broj 2001/55/EC od 20.07.2001. godine\*.

Humanitarna i sigurnosna situacija u Bosni i Hercegovini se nakon 2018. godine značajno pogoršala i eskalirala jer je više od 70,000 po jednoj procjeni nezakonitih migranata ušlo na teritoriju Bosne i Hercegovine (Prednacrt Strategije, 2021). Država se našla pod pritiskom nezakonitih migranata i ubrzo su izašli na vidjelo svi nedostaci sistema u smislu nepostojanja političkog konsenzusa, koordinacije u operativnom postupanju i

---

\* Posebna forma granice, potajno državno organizirano masovno prebacivanje ljudi od jedne do druge granice, sigurni putevi migracija za izbjeglice.

\* Vrste migracija: 1. unutrašnje i vanjske, 2. konačne i privremene, 3. dobrovoljne i prisilne, 4. ekonomske (glad, siromaštvo, težnja za boljim životom) i neekonomske

\* Migrant u nezakonitoj situaciji je osoba koja je u EU ušla bez odgovarajuće vize odnosno dozvole. Zakonita migracija je u nadležnosti EU za utvrđivanje uvjeta ulaska i boravka državljanina trećih zemalja koje na teritoriji država članica ulaze i na njemu borave zakonito.

\* Prema podacima Delegacije Evropske unije u Bosni i Hercegovini, EU je od 2018. godine za potrebe migranata i izbjeglica u BiH izdvojila 34 miliona eura.

\* Dostupna na hrvatskom jeziku na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0055&from=en>

dijeljenju odgovornosti za problem migrantske krize (Prednacrt Strategije, 2021).

Javnost i građani Bosne i Hercegovine su zabrinuti zbog krivičnih djela migranata, nasilničkog ponašanja, ubistava, povrijeđivanja, masovnih tuča, oštećenja i krađe imovine, što je narušilo sigurnosnu situaciju u pojedinim dijelovima države i lokalnim zajednicama, ponajviše u Unsko-sanskom kantonu.

Nezabilježena kriza globalnih razmjera izazvana bolešću COVID-19\* koja je dovela do blokade vitalnih sastavnica društvenog djelovanja u razmjerima koji su ugrozili međunarodnu i nacionalnu sigurnost, direktno je uticala na funkcionalnost institucija koje se bave poslovima migracija i azila. Iako su od početka migrantske krize do danas postignuti značajni rezultati u oblasti izgradnje sistema u oblasti migracija i azila (povećanje efikasnosti kontrole državne granice, efikasnijim upravljanjem nezakonitih migracija na teritoriji Bosne i Hercegovine uključujući i mehanizam vraćanja, podršku lokalnim zajednicama pogođenim teretom nezakonitih migracija, te naročito jačanje mehanizma koordinacije u upravljanju migracijama i azilom), svi navedeni događaji migrantske krize su doveli do izuzetno negativne percepcije spram funkcionisanja nadležnih institucija u očima populusa.

Ključni uzroci takvom stanju su činjenica da nisu u potpunosti iskorišteni svi potencijali u smislu politika, resursa i ostalih kapaciteta odnosno da nije postignut politički konsenzus po pitanju ravnomjernog i solidarnog upravljanja migrantskom krizom među svim nivoima vlasti i na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine.

Zbog toga je migrantska kriza najviše pogodila nekoliko kantona koji su se našli na ruti\* kretanja nezakonitih migranata prema državama Europske unije. Od početka najveći teret je na Unsko-sanskom kantonu koji graniči sa susjednom Hrvatskom i odakle migranti i izbjeglice žele dalje u neku od zemalja Europske unije.

Ovakva neefikasnost nadležnih institucija odrazila se i na zaštitu državne granice u vrijeme pojačanog pritiska nezakonitih migranata, jer postojeći kapaciteti Granične policije nisu mogli odgovoriti tim izazovima.

---

\* *Teški akutni respiratorni sindrom koronavirus 2 (engl. Severe acute respiratory syndrome coronavirus 2), skraćeno: SARS-CoV-2 (prethodno: 2019-nCoV ili koronavirus 2019) je zarazni virus koji uzrokuje novu bolest dišnih puteva– COVID-19.*

\* „Zapadno-balkanska ruta“

S druge strane, formalno uspostavljeni mehanizmi za koordinaciju rada nadležnih institucija, uključujući i one za odgovor na na krizne situacije, nisu dali očekivane rezultate tako da nedostatak operativne koordinacije predstavlja drugi veliki problem u funkcionisanju sistema migracija i azila u Bosni i Hercegovini (Prednacrt Strategije, 2021). Nezanemarivi su i hronični problemi koji se odnose na nedostatak kadrovskih, administrativnih, tehničkih i drugih potrebnih kapaciteta nadležnih institucija (posebno Granične policije BiH\* i Službe za poslove sa strancima\*).

Nedovoljan budžet u smislu nadogradnje i razvoja sistema u oblasti migracija i azila su također identifikovani kao ključni razlozi neadekvatnog odgovora na migrantsku krizu.

#### 4. RELEVANTNI AKTERI U BOSNI I HERCEGOVINI

Akteri koji djeluju u Bosni i Hercegovini sa relevantnosti na problematiku rada su prvenstveno: Granična policija Bosne i Hercegovine; Služba za poslove sa strancima (SPS); nevladine organizacije; centri za socijalni rad; jedinice lokalne samouprave; jedinice Ministarstva unutrašnjih poslova; Tužilaštvo i Sud BiH; neformalne grupe i pojedinci; vjerske zajednice u BiH, i domovi zdravlja i bolnice.

Granična policija Bosne i Hercegovine je upravna organizacija u okviru Ministarstva bezbjednosti BiH, s operativnom samostalnošću, osnovana radi obavljanja policijskih poslova vezanih za nadzor i kontrolu prelaska granice BiH i drugih poslova propisanih Zakonom\*. Granična policija BiH je ključna za provjeru dolazećih migranata i za identifikovanje potencijalnih žrtava trgovine ljudima.\*

---

\* Granična policija Bosne i Hercegovine je upravna organizacija u okviru Ministarstva bezbjednosti BiH, s operativnom samostalnošću, osnovana radi obavljanja policijskih poslova vezanih za nadzor i kontrolu prelaska granice BiH i drugih poslova propisanih Zakonom.

\* Služba za poslove sa strancima (SPS) je nezavisno administrativna jedinica unutar Ministarstva sigurnosti, a nadležna je za ulazak i boravak stranaca u Bosnu i Hercegovinu, te obnaša i neke obaveze vezane za tražitelje azila.

\* Zakon o graničnoj policiji Bosne i Hercegovine (Sl. glasnik BiH br. 50/04, 27/07 i 59/09)

\* Trgovanje ljudima obuhvaća vrbovanje, prijevoz, pružanje utočišta i prihvata osoba pomoću prijetnje, uporabe sile ili drugih oblika prinude, otmice, prijevare, zlouporabe ovlasti ili položaja bespomoćnosti, davanja, primanja ili plaćanja sredstava da bi se postigla privola osobe koja ima nadzor nad drugom osobom, a u svrhu izrabljivanja.

Ne postoje jedinstvene instrukcije, odnosno konkretna pravna pravila o pravnoj proceduri prilikom pristupa i provjere migranata.

Služba za poslove sa strancima (SPS) je nezavisno administrativna jedinica unutar Ministarstva sigurnosti, a nadležna je za ulazak i boravak stranaca u Bosnu i Hercegovinu, te obnaša i neke obaveze vezane za tražitelje azila. Nositelj je u rješavanju problematike imigracija, ima jedinstveno postupanje i djelovanje u rješavanju problematike imigracija na čitavom području BiH i prvenstveno se bavi nadzorom i kontrolom nad kretanjem i boravkom stranaca u BiH, čime se daje značajan doprinos zaštiti bezbjednosnog sistema BiH. Ovaj sistem je, uzimajući u obzir kompleksnost samog sistema vlasi i strukture BiH i sam zahtjevan i složen.

Uvažavajući EU standarde u rješavanju problematike upravljanja migracijama, jedan od prioriteta ciljeva Službe za poslove sa strancima je uspostava ravnoteže između efikasnog upravljanja migracijama u BiH i poštivanja Ustavom BiH zagarantovane slobode kretanja. Obavljanjem operativno-inspekcijskih i upravno-pravnih poslova, Služba kontroliše dolazak stranaca iz viznog režima u BiH kroz postupke ovjere pozivnih pisama, rješava o statusu stranaca u BiH kroz odobravanje ili odbijanje boravaka stranaca u državi, otkazu boravka, protjerivanju, stavljanju pod nadzor te prisilnom udaljenju stranaca sa teritorije BiH.

Nevladina organizacija (NVO ili NGO) je svako udruženje ili organizacija koja nije pod nadležnošću vlade i čiji osnivač nije država BiH, entiteti odnosno bilo koji nivo vlasti ili organ države. Zbog toga pojedine NVO su, uglavnom, neovisne od vlade. Iako se može odnositi na profitne korporacije, uglavnom se odnosi na jedinice civilnog društva odnosno na društvene, kulturne, pravne i druge grupe koje se zalažu za određene pravno dopuštene ciljeve koji nemaju kao primarni ciljeve bavljenje privrednim djelovanjem ili ostvarivanje dobiti. Nevladine organizacije su bili i nastavljaju bivati primarnim pružateljima direktne humanitarne i druge pomoći migrantima i izbjeglicama u Bosni i Hercegovini. Ovo su prepoznali i drugi akteri kao što su Služba za poslove sa strancima, policijska tijela i međunarodne organizacije, koje dosljedno upućuju migrante NVO-ima (OSCE, 2018). NVO-i su angažovani širom države a posebno u prihvatnim centrima i mjestima sa najvećim brojem migranata.

Centar za socijalni rad je ustanova sa primatom u sistemu socijalne zaštite u Bosni i Hercegovini. Centar sa svojim zaposlenicima, koji čine



interdisciplinarni stručni tim, u čijem sastavu djeluju profesionalci iz oblasti socijalnog rada, pedagogije, psihologije, psihoterapije te prava prava, ima osnovnu misiju da doprinosi izgradnji zajednice pružanjem mjera i usluga socijalne i porodično-pravne zaštite. Centar u skladu sa svojim mogućnostima i kapacitetima, obezbjeđuje i pruža kvalitetnu i uspješnu neposrednu zaštitu pojedinaca i porodica, koji se nalaze u stanju socijalne potrebe.

Ovdje posebno skrećemo pažnju na činjenicu da ljudski i finansijski resursi centara za socijalni rad nisu dovoljni na lokalnom nivou kako bi se suočili sa migranskom krizom i prilivom većeg broja migranata (OSCE, 2018). Nedostatak jasnih protokola i operativnih procedura u kojima su određene uloge, nadležnosti i aktivnosti, mogu imati negativan uticaj na ugrožene osobe. Loše razumijevanje procedura i zakonodavstva posebno je zabrinjavajuće kad su u pitanju potencijalni slučajevi rodno zasnovanog nasilja ili djece bez pratnje i razdvojene djece.

Upravljanje migrantskom krizom nije isto u svim administrativnim jedinicama Bosne i Hercegovina a potencijalno iz razloga što postoji nedostatak koordinacije kako sa drugim nivoima vlasti tako i u samim lokalnim upravama.\* Ovaj problem predstavlja glavni izazov za osiguranje efikasnije reakcije lokalnih organa uprave.

Lokalne policijske snage nisu dobile odgovarajuće smjernice i sredstva, nisu prošli adekvatnu obuku za slučajeve koji se tiču migranata, a posebno moguće trgovine ljudima ili rodno zasnovanog nasilja (OSCE, 2018).

Tužilaštvo Bosne i Hercegovine uspostavljeno je kao institucija s posebnom nadležnošću za postupanje pred Sudom Bosne i Hercegovine u krivičnim djelima propisanim zakonima na nivou države Bosne i Hercegovine, a Sud Bosne i Hercegovine obezbjeđuje sudsku zaštitu u predmetima koji su, u skladu sa Ustavom BiH, stavljeni u nadležnost na nivou države BiH i na nivou države BiH osigurava zaštitu osnovnih ljudskih prava i sloboda garantovanih Ustavom BiH. Nismo mogli naći, u okviru ovih ustanova, adekvatne podatke o krivičnim djelima koje su izvršili migranti ili

---

\* *Strategija Ministarstva sigurnosti BiH i Akcioni plan u oblasti migracija i azila 2016-2020 (str.140) predviđaju angažman na lokalnom nivou, ali ne sa operativne perspektive*

o žrtvama krivičnih djela počinjenih od strane migranata.\* Smatramo da je neophodna bolja koordinacija između ključnih aktera za provođenje zakona sa tužilaštvom i Sudom BiH.

Neformalne grupe podrazumijevaju skupine osoba od najmanje pet jedinki, koje nisu formalnopravno registrovane, ali koje kao skupina imaju jasno formulisan zajednički cilj te hijerarhijsku strukturu koja identifikuje predstavnika ili predstavnicu grupe. Neformalne grupe pružaju značajnu pomoć migrantima, iako nemaju značajna finansijska sredstva ili održiv način akumuliranja tih sredstava.

Prvenstveno identifikujemo tri takve grupe: SOS tim Ljuta Krajina, Velika Kladaša, neformalna grupa građana Velika Kladaša i Duše Sarajeva. Problem kod djelovanja ovih aktera se nalazi u njihovoj neformalnoj egzistenciji a što podrazumjeva odsustvo formalizovanih i provjerenih mehanizama provođenja aktivnosti. Tako, na primjer, primjećeno je da instance spontane distribucije hrane i drugih potreština izvršene od strane neformalnih grupa ili neafiliranih pojedinaca mogu izazvati tenzije pa i izbijanje fizičkog nasilja između migranata.

Vjerske zajednice su hijerarhijske zajednice osoba jednakog vjerskog uvjerenja koje se udružuju radi organizovanog vjerskog života, zajedničkog obavljanja vjersko-molitvenih obreda i obavljanja drugih poslova u skladu sa zakonom te na taj način daju svoj doprinos općem dobru i njenim članovima. Ove zajednice imaju ograničeno učešće u pružanju pomoći migrantima. Nevladine organizacije povezane sa religijskim zajednicama, kao što su Caritas ili Merhamet preuzele su glavnu odgovornost za pružanje pomoći migrantima i izbjeglicama.

Domovi zdravlja/bolnice su ustanove za pružanje zdravstvene zaštite. Zdravstvena zaštita migrantima nema sistematskog pristupa niti protokola za sprječavanje ili liječenje zaraznih i teških bolesti. Usluge se finansiraju iz različitih izvora i ne postoji koordiniran sistem zdravstvene zaštite ili funkcionalan sistem prikupljanja podataka.\*

---

\* *Ministarstvo sigurnosti prikuplja periodično statističke podatke o izvršenju djela po čl. 189. i 189a. Krivičnog zakona BiH od sljedećih policijskih agencija u BiH: Granične policije BiH, SIPA e, MUP a RS, Federalne uprave policije BiH, Policije Brčko distrikta BiH te kantonalnih ministarstava unutrašnjih poslova.*

\* *Sredstva za pružanje zdravstvene zaštite migranata u BiH osigurava se putem projekta „Osiguran pristup zdravstvenim uslugama i zaštiti ljudskih prava za tražitelje azila,*

Zbog svega navedenog, Misija OSCE-a u Bosni i Hercegovini\* donijela je zaključak da je neophodno preduzeti sljedeće aktivnosti imajući za cilj podizanje svijesti o nedostacima u odgovoru na situaciju institucija vlasti i nevladinih organizacija, poboljšanja koordinacije između raznih aktera u odgovoru na kriznu situaciju koje se zasniva na poštivanju ljudskih prava i osiguranje zaštite za najugroženije osobe: *jačati kapacitete nadležnih institucija vlasti kako bi adekvatno odgovorili na situaciju vezano za migrante, uključujući i potencijalne žrtve trgovine ljudima, posebno u mjestima s velikim brojem migranata; prilagoditi podršku migrantima osiguravanjem prisustva dovoljnog broja obučениh i kvalifikovanih ljudi, uključujući prevodioce, kulturološke medijatore i administrativne službenike; poboljšati prikupljanje i upravljanje podacima (pored ostalih, i podatke razvrstane po spolu i dobi) kako bi se osiguralo efikasnije praćenje situacije i razvijanje strategije zasnovane na dokazima odnosno planovima za nepredviđene situacije; raditi na uspostavljanju efikasne komunikacijske mreže kako bi se osiguralo da se informacije pravilno prenose na lokalnom, kantonalnom, entitetskom i državnom nivou; izraditi i distribuirati jasne smjernice i standardne operativne procedure; jačati referentne mehanizme kako bi se relevantnim akterima omogućilo efikasnije rješavanje potreba ugroženih migranata; organizovati redovne koordinacijske sastanke sa međunarodnim organizacijama, ambasadama, glavnim nevladinim organizacijama i predstavnicima državnih institucija kako bi se diskutovalo o najnovijim dešavanjima i finansijskim potrebama.*(OSCE, 2018)

## **5. STRATEGIJA U OBLASTI MIGRACIJA I AZILA I AKCIJSKOG PLANA ZA RAZDOBLJE 2021.-2025.**

Ministarstvo sigurnosti Bosne i Hercegovine započelo je u postupku izrade Strategije u oblasti migracija i azila i Akcionog plana za period 2021. – 2025. godina.

---

*izbjeglice i migrante u BiH“, koji je finansiran od strane Civilne zaštite i humanitarne pomoći Europske unije (ECHO).*

*\* Sa 57 država učesnica u Sjevernoj Americi, Evropi i Aziji, OSCE - Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi – najveća je regionalna sigurnosna organizacija na svijetu. OSCE radi na stabilnosti, miru i demokratiji za više od milijardu ljudi, kroz politički dijalog o zajedničkim vrijednostima i kroz praktičan rad koji ima za cilj napraviti trajatnu razliku.*

Ovaj petogodišnji strateški dokument je od krajnje relevantnosti za razvoj sistema azila i međunarodne zaštite kojim se definišu ključni ciljevi za efikasno upravljenje ovim procesom u Bosni i Hercegovini. U tom smislu, izrada Strategije u oblasti migracija i azila i akcijskog plana za razdoblje 2021.-2025. godina predstavlja nastavak dugoročne opredjeljenosti na djelovanje po ovom pitanju na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini kao i želje za uspostavu sveobuhvatnog strateškog i akcionog plana u navedenom vremenskom intervalu (Prednacrt Strategije, 2021).

Potreba donošenja novog strateškog i akcionog plana prepoznata je i u Izvještaju Europske komisije o Bosni i Hercegovini za 2020. godinu (European Commission, 2020).

Jedna od aktivnosti u procesu strateškog planiranja u oblasti migracija i azila je svakako analiza relevantnih informacija proisteklih iz izvještaja, pregleda i preporuka mnogobrojnih međunarodnih predstavnika sa kojima Bosna i Hercegovina ima strateško partnerstvo. Posebno je važan izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine prema članstvu u Europskoj uniji, mišljenje Europske komisije povodom zahtjeva za članstvo skupa sa Analitičkim izvještajem.

Ovaj strateški dokument koji ima svoje uporište u nekim od najvažnijih načela i principa razvoja politike migracija i azila, kao što su princip zakonitosti\*, princip sigurnosti države\* i njenih građana (Selimić, 2018), princip integracije\*, princip međunarodne saradnje\*, i princip solidarnosti i dijeljenja odgovornosti\*, je koncipiran na način da pruži konkretne i

---

\* *Princip zakonitosti - podrazumijeva da država ima obavezu uspostavljanja niza uzajamno povezanih mjera i aktivnosti za efikasno upravljanje migracijama na taj način što će se povećati dobrobiti, kako za migrante tako i za državu, uz istovremeno smanjenje nezakonitih migracija i trgovine ljudima*

\* *Princip sigurnosti države - predviđa osiguranje zaštite i mogućnost brzog djelovanja službi nadležnih za sigurnost u slučajevima nezakonitih migracija ili većih migracionih kretanja*

\* *Princip integracije - prema kojem kroz podizanje svijesti javnosti i aktivniju ulogu vladinog i nevladinog sektora treba osigurati okruženje koje će doprinijeti integraciji stranaca sa zakonitim boravkom, u bh. društvo*

\* *Princip međunarodne saradnje - u skladu s kojim treba osigurati dijalog i saradnju sa državama porijekla kao i s trećim državama, kako bi se vanjska politika Bosne i Hercegovine, u dijelu koji se odnosi na migracije, uskladila i povezala s ciljevima migracione politike*

\* *posebno dolazi do izražaja u okolnostima kada se država nalazi na udaru masovnih i neočekivanih migracijskih priliva nezakonitih migracija. Postoji potreba da se, u skladu sa nadležnostima, u proces upravljanja migrantskom krizom uključe svi raspoloživi kapaciteti u*

mjerljive rezultate radi efikasnog upravljanja migracijama i azilom, bez obzira da li se radi o zakonitim ili nezakonitim migracijama. Cilj strategije će biti izgradnja adekvatnih kapaciteta za pružanje pravovremene i djelotvorne aktivnosti kao odgovor na aktuelne migracijske trendove i izazove pred kojima se može naći Bosna i Hercegovina.

Strategija bi trebala biti uporište u izgradnji sistema koji će povećati efikasnost kontrole državne granice, efikasnijeg upravljanja nezakonitim migracijama, unaprjeđenje sistema azila, borbe protiv krijumčarenja migranata i trgovine ljudima, podrška zakonitim imigracijama, i integracije stranaca čiji je boravak u Bosni i Hercegovini zakonit. Skrećemo pažnju da je od posebnog značaja predvidjeti mjere dizajnirane da izvrše jačanje mehanizama koordinacije u upravljanju migracijom i azilom u našoj državi u kontekstu koordinacije sa EU po ovom pitanju.

Cilj Strategije je evidentno ostvariti efikasnije funkcionisanje sistema za upravljanje migracijama i azilom. Ovo će predstavljati dugotrajan razvojni proces. Takav proces bi trebao biti otporan na sve vanredne događaje koji se mogu odnositi na povećanje obima zakonitih migracija ili o masovnom prilivu nezakonitih migranata, pogotovo u okolnostima pojačanih i neuobičajenih migracijskih kretanja i kriza koje mogu nastati kao rezultat širih regionalnih i pan-Europskih trendova migracija ljudi. Da bi se to postiglo, potrebna je saradnja svih nivoa vlasti koje će u sklopu kooperativnog modela rada i pristupa zasnovanog na dijeljenju aktivnosti i radu u zajedničkom interesu Bosne i Hercegovine dati svoj doprinos u implementaciji ove Strategije i akcionog plana (Prednacrt Strategije, 2021).

Bosna i Hercegovina i dalje treba da razvija vlastitu politiku migracija i azila u skladu sa geostrateškim položajem države, boravkom i kretanjem stranaca na teritoriji cijele Bosne i Hercegovine radi efikasne kontrole nad ulaskom uz osiguranje svih zagarantovanih ljudskih prava i sloboda osobama koje su pod pravnom jurisdikcijom Bosne i Hercegovine i na kraju, osiguranje adekvatnih mehanizama za integraciju stranaca koji zakonito borave u Bosni i Hercegovini u socijalni, ekonomski i svaki drugi aspekt života, i procesima integracije u članstvo Europske unije.

Bosna i Hercegovina na osnovu međunarodnih ugovora ima važnu obavezu u području izbjegličkog prava i azila na način da sve standarde iz te

---

*državi i da se zajednički rješavaju problemi izazvani ovom pojavom uz solidarni pristup i podršku svih nivoa javne vlasti*

oblasti mora integrisati u domaće zakonodavstvo i praksu. U proteklom periodu, masovne nezakonite migracije pokazale su da se radi o osjetljivim pitanjima pravovremene i efikasne međunarodne zaštite tražitelja azila, ali i smanjenja zloupotrebe sistema azila, što se često dešava u praksi (Bruycker , 2020).

Bosna i Hercegovina je od primarnog značaja Europskoj uniji za procjenu rizika od nezakonitih migracija koje se odvijaju na njenoj teritoriji ili preko nje.

Republika Hrvatska je pristupom Europskoj uniji sredinom 2013. godine Bosni i Hercegovini nametnula veću odgovornost u pogledu kontrole zakonitih i nezakonitih migracija (Bruycker , 2020).

Pristup Hrvatske Europskoj uniji predstavlja važan geopolitički čimbenik za Bosnu i Hercegovinu koja je tim činom dobila granicu sa Europskom unijom. Ovaj rizik je postao očigledan već od 2017. godine kad se zbog određenih promjena, koje su se desile u trendovima nezakonitih migracija u regionu, (posebno nakon zatvaranja granica između Srbije i Mađarske, Srbije i Hrvatske, zatim Hrvatske i Slovenije i dr.) Bosna i Hercegovina našla na trasi kretanja nezakonitih migranata prema Zapadnoj Europi (Bruycker , 2020). Zapadno-Balkanska ruta je i dalje vrlo aktivna i na njoj se kreće veliki broj nezakonitih ekonomskih migranata.

Uzimajući u obzir kompleksnost nezakonitih migracija preko teritorije Bosne i Hercegovine, svi navedeni izvori su sistematski analizirani i objedinjeni kao pregled prednosti, prilika, slabosti i prijetnji po sistem upravljanja migracijama i azilom: prednosti su jasna uspostava nadležnosti za kreiranje i implementaciju politike u oblasti migracija i azila; kontinuitet u strateškom planiranju; razvijen pravni okvir usklađen sa EU i međunarodnim standardima; uspostava institucionalnog okvira za implementaciju politika i zakonodavstva; razvijena međunarodna i regionalna saradnja; iskustva u provođenju Sporazuma o readmisiji.

Prilike se ogledaju kroz izraženu podršku Europske unije i međunarodnih partnera u daljoj izgradnji sistema migracija i azila; integracijski procesi u okviru pristupa u članstvo u Europskoj uniji i značaj pitanja migracija i azila; raspoloživost fondova za finansiranje strateških aktivnosti; jačanje regionalne saradnje u domenu zajedničkog upravljanja nezakonitim migracijama;

slabosti su mnogobrojne: nepostojanje političkog konsenzusa u domenu upravljanja nezakonitim migracijama; nedostatak efikasne koordinacije, naročito na operativnom nivou, izražen nedostatak kadrovskih kapaciteta u nadležnim institucijama, nejednako raspoređen teret migrantske krize na teritoriji Bosne i Hercegovine; nepostojanje Sporazuma o readmisiji sa pojedinim državama porijekla nezakonitih migracija; rasprostranjena pojava krijumčarenja migranata; nedovoljni kapaciteti za smještaj; nepotpuna tehnička rješenja u domenu baze podataka, razmjene podataka, korištenju biometrije; nedovoljna granična infrastruktura, uključujući granične prelaze, smještaj osoblja, radne prostorije, tehničku opremu i zajedničke lokacije; izraženi rizici od organizovanog kriminala i korupcije u vezi sa migrantima; nedovoljno razvijena međunarodna operativna saradnja; prijetnje po sistem upravljanja migracijama i azilom predstavljaju kontinuirana prisutnost nezakonitih migracija masovnih razmjera na prostoru Zapadnog Balkana; nepostojanje trajnog rješenja na relaciji Evropska unija – zemlje porijekla i tranzita nezakonitih migracija; nepostojanje političkog konsenzusa po pitanju upravljanja nezakonitim migracijama u Bosni i Hercegovini; nedostatak potrebnih budžetskih sredstava za daljnu izgradnju sistema i jačanje tehničkih i kadrovskih kapaciteta (Prednacrt Strategije, 2021).

## 6. ZAKLJUČAK

Migrantska kriza koja je počela 2015. godine je ukazala na nedostatke politike Evropske unije vezane za azil, uređenje i zaštitu vanjskih granica te migracione tokove. Kao odgovor Komisija EU je usvojila dokument Preporuke Komisije (EU) 2020/1366 kojim je implementirala pristup otklanjanja uočenih nedostataka. EU se opredjelila za koordinaciju između identifikovanih aktera, repatrijaciju te poboljšanje mehanizama zakonitih dolazaka i implementacije migranata. Implementirana je politika ravnoteže u pristupu azilu ali i solidarnosti. Plan EU je zasnovan na načelima: predviđanja, koordinacije, fleksibilne raspodjele resursa i solidarnosti i podjele odgovornosti. Postoje indikacije da je plan EU urodio plodom te je 2019. godine bio najmanji zabilježeni priliv migranata od početka krize.

Plan EU bi bio odlična osnova za djelovanje BiH u polju sistema upravljanja nezakonitim migracijama.

BiH je takođe tangirana migrantskom krizom, ali za razliku od EU, BiH je bila tranzitna zemlja. BiH za razliku od EU država je bila slabije sposobna da se uhvati u koštac sa problemom migrantske krize kako zbog specifikuma državnog uređenja i raspdjele nadležnosti, tako i usljed slabije razvijenosti privrednog sektora. Dodatan problem je bio uzrokovan i različitom strukturom migrantskog korpusa.

Migrantska kriza je disproporcionalno pogodila različite djelove BiH. Najmanje tangirana je bila Republika Srpska, uzrokujući manje volje državnih aparata da se uhvate u koštac sa ovim problemom na koherentan način. Pri tom mora se uzeti u obzir i uticaj međunarodnih organizacija.

U radu smo demonstrirali da je pristup upravljanju migracijama BiH problematičan i neefikasan. Ovo je rezultiralo dobro dokumentovanim konkretnim problemima kako sa smještanjem migranata ako i krivičnim djelima uzrokovanim od strane migranata ili u kojima su učestvovali migranti.

U radu smo sistematizirali aktere koji su djelovali povodom problematike migracija. Identifikovali smo da su to prvenstveno: Granična policija Bosne i Hercegovine; Služba za poslove sa strancima (SPS); nevladine organizacije; centri za socijalni rad; jedinice lokalne samouprave; jedinice Ministarstva unutrašnjih poslova; Tužilaštvo i Sud BiH; neformalne grupe i pojedinci; vjerske zajednice u BiH, i domovi zdravlja i bolnice.

Zaključili smo da ovi akteri su djelovali diskordantno te neučinkovito; da je naglasak bio na djelovanju civilnog društva i neformalnih aktera a ne nadležnih državnih organa.

Ukazali smo i na preporuke Misije OSCE u BiH za bolje djelovanje identifikovanih aktera po ovom pitanju.

Konačno smo ukazali na Strategiju Ministarstva sigurnosti BiH u oblasti migracija i azila te akcijski plan za razdoblje od 2021.-2025. godine koji je bio u procesu izrade. Cilj Strategije je evidentno ostvariti efikasnije funkcionisanje sistema za upravljanje migracijama i azilom. Ovo će predstavljati dugotrajan razvojni proces.



## LITERATURA

1. Apap J., Diaz D., Trevino G., & Sabbati G., 2017. A global compact on migration: Placing human rights at the heart of migration management. European Parliament.
2. Bigo, D. & Guild, E., 2005. Controlling Frontiers: Free Movement into and within Europe. Ashgate Publishing Ltd..
3. Bojanić N., Korajlić N., 2004. Granične službe Bosne i Hercegovine. Bled, Peti Slovenski dnevi varstvoslovija.
4. Bruycker, P., 2020. The New Pact on Migration and Asylum: What it is not and what it could have been. EU Immigration and Asylum Law and Policy. Dostupno na: <https://eumigrationlawblog.eu/the-new-pact-on-migration-and-asylum-what-it-is-not-and-what-it-could-have-been/>.
5. Calestini, B., 2007. European Police Law Handbook. Rome: Laurus Robufo.
6. Eisele K., 2018. Interoperability between EU information systems for security, border and migration management, Initial appraisal of a European Commission impact assessment, European Parliament.
7. European Commission, 2020. 2020 Report Accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2020 Communication on EU Enlargement Policy. European Commission.
8. Guild E. & Grant S., 2017. What role for the EU in the UN negotiations on a Global Compact on Migration. CEPS.
9. Halilović H., Bojanić N. & Korajlić N., 2003. Uloga policije u upravljanju kriznim situacijama. Kriminalističke teme, Volume Broj: 1-2.
10. Kešetović Ž., Korajlić N., 2008. Krizni menadžment. Travnik: Pravni fakultet Univerziteta u Travniku.
11. Korajlić N., 1999. Problem socijalne relacije građanin-policija. Kriminalističke teme, Volume Br. 2.
12. Korajlić, N., Šuperina, M., Selimić, M., 2020. Uvod u kriminalistiku na znanstvenim temeljima suprotsavljanja kriminalitetu. Visoka škola „CEPS – Centar za poslovne studije“ Kiseljak.
13. Orav, A. 2018. Common procedure for asylum. European Parliament.

14. OSCE, 2018. Procjena situacije u vezi sa migrantima i izbjeglicama u Bosni i Hercegovini. Sarajevo: OSCE.
15. Prednacrt Strategije u oblasti migracija i azila i Akcioni plan (2021-2025).
16. Preporuka Komisije (EU) 2020/1366 od 23. septembra 2020. o mehanizmu EU-a za pripravnost i upravljanje krizama u području migracija (Plan za pripravnost i upravljanje krizama u području migracija).
17. Risk Analysis for 2018.Frontex.
18. Selimić, M., 2018. Pravo na dobru upravu kao osnovno pravo prema povelji Evropske unije o temeljnim pravima. Anali, Pravni fakultet Univerzitet u Zenici. Vol. 11 Issue 22,
19. Strategija Ministarstva sigurnosti BiH i Akcioni plan u oblasti migracija i azila 2016-2020.
20. Tadić, J., Dragović, F. & Tadić, T., 2016. Migracijska i izbjeglička kriza – sigurnosni rizici za EU. Policija i sigurnost, 25(1), p. 14.
21. Werner V., Petrović B., Bojanić N. & Korajlić N., 2004. Balkanski putevi droge i Bosna i Hercegovina. Sarajevo: Fakultet kriminalističkih nauka Univerziteta u Sarajevu.
22. Zamfir, I., 2018. Towards a global compact on refugees: Strengthening intrnational cooperation to ease the plight of refugees in the world, European Parliament.
23. Zakon o graničnoj policiji Bosne i Hercegovine (Sl. glasnik BiH br. 50/04, 27/07 i 59/09)

## **UVIĐAJ KOD KRIVIČNOG DJELA UBISTVA**

### **THE INVESTIGATION INTO CRIMINAL OFFENCE OF MURDER**

*Pregledni znanstveni članak*

*Mia Šćuk, MA\**

*Bojana Karaica, mag. iur.\**

#### **Sažetak**

*Rad se bavi analizom kriminalističkog postupanja kod provođenja kriminalističko istražne radnje uviđaja kod krivičnog djela ubistvo. Kroz isti se analiziraju specifičnosti uviđaja kod krivičnog djela ubistva, uzimajući u obzir način njegovog izvršenja. Istaknute su specifičnosti procedura provođenja uviđaja kod ubistva hladnim i vatrenim oružjem, kao i posebne okolnosti slučaja. Zaključno se ističe važnost pridavanja veće pažnje institutu i predmetu uviđaja, posebno kod najtežih krvnih delikata, uzimajući u obzir da je uviđaj dokazno sredstvo i tehnika izvođenja dokaza, od čijeg pravilnog provođenja ovisi razrješavanje određenog slučaja.*

*Ključne riječi: uviđaj, predmet uviđaja, ubistvo, procedura.*

#### **Abstract**

*The article deals with the analysis of criminal conduct in conducting murder scene investigation. The specifics of the investigation of the crime of murder are analyzed, taking into account the manner of its execution. Particularities of the procedure for conducting an investigation into cold steel and firearms, as well as the special circumstances of the case. In conclusion, the importance of paying more attention to the institute and the subject of the investigation, especially in the most serious blood crimes, taking into account that the investigation is evidence and technique on which proper handling depends on resolving the case.*

*Key words: investigation, subject of investigation, murder, procedure*

---

*\* Magistar krminalističkih nauka, e-mail: miamia.s@hotmail.com*

*\* Veleučilište Velika Gorica, e-mail: bojanakaraica@yahoo.com*

## 1. UVOD

„Ubistvo je jedinstven, uglavnom iznenađan i neponovljiv događaj koji se zbija u prošlosti. Pod ubistvom u širem smislu podrazumjeva se uništenje ljudskog života, a sa stanovišta krivičnog prava, pod ubistvom se podrazumijeva protivpravno lišenje života čovjeka ljudskom radnjom.“<sup>1</sup> Zato, život i ima specijalnu krivičnopravnu zaštitu.

Krvni delikti, posebno krivično djelo ubistva, su specifični kako prema načinu izvršenja i objektu izvršenja tako i prema tragovima nađenim na licu mjesta. Zato, ubistvu kao kompleksnom i ozbiljanom problemu, društvenoj pojavi koja narušava sigurnost države i društva, treba pristupiti sa mnogo pažnje, vremena i znanja.

Danas život i integritet čovjeka predstavljaju takvu društvenu vrijednost za čije očuvanje ne postoji samo individualni, nego opći i zajednički interes društva. Naspriam toga postoji i opća saglasnost da svaki napad na život čovjeka i njegov tjelesni integritet zahtjeva reakciju društva. Zbog toga je kriminalističko-tehnička i sudsko-medicinska obrada ovih delikata od izuzetnog značaja za njihovo razjašnjenje i kvalifikovanje. S obzirom na navedeno, može se reći da rasvetljavanje ili nerasetljavanje najtežih krvnih delikata predstavlja u neku ruku mjerilo vrijednosti istražne, posebno kriminalističke službe.

## 2. UVIĐAJ (POJAM, CILJ I ZADACI)

Uviđaj se poduzima kada je za utvrđivanje važna činjenice u postupku potrebno neposredno opažanja.\*Javlja se kao jedna od najvažnijih mjera prvog zahvata i riječ je o kompleksnoj istražnoj radnji sa veoma složenim kriminalističkotaktičkim sadržajem. Uviđaj predstavlja jednu cjelinu tehničkih, taktičkih i metodičkih mjera kojima se na mjestu događaja neposrednim opažanjem utvrđuju ili obavještavaju opažene činjenice (Modly, Korajlić, 2002). Samo obavljanje uviđaja zahtjeva plansko, organizovano, racionalno, logično, postupno, uoprno, svrsihodno i temeljito potupanje od strane uviđajne ekipe. Riječ je o organizacijsko-taktičkim principima istraživanja mjesta kriminalnog događaja, određenim kriminalističkim načelima i krivično procesnim, pravilima čija je primjena u

---

\* *Službene novine ZKP FBiH br. 35 od 28.07. 2003. God.*

zavisnosti od niza faktora: lokacije, opsega i veličine mjesta kriminalnog događaja, vrste krivičnog djela, načina njegovog izvršavanja, vrste trgaova i predmeta koji se na ili njemu nalaze, klimatski ulosvima, dobu dana kada se provodi i dr. U suštini ciljevi uviđaja se u osnovi svode na utvrđivanje ili razjašnjavanje činjenica na osnovu kojih se može dobiti odgovor na sva ili neka od devet zlatnih pitanja kriminalistike: šta se desilo, ko je i s kim izvršio, gdje, kada, kako, čime, zašto, ko je oštećen i kakve su posljedice djela. Prema tome, uviđaj omogućava da se utvrdi činjenično stanje i da se na osnovu utvrđenih činjenica izvedu verzije koje će olakšati traganje za nepoznatim počiniocem i ubrzati njegovo otkrivanje.

### **3. FAZE UVIĐAJA**

Faze uviđaja omogućavaju da se na mjestu događaja u svako vrijeme može rekonstruirati relevantna situacija, barem približno kakva je postojala u vrijeme krivičnog događaja tj. njegovog izvršenja. U pogledau faza provođenja uviđaja kako i domaćoj, tako i u stranoj teoriji ne postoji jedinstven stav. Stavovi autora koji smatraju da se radi o dvije faze (statička i dinamička), odnosno tri faze (informativna, statička i dinamička) faze, nisu prihvatljivi sa aspekta savremen kriminalistike. U teorijskom smislu uviđaj se može podijeliti u pet faza, a u praktičnom radu uviđaj u većem broju slučajeva se međusobno isprepliću i obavljaju simultano (Korajlić, Selimić, 2015). Radi se o slijedećim fazama:

- 1) informativno-orijentisana i organizacijska ili pripremna
- 2) statičko- identifikacijska ili pasivna
- 3) dinamička ili aktivna
- 4) kontrolna
- 5) finalna ili završna faza

Ovakva podjela se u potpunosti može prihvatiti, jer kada se ovakav teorijski stav dovede u vezu sa praktičnim provođenjem uviđaja vidljivo je da svaka teorijska faza održava jednu fazu radi uviđajnog organa na mjestu krivičnog događaja.

#### 4. SPECIFIČNOSTI I KARAKTERISTIKE UVIĐAJA KOD UBISTVA

Teško je govoriti o specifičnostima uviđaja kod ubistva uopće, jer se specifičnost uviđaja razlikuje od slučaja do slučaja, kao i način izvršenja krivičnog djela. Opće postavke uviđaja koje su predhodno obrađene stoje i za ubistvo. Specifičnosti u pojedinim slučajevima ogledaju se prije svega o načinu izvršenja ubistva, kao i razotkrivanje trileme ubisto-samoubistvo-nesretan slučaj. Sam uviđaj kod ubistva zahtjeva istraživanje mjesta pronalaska mrtvog tijela, kao i njegove kriminalističke obrade prije pomjeranja mrtvog tijela. Svaki oblik smrti, odnosno njenog porijekla, zahtjeva poduzimanje istih radnji, jer će samo o porijeklu smrti iskaz moći dati sudski medicinar (Bojanić, 2003). Iz same specifičnosti ubistva, proističu i zadaci koji se moraju postići vršenjem uviđaja. Ti zadaci mogu se podijeliti u tri međusobno povezane grupe:

1. U odnosu na postupanje prema datom krivičnom događaju, treba utvrditi da li postoji materijalno oblik krivičnog djela, kada i gdje je ono izvršeno. To podrazumjeva utvrđivanje odgovora na pitanja: šta se desilo, kada se desilo i gdje se desilo;
2. Utvrditi sve materijalne i personalne promjene koje su nastale kao posljedica izvršenog djela vezanih za mjesto izvršenja ili objekta izvršenja;
3. Otkriti tragove, predmete i sredstva vezana za objekat ili mjesto izvršenja krivičnog djela koji mogu uputiti na identitet izvršioca i žrtve.
4. Prikupiti i fiksirati dovoljan broj materijalnih promjena koje će omogućiti formiranje kriminalističkog-logičkog procesa za ostvarivanje misaone rekonstrukcije.

Imajući na umu navedeno, treba reći da je cilj uviđaja u slučaju ubistva, naročito onih sa smrtnom posljedicom proističe iz njegovog zadatka, a to je (Korajlić, Šuprina, Selimić, 2020):

- Utvrđivanje vremena i mjesta događaja, uzroka, vrsta i porijeklo smrti;
- Utvrđivanje identiteta mrtvog tijela;
- Pronalazak i obezbjeđenje predmeta ili drugih sredstava (oružja i oruđa) kojima su nanesene povrede;

- Pronalazak i fiksiranje svih relevantnih tragova za razrješenje događaja i otkrivanje počinioca.

Uvijek treba imati na umu da se uviđaju u vezi sa pronalaskom mrtvog tijela treba pristupiti kao da je riječ o ubistvu. Dakle, treba pretpostaviti mogućnost postojanja fingiranih samoubistava ili nesretnih slučajeva. Potrebno je obratiti pažnju promjenama na mrtvom tijelu koje indiciraju orijentaciono vrijeme smrti. U tom pogledu, potrebno je poznavati određene promjene i procese koji se dešavaju na mrtvom tijelu i imajući u vidu navedeno, imperativno se nameće da se uviđajnom timu mora priključiti sudski medicinar, ili ljekar drugog profila. Naročito je potrebno obratiti pažnju na tzv. „kadaverični grč“ i predmet koji se drži u ruci.

U prvoj *orijentaciono-informacionoj fazi* uviđaja, neophodno je preduzeti određene radnje. U ovoj fazi karakteristično je da bi trebalo početi, kako navodi i V.Vondelić (Vodinelić, 1972) sa uviđajem od centra prema periferiji, kada to diktira stanje mrtvog tijela- mjerenje temperature i uočavanje promjena koje su podložene promjenama usljed djelovanja atmosferskih i vremenskih prilika, kao i promjenama vezanim za mrtvo tijelo (mrtvačka ukočenost ili mlitavost, faza raspadanja itd.). Pristup mjestu događaja najprihvatljiviji je koncentričnom metodu, kod koje je fokusirano samo mrtvo tijelo, te okolini tragova. Ovim metodom proizvodi se najmanji rizik za uništenje tragova, a fokusira se centar, odnosno cilj, te se omogućava postavljanje verzija i njihova brza provjera. Također, hitnost prilaza mrtvom tijelu diktiraju i poslovi identifikacije na osnovu ličnih dokumenata. Jedna od bitnih polazišta tačaka u kriminalističkoj obradi krvnih delikata je i utvrđivanje identite mrtvog tijela, kako bi se mogla paralelno preduzeti i operativno-taktičke mjere i radnje uz vršenja uviđaja. Dakle, kako proizilaze iz navedenog, nameće se zaključak, da će koji put iz razloga hitnosti, biti neophodno započeti uviđaj sa dinamičkom fazom, kako bi se spriječilo uništenje nekih tragova koji brzo mijenjaju svoj izgled, ili bespovratno nestaju. Zbog toga će biti neophodno odmah započeti obradu tragova u snijegu koji se topi, mokrih tragova pneumatike na asfaltu koji se suše, registrovanje različiti mirisa itd.

U *Statičkoj fazi* uviđaja, kriminalistički tehničar uočava i markira sve važne tačke i tragove, vrši njihovo označavanje i vrši fotografisanje skiciranje mjesta događaja iz različitih uglova i perspektiva.

U narednom stadiju postupanja na mjestu nasilne smrti uviđajni tim pristupa mrtvom tijelu i treba reci da u ovoj fazi dolazi do ispreplitanja poslova statičke i dinamičke faze uviđaja. Kriminalista i sudski medicinar u ovoj fazi bi trebali riješiti pitanje, te konstatovati u zapisnik, da li se riješiti odjeće i obuće mrtvog tijela na licu mjesta ili u prosekturi ili na drugom mjestu određenom za obavljanje obdukcije (ako će se obavljati na terenu). Opće i vladajuće je pravilo da se ništa ne dira i ne pomjera dok se ne izvrši uviđaj.

*Dinamička faza* će početi obezbjeđenjem tragova događaja, njihovim aserviranjem i unošenjem u zapisnik i skicu. Sudski medicinar i kriminalista će pristupiti u krug mjesta događaja i izvršiti pregled mrtvog tijela. Pregled mrtvog tijela zahtjevat će i njegovo pomjeranje (Korajlić, Selimić). Prije nego što se tijelo pomjeri potrebno je u zapisnik opisati njegovo stanje i izgled, potom ga fotografisati i sačiniti skicu.

Fotografisanje se vrši na sljedeći način:

- a) U statičkoj fazi treba napraviti fotografije općeg pregleda mrtvog tijela u okviru njegove širine okoline sa posebnim osvrtom na markantne tačke;
- b) Fotografisanje mrtvog tijela iz neposredne blizine uz razmjernik i markiranje naročito važnih tačaka;
- c) Fotografisati mrtvo tijelo iz različitih uglova;
- d) Kada se sa mrtvog tijela skine odjeća i obuća izvršiti isto fotografisanje kao i fotografisanje povreda o ozljeda na mrtvom tijlu;
- e) U krupnom planu izvršiti fotografisanje mrtvog tijela;
- f) poslije izvršenog toaletiziranja izvršiti fotografisanje mrtvog tijela.

Kada je u pitanju slučaj gdje je nepoznato mrtvo tijelo, vrši se fotografisanje po pravilima signaletičke fotografije. Sve promjene na mrtvom tijelu kao i povrede fotografišu se u boji i uz razmjernik. Raskomadani leš se fotografiše tako što se fotografišu uz razmjernik svih dijelova leša na mjestima gdje su porađeni, a na kraju sastavljeni u jednoj cjelini. Također u svakoj prilici treba koristiti i video i audio tehnike. Pored fotografisanja i opisivanja mjesta događaja, treba opisati i mrtvo tijelo. U tom segmentu dolazi do izražaja saradnja kriminaliste i sudskog medicinara. Taj opsi treba da se kreće u dijapazonu od položaja mrtvog tijela uopće u odnosu na okolinu, međusobnog položaja pojedinih dijelova tijela, do opisa dojeće i



povreda. Treba opisati povrede (ozljede rane) na mrtvom tijelu, kao i kakve su, odgovara li eventualno nađeno oruđe ili oružje vrsti rane, kako je i kud tekla krv iz rane i kojim redosljedom. Na mjestu događaja na mrtvom tijelu treba utvrditi još pored svega rečenog i :

- a) Temperaturu mrtvog tijela,
- b) Mrtvačku ukočenost ili mlitavost
- c) Mrtvačke pjege (mrlje)
- d) Truljenje i raspadanje mrtvog tijela
- e) Sadržaj želuca i crijeva
- f) Vidljive povrede na mrtvom tijelu i oštećena odjeće kako bi se dobili podaci o vrsti upotrebljenog oružja ili oruđja, mogućem vlastitom zadavanju povreda, kao i mogućem fingiranju zločina,
- g) Odjevene predmete koji na mrtvom tijelu nedostaju, a trebali bi se nalaziti.

Treba naglasiti da se prilikom vršenja uviđaja, obdukcija ne vrši u dinamičkoj fazi. Iako će se u nekim slučajevima obdukcija vršiti na terenu, češće u prosekturi, to nimalo ne znači da se vrši u dinamičkoj fazi uviđaja. Uviđajni organ bi prisustvovao obdukciji i kako bi se nalazi uviđajnog organa mogli odrediti sa nalazima obdukcije. Zbog toga je značajno prisustvo sudskog medicinara na mjestu događaja. Dakle, obdukcija u prosekturi vrši se uvijek nako uviđaja. Preporučuje se odvojeno sastavljanje zapisnika o uviđaju i obdukcionog zapisnika, jer je riječ o radno i procesno dvjema odvojenim radnjama. Neophodno je da obdukciji prisustvuje uviđajni organ i kriminalista ili bar kriminalistički tehničar, ali ne kao pasivni posmatrač, već kao aktivni učesnik. Mrtvo tijelo je objek mjestu događaja, a značaj njihovog prisustva i aktivnost u tome je veća. Odjeća na mrtvom tijelu ne smije se prati, već ju je potrebno skinuti.

## **5. SPECIFIČNOST UVIĐAJA KOD UBISTVA VATRENIM ORUŽJEM**

Vatrenem oružjem vrše se ubistva i samoubistva, ali nisu rijetki ni nesretno slučajevi. Kod slučajeva nikada u pravilu (osim ako je bilo očevidaca) nije na prvi pogled jasno je li riječ o ubistvu, samoubistvu ili nesretnom slučaju. Po našem mišljenju uvijek treba već kod osiguranja

mjesta događaja postupiti kao da je riječ o ubistvu. U toku uviđaja primjenjuju se općevažeća pravila u pogledu traženja oružja, čahure i projektila i drugih predmeta i tragova, pri čemu posebnu pažnju treba obratiti na (Modly, 1994):

1. fiksiranje položaja nađeneog oružja i streljiva i njegovog odnosa prema mrtvom tijelu ili ozljeđenoj osobi, te pregled oružja (u dinamičkoj fazi uviđaja);
2. fiksiranje položaja pronađenih čahura i njihovo prikupljanje i pakiranje kao i projektil;
3. fiksiranje položaja te pomicanje mrtvog tijela, tragova na mrtvom tijelu i njegovoj odjeći;
4. fiksiranje položaja tragova pucanja u okolini i predmetima na mjestu događaja;
5. zaštita i izuzimanje tragova s ruku mrtvog tijela;a mrtvom tijelu;
6. zaštita tragova na odjeći;
7. fiksiranje i zaštita tragova na tijelu, odjeći i rukama osumnjičenika itd.

Pomoću navedenih tragova moguće je rekonstruirati događaj ako je u toku uviđaja precizno izmjeren i fiksiran položaj, čahura, projektila i drugih tragova. Na ubistvo upućuje:

1. hitac ispaljen u obučeno tijelo ili pokriveno (šešir na glavi)
2. nalaz ulazne strijelne rane izvan dohvata oružja i ruke pokojnika
3. više hitaca u različitim smjerovima i različitim dijelovima tijela
4. više hitaca od koji svaki pojedinačno do trenutačne nesposobnosti za daljnje djelovanje
5. hitac iz daljine
6. nalaz ozljeda o repetiranja oružja na ruci osumnjičenog
7. nalaz tragova barutnih čestica na ruci osumnjičenog
8. tragovi krvi i tkiva na ruci i odjeći osumnjičenika kod kontaktnih hitaca itd.

U slučaju vršenja uviđaja vezanog za smrću vatrenim oružjem, potrebno je tragati za činjenicama koje upućuju na jedno od rješenja trileme ubistva-samoubistvo-nesretan slučaj,odnosno sa činjenicama koje su karakteristične za jedno od ovih pitanja. Neophodno je precizno utvrditi broj ispaljenih hitaca, a ne samo onih hitaca koji su završili u tijelu žrtve.

Također, treba tragati za vrstom tjelesne povrede, brojnim tjelesnih povreda a posebno treba obratiti pažnju na ranu koja je imala smrtnosni ishod.

## **6. SPECIFIČNOST UVIĐAJA KOD UBISTVA HLADNIM ORUŽJEM**

Jedno od prvih pitanja koje ću postaviti kroz ovaj rad jeste to da li je osoba mogla sama sebi zadati ozljede hladnim oružjem? Da bi smo mogli dati odgovor na ovo pitanje potrebno je tačno fiksirati lokalizaciju ozljeda i oružja. Ako se ozljede nalaze u području koje je nemoguće ili teško ili neprirodno doseći vlastitom rukom, to je jaka indicija da je ozljedu zadala druga osoba. U prilogu ubistva govori (Modly, 1994):

- Ubod ili ubodi kroz odjeću
- Ubod ili ubodi u području koja se ne mogu doći vlastitom rukom s obzira na upotrebljeno hladno oružje, ili se radi o teško pristupačnim mjestima;
- Ubodi različitog smjera i nepravilna raspodjela uboda
- Zalutali ubodi u lice, vrat i glavu
- Odbranbene ozljede
- Ubodi kroz hrskavice i kosti
- Probodenost odjeće
- Nedostatak hladnog oružja na mjestu događaja
- Tragovi borbe
- Ubodni kanal ide odzgo prema dolje
- Više od 10 ubodnih rana

Ubodne rane nožem dosta su česte jer se nož nosi uza se i olako se upotrebljava. Tragovi krivi ne moraju biti obilni, sve ovisi od lokalizacije mjesta uboda. U toku uviđaja položaj noža i njegovog odnosa prema okolini, a posebno prema ruci žrtve mora se pažljivo fiksirati i to opisano riječima, fotografijom i skicom (Modly, 1994). Prema literaturama nož nađen u ruci pokojnika to govori u prilogu samoubistva. Možda se radi o tzv. mrtvačkom grču. Nož nađen zaboden u tijelo ne vadi se u toku uviđaja. Isto tako, nož se ne smije podignuti s mjesta nalaza prije nego što li se odgovarajućim sredstvom ucrtta njegov položaj na podlozi na kojoj se nalazi. Nož se podiže tako da vršcima oba kažiprsta fiksira za krajeve (vrh sječiva i kraj drške) i

položi na čisti papir ili sličnu podlogu. To treba činiti rukavicom radi očuvanja mikrotragova, otisaka papilarnih linija, ali radi zaštite djelatnika od virusa HIV. Otisci prstiju se mogu tražiti na drški, ali ne i na sječivu da se ne unište mikrotragovi tkanine (dijelovi vlakna) koja je probodena ili onečiste mikrotragove krvi.

U toku dinamičke faze uviđaja ispituje se nož i njegovo opće stanje (tip, stanje, defekti i znakovi i sl.). Treba opisati eventualne tragove krvi (njihovu lokalizaciju, raspored, obim oblika), tragove tkiva, dijelove dlaka ili tkanine ako se vide (pod mikroskopom) (Korajlić, Selimić, 2015).

Kod klanja na mjestu događaja, osobito u zatvorenim prostorijama, u pravilu se nađe obilje tragova krvi (lokve, prskotine, brisotine, kapljice, zakrvavljena odjeća, posteljina itd). Na žrtvi se nađe zjapeća krvava rana na vratu, otvorena usta žrtve i sl. Kod ubistva (ali i samoubistva) razbacane su stvari, otvorene ladice, srušena stolica, pomaknut stol i sl. Taj nalaz ne mora biti sigran indiciji za ubistvo. Potom savremeni kriminalisti daju sljedeći kriterij za razgraničavanje ubistva od samoubistva po navedenim tragovima koji glasi: ako je nered na mjestu događaja takav da se ne može objasniti isključivo radnjama samoubistva, sumnja na ubistvo postoje osnovana.

## **7. POSEBNE OKOLNOSTI SLUČAJA**

U slučajevima iznenadne bolesti ili naprsne smrti inače zdravih osoba, treba posumnjati i na mogućnosti trovanja. Na osnovu prikuljenih informacija iz objektivnih i personalnih izvora, često se ne može postaviti verzija o mogućem trovanju (ubilačkom, samoubilačkom ili nesretnom slučaju). Često se brzo otkrije izvor i način trovanja. Osobito je važno, ako je moguće, saznati tačnu povijest događaja koji su uzrokovali smrt. Način umiranja i klinički simptomi trovanja, često pokazuju da li je uzrok smrti trovanje, a nerijetko i na vrstu otrova. Već mirisi u prostorijama kao kriminalističko medicinska indicija može upućivati na prisutnost plinova ili para. To može biti i nenormalna boja kože mrtvaca (da se zapazi samo pri danjskom svjetlu!), upadljiva boja mrtvački pjega (u nekim slučajevima), povraćana masa (pražnjenje želuca), pražnjenjem crijeva, mokračnog mjehura, sumnjive posude, boce, čaše, ostaci hrane i sl. Potrebno je pažljivo pregledati mjestu na kojem je došlo do trovanja (ako je na njemu došlo) odnosno mjesto gdje je nađeno mrtvo tijelo. Terba znati da etikete na

ambalažama ne odgovaraju uvijek sadržaju. Ako se radi o bocama to se koji put može otkriti i mirisanjem. Ako se ne nađu otrovne stvari u jednoj prostoriji potrebno je pregledati i ostale prostorije, okolicu kuće i otvorene prostore. Osim sudskog ljekara, trebao bi prisustvo i toksikologa. U najgorem slučaju farmaceut (ljekarnik), te eventualno tehnolog specijalist za prehrambene artikle. Isto tako, tim koji sprovodi uviđaj, mora imati osnovna znanja o otrovima, njihovim pojavnim oblicima (Modly, Selimić Mršić, 2018). Saznanja o simptomima: bolovi, grčevi, proljev, vrtoglavica, pospanost, nesvjestica, delirij, kolaps, iznenadno slabljenje srčane ili moždane djelatnosti itd. moraju kod kriminaliste izazvati sumnju. Pritom treba imati na umu da se navedeni simptomi javljaju i kod nekih drugih bolesti. Uz ostalo potrebno je skupiti podatke o :

- Ličnosti osobe koja je otrovana (dob, spol, zdravstveno stanje, tjelesna težina i sl.), ako se sumnja na samoubistvo i podatke o karakteru, društvenim bolestima, ranijim pokušajima ili nagovještajnim samoubistvima i sl.
- Interpersonalnim odnosima umrle osobe s bliskom okolinom. Gledaju se obiteljski odnosi (uzdržavanje, alkoholizam, ljubomora, nasljedstvo i sl.), odnosi sa sudjesevom (narušeni međuljudski odnosi zbog zemljišta, međa, prolaza, ispaše, uzajamne tužbe na sudu...),
- Kojim otrovnim supstancama je pokojnik mogao biti izložen,
- Kakv je bio tok trovanja (znakovi i trajanje),
- Pristupstvo otrovnih i sumljivih tvari ili ambalaže kod samog navodno otrovanog (u džepovima, prtljazi i sl.), u njegovoj neposrednoj blizini (boca, čaša, bočice, papirići, vrećice, ostaci konzumirane hrane, izmet, povraćana masa i sl.), u kući (stanu, pomoćnim prostorijama, kantama za smeće, sifonima, zahodskim školjkama, itd. Ostaci u tanjirima i povraćani sadržaj iz želuca mogu mirisom i izgeledom upućivati na vrstu otrova (cijanidi, fosfidi, otrovne gljive, bioagensi).

Izuzimaju se ove sumljive materije i stvari, osobito čaše, šprice, prosute tekućine i prašci, tablete, kapsule itd. Iz ostatka otrova na raznim predmetima, lakše je utvrditi vrstu otrova nego analizom organa umrle osobe. Sve izuzetne stvari moraju se adekvatno pakirati, etiketirati dostaviti na toksikološko vještačenje. Također preslušavanje rođaka i osoba bliskim

otrovanom, u nekim slučajevima i samog otrovanog (ako je ostao živ), u pravilu se dobiju važne obavijesti za nalaženje otrova. Obducent treba staviti na raspolaganje sve prikupljene podatke koji upućuju na trovanje, zdravstvenu knjižicu, lječničke nalaze i recept pokojnika (ili žive osobe) ako se njima raspolože, kao i sve nađene sumnjive stvari i lijekove.

## **7. ZAKLJUČAK**

Istraživanje ubistva je veoma zahtjevana i kompleksna dužnost koja je prije svega povjerena policijskim službenicima. S obzirom na to, policija se savremenim oblicima kriminaliteta, te povećanju broja ubistava mora suprostaviti savremenim metodama i sredstvima rada. Odnosno, cilj je da policija poduzme mjere i radnje iz svog djelokruga rada, pravodobno, odgovarajuće i skladno.

Standardi i procedure vezane za pojedine istražne radnje u okviru spoznajnog kriminalističkog procesa, imaju ključni značaj kako za službene osobe koje ih trebaju provoditi tako i za organe postupka koji bi u okviru postupka dokazivanja trebali cijeniti rad službenih osoba. Jedna od takvih istražnih radnji je uviđaj. Uviđaj kao kompleksna istražna radnja sa složenim kriminalističkotaktičkim sadržajem ima za cilj utvrđivanje ili razrješavanje činjenica na osnovu kojih se može dobiti odgovor na sva ili neka od devet zlatnih pitanja kriminalistike: šta se desilo, ko je i s kim izvršio, gdje, kada, kako, čime, zašto, ko je oštećen i kakve su posljedice djela.

S obzirom na njegovu važnost kao dokaznog sredstva od čijeg pravilnog provođenja ovisi i uspješnost rasvjetljavanja određenog događaja, veoma je važno ispravno shvatiti značenje pojedinih aspekt, postupanja i procedura uviđaja. Na ovaj način će se pospješiti ažurnost i odgovornosti službenih osoba u lancu provođenja uviđaja, osigurati stručno poduzimanje pojedinih radnji, osiguranja zakonitosti dokaza, a što će u konačnici uticati na stvaranje višeg nivoa povjerenja i sigurnosti u društvu.

## LITERATURA

1. Bojanić, N., 2003, Magistrski rad: Kriminalistika i sudski medicinar u krvnim i seksualnim deliktima. FKN Sarajevo,
2. Korajlić, N., 2003. Magistrski rad: Kriminalistička obrada kod ubistva, FKN Sarajevo,
3. Korajlić, N., Selimić, M., 2015. Kriminalistička taktika. Visoka škola „CEPS – Centar za poslovne studije“ Kiseljak,
4. Korajlić, N., Šuperina, M., Selimić, M., 2020. Uvod u kriminalistiku na znanstvenim temeljima suprotstavljanja kriminalitetu. Visoka škola „CEPS – Centar za poslovne studije“ Kiseljak,
5. Krivokapić, V., Krstić, O., 1999. Kriminalistička taktika II, Policijska akademija Beograd, Drugo izmjenjeno i dopunjenjeno izdanje,
6. Lazarević, Lj., 1981. Krivično pravo (posebni dio) Beograd: Savremena administracija,
7. Modly, D. 1998. Metodika istraživanja ubistva, samoubistva, nesretnog slučaja i silovanja, FKN Sarajevo,
8. Modly, D., 1994. Objašnjenje trileme ubistva, samoubistva, nesretnan slučaj, FKN Sarajevo,
9. Modly, D., 1999. Kriminalistička metodika. FKN Sarajevo,
10. Modly, D., 1999. Metodika uviđaja, FKN Sarajevo,
11. Modly, D., Selimić, M., Mršić, G., 2018. Metodika istraživanja silovanja. Visoka škola „CEPS – Centar za poslovne studije“ Kiseljak,
12. Petrović, B., 2005. Krivično/kazneno pravo BiH opći dio, Pravni fakultet Sarajevo,
13. Ramljak, A., 1999. Medicinska kriminalistika, FKN Sarajevo
14. Selimić, M., Vuković, V., 2015. Posebne istražne radnje i njihov značaj u istraživanju krivičnih djela. Društvena i tehnička istraživanja, br. 1. Visoka škola „CEPS – Centar za poslovne studije“ Kiseljak,
15. Tomić, Z., (2003), Krivično pravo posebni dio, Pravni fakultet Sarajevo,
16. Vodinelić, V., 1972. Kriminalistička obrada ubistva i teških tjelesnih povreda, Savezni sekretarijat za unutrašnje poslove Beograd,

**PRIVATNE VOJNE I BEZBJEDNOSNE KOMPANIJE U  
UNUTRAŠNJIM I MEĐUNARODNIM ODNOSIMA**

**PRIVATE MILITARY AND SECURITY COMPANIES IN DOMESTIC  
AND INTERNATIONAL RELATIONS**

*Pregledni znanstveni članak*

*Doc. dr. Marjanović Marjan\**

*Prof. dr. Nedžad Korajlić\**

*Doc. dr. Hajdarović Amela\**

*Bojana Karaica, mag. Iur.\**

***Sažetak***

*Privatna vojna i bezbjednosna industrija postala je važan dio međunarodne ekonomije. Rastuća uloga privatnih vojnih i bezbjednosnih službi, posebno tamo gdje su one preuzele funkcije koje je prethodno imala država, još jasnije naglašava potrebu za razvojem i postavljanjem standarda za poštovanje ljudskih prava od strane PMSC i njihovog osoblja. Pokušaj razlikovanja PMC i PSC je doživio neuspjeh jer ove dvije varijante mogu biti odjeljena iste kompanije i ponekad se koriste naizmjenično, što otežava odgovornost, posebno u slučaju kršenja ljudskih prava i međunarodnog humanitarnog prava. Upotreba PMSC od strane Međunarodnih organizacija i država je postala uobičajena. Međunarodni zakoni su nejasni, široki, lako ih je zaobići i teško ih je kreirati, sa suprotstavljenim definicijama plaćenika i PMSC u kombinaciji sa državama koje mogu da obezbijede lak put za zaobilaznje zakona. Regulatorno okruženje od značaja za industriju PMSC je dvosmisleno kao rezultat poroznih zakonskih granica i neusaglašenih politika zbog konkurentskih političkih i pravosudnih sistema: nacionalnog, regionalnog i međunarodnog. Shodno tome, neophodno je razmotriti kako bi*

---

*\*Institut za procjenu rizika i kritičnu infrastrukturu , e-mail: marjan.marjanovic@iprki.me*

*\*Fakultet za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije, e-mail: nkorajlic@fkn.unsa.ba*

*\*Visoka škola „CEPS – Centar za poslovne studije“ Kiseljak, e-mail: amela.hajdarovic@ceps.edu.ba*

*\*Veleučilište Velika Gorica, e-mail: bojanakaraica@yahoo.com*



*se dvosmislenosti mogle smanjiti i pretvoriti u pravnu sigurnost putem tvrdog i mekog prava kako bi se spriječile povrede ljudskih prava.*

*Ključne riječi: PMSC, MHP, bezbjednost, međunarodni odnosi, međunarodne organizacije.*

### **Abstract**

*The private military and security industry has become an important part of the international economy. The growing role of private military and security services, especially where they have taken over functions previously held by the state, underscores even more clearly the need to develop and set standards for respect for human rights by PMSCs and their personnel. Attempts to distinguish between PMC and PSC have failed because the two variants can be divisions of the same company and are sometimes used interchangeably, making accountability difficult, especially in the case of human rights and international humanitarian law violations. The use of PMSC by International Organizations and States has become common. International laws are vague, broad, easily circumvented and difficult to create, with conflicting definitions of mercenaries and PMSCs combined with states that can provide an easy way to circumvent the law. The regulatory environment relevant to the PMSC industry is ambiguous as a result of porous legal boundaries and inconsistent policies due to competing political and judicial systems: national, regional and international. Accordingly, it is necessary to consider how ambiguities could be reduced and turned into legal certainty through hard and soft law to prevent human rights violations.*

*Key words: PMSC, IHL, security, international relations, international organizations.*

## **1. UVOD**

Tokom poslednjih nekoliko decenija, evidentna je proliferacija nedržavnih aktera u važnim oblastima unutrašnjih i međunarodnih odnosa. Ovo zamagljivanje javno-privatnih granica je otežalo obezbjeđivanje

poštovanja međunarodnih humanitarnih konvencija i zakona. Privatne vojne kompanije su više angažovane u pružanju usluga vojsci, dok su Privatne bezbjednosne kompanije obezbjeđuju lica, zgrade i druge prostorije. Bez obzira na ove razlike, klasifikacija ovih kompanija ne odražava praksu, pošto se neke od kompanija bave čitavim spektrom aktivnosti, a neke imaju podružnice u različitim djelovima svijeta koje se bave ili vojnim ili bezbjednosnim aktivnostima. Tokom poslednjih nekoliko decenija, evidentna je proliferacija nadržavnih aktera u važnim oblastima unutrašnjih i međunarodnih odnosa, uključujući trgovinu, komunikacije, finansije i bezbjednost. Ovo zamagljivanje javno-privatnih granica je otežalo obezbjeđivanje poštovanja međunarodnih humanitarnih konvencija i zakona (Saner, 2015) (Ženevske konvencije, konvencije o zaštiti izbjeglica i zakona o ljudskim pravima). Vlade sve više izbjegavaju negativan publicitet i postavljaju stepene vjerodostojnog poricanja koristeći PMSC da rade na stvaranju rata i mira. Međunarodne organizacije i multinacionalne korporacije takođe zapošljavaju PMSC da obezbijede svoje brodove i osoblje od pirata, pobunjenika i terorističkih grupa na teritorijama visokog rizika. Neke procjene ukupnih godišnjih ugovora u industriji PMSC iznose preko 100 milijardi američkih dolara, ali često zavise od toga da li se prave razlike između privatnih vojnih kompanija i privatnih bezbjednosnih kompanija\*. Privatne vojne kompanije su više angažovane u pružanju usluga vojsci, ali nijesu direktno angažovane u borbi, dok su Privatne bezbjednosne kompanije privatni izvođači koji obezbjeđuju lica, zgrade i druge prostorije: na primjer, čuvaju zgrade humanitarnih organizacija, uključujući Ujedinjene nacije (UN), u različitim djelovima svijeta. Bez obzira na ove razlike, klasifikacija ovih kompanija je prilično fluidna, pošto se neke od kompanija bave čitavim spektrom aktivnosti, a neke imaju podružnice u različitim djelovima svijeta koje se bave ili vojnim ili bezbjednosnim aktivnostima. Klasifikacija je zamagljena nedostatkom transparentnosti u ovom sektoru, što otežava dobijanje detaljnih podataka o osnivanju, resursima i poslovanju ovih kompanija. Zanimljiva karakteristika rastuće privatne vojne industrije je da mnoge njene kompanije rade kao „virtuelne kompanije“. Slično firmama za e-trgovinu ili kompanijama sa privremenim radnicima koje ograničavaju svoju potrošnju na osnovna sredstva, ove firme nemaju veliki broj stalno

---

\* *CSEND (Centre for Socio-Eco-Nomic Development) (2019). Summary report: The evolution of warfare. Presented at the United National Library Event, Geneva, 5 December.*

zaposlenih( „stalne snage“) , već koriste baze podataka o kvalifikovanom osoblju i specijalizovanim podizvođačima (Singer, 2022) Od slučaja do slučaja, većina zaposlenih, nakon potpisivanja ugovora se upošljava, a potrebni resursi za najavljeni posao (obično sistemi oružja i druga vojna oprema) se brzo kupuju ili iznajmljuju sa međunarodnog tržišta. Takva globalna alokacija resursa izgrađuje veću kompetenciju u sklapanju ugovora sa manje operativnog zastoja u prebacivanju potrebnih resursa. (Singer, 2022) U poslovnom smislu, u poređenju sa državnim vojskom, veći dio kompanijske organizacije je fokusiran na zadatke i u kontaktu sa potrebama klijenata, što takođe gradi veću efikasnost. Iako bi moglo biti korisno bazirati se u oblastima bogatim potencijalnim regrutovanjem ili klijentelom (kao što su sjedišta MPRI-a i Vinnell-a u blizini Pentagona), to nije neophodno. U današnjem globalizovanom elektronskom svijetu, potencijalni zaposleni se mogu kontaktirati i regrutovati sa skoro bilo kojeg mjesta, a baze podataka i ugovori se mogu držati na mreži. Slično praksi u svijetu finansijskih usluga, brojne kompanije kao što je Sandline, imaju kancelarije na centralnim lokacijama kao što su London i Vašington, DC, ali su zapravo registrovane u okruženjima koja su pogodnija za kompanije, kao što su npr. poreski rajevi Bahama ili Kajmana.

Virtuelna priroda strukture takođe pruža potencijal za kratak, ali profitabilan poluživot organizacije. Kompanije se mogu brzo raspasti i ponovo stvoriti kad god se za to ukaže potreba (bilo zbog potencijalne regulative, krivičnog gonjenja ili čak potrebe da se odbaci loš imidž brenda). Zatvaranje Executive Outcomes-a u decembru 1998. je izvanredan primjer ovoga. Kada je domaća regulativa postala problem, prvobitna firma sa sjedištem u Južnoj Africi transformisala se u nekoliko firmi koje se nalaze van zemlje. Virtuelna forma znači da, ako lokalni rizici postanu previsoki, kompanija jednostavno može „da krene dalje“. Ova fluidna struktura je glavni razlog zašto mnogi zagovornici PMC-a mogu da tvrde da PMC-ovi, po pravilu, ne rade protiv interesa njihovih matičnih država, jer ostaje činjenica da ako firma odluči da svoje sjedište postavi na određeno mjesto, vjerovatno je već izračunala da neće imati teških regulatornih problema sa tom određenom vladom (Herbst, 1999).

## 2. PMSC I MEĐUNARODNA BEZBJEDNOST

Mnogi postavljaju ozbiljna pitanja u vezi sa kapacitetom PMC-a da doprinese međunarodnoj bezbjednosti. Međutim, do sada kritičari generalno nijesu uspjeli da naprave bilo kakvu praktičnu ili teorijsku procjenu doprinosa PMC-a međunarodnoj bezbjednosti. Odgovor naučnika iz oblasti bezbjednosti na izazove koje postavlja PMC varira između otvorenog suprotstavljanja do usklađenijeg nastojanja da se PMC integriše u postojeće strukturne interpretacije međunarodne bezbjednosti.

PMC je, u prvom redu, korporativni entitet. Sama priroda PMC-a neizbježno znači da privatni vojni izvođači djeluju na način privatne kompanije, ono mora biti fiskalno odgovorno i profitabilno za dioničare i, kao takvo, sposobno je imati nacionalističku ili ideološku opredijeljenost za bilo koju državu ako je u skladu sa njegovim prvim prioritetom zarađivanja novca. Za mnoge države, nedostatak resursa predstavlja se kao glavni pokretač ekonomskog podsticaja za zapošljavanje snaga PMC-a, tako da delegiranje neborbenih uloga akterima PMC-a može se smatrati isplativom alternativom trošku konvencionalnih snaga.

Posljednje dvije decenije svjedočili smo proliferaciji zapošljavanja u PMC-u ne samo u ime vojske, već i po nalogu učesnika u mnoštvu građanskih ratova i vojnih sukoba u najnestabilnijim regionima svijeta, gdje je uključivanje takvih snaga, spasilo suverene vlade od potencijalno katastrofalnih *pokušaja državnog udara* i okončalo trajne periode građanske nestabilnosti.

Doprinos aktera PMC-a u osiguravanju rješenja unutrašnjih sukoba zabilježen je u brojnim slučajevima od Eritreje, Šri Lanke, Hrvatske i Balkana. Za teoretičare bezbjednosne uprave, takvi slučajevi su pokazali sposobnost PMC-a da ojača i doprinese domaćoj bezbjednosti državnih aktera. Integracija PMC aktera u državne bezbjednosne strukture predstavlja logičnu odluku državnih aktera kao odgovor na realno stanje bezbjednosti. Među državama članicama NATO-a, na primjer, pad domaće političke podrške velikim konvencionalnim vojskama je realnost i delegiranje neborbenih uloga akterima PMC-a smatra se isplativom alternativom trošku konvencionalnih snaga što odražava stavove javnosti u korist smanjene vojne potrošnje. Široko rasprostranjena integracija PMC-a unutar vojnog aparata državnih aktera dolazi u prvom redu kao rezultat logične potrage za

ekonomičnošću i efikasnošću. Osim ekonomičnosti i efikasnosti motivacija za upošljavanje snaga PMC-a u državnim vojnim strukturama je usvajanje sposobnosti koje nude akteri PMC-a u bezbjednosnim sektorima u kojima je privatni sektor tradicionalno jak, na primjer, obavještajne službe, komunikacije i sajber bezbjednost (Adams, 2022). Promjene u vođenju vojnih operacija podstaknute civilnim inovacijama i približavanje ratovanju putem mreže dovele su do sve većeg uključivanja korporativne ekspertize u istraživanje i razvoj i vojne operacije (Brzoska, 2006). Tamo gdje je potrebno, osim pomoćnih funkcija logistike i komunikacija, akteri PMC-a su u mogućnosti da popune većinu, ako ne i svaki, „nedostatak u sposobnostima“ koji se može pojaviti u datom sektoru nacionalne bezbjednosti.

Naučnici iz oblasti upravljanja su počeli da vide PMC kao pozitivnog pokretača aktivnosti nedržavnih aktera (Non-State Actors, NSA). Najbolji primjer za to je zagovaranje UN-a o korisnosti snaga PMC-a u kapacitetu očuvanja i izgradnje mira, jer se istorijski kao organizacija suprotstavljala ovim akterima. UN se pomjerio prema rastućem priznavanju potencijalne vrijednosti PMC snaga u mirovnim operacijama u svjetlu događaja u Ruandi, a sama organizacija je posljednjih godina pokazala sve veći spremnost da se angažuju PMC akteri da obezbijede bezbjednost za njene multinacionalne operacije. U osnovi ove promjene mišljenja, tvrde naučnici, leži normativno i kvalitativno uvažavanje PMC-a kao doprinosioca bezbjednosti tokom mirovnih operacija.

Drugi dio teoretičara međunarodne bezbjednosti tvrde da potencijalne koristi koje pružaju NSA aktivnost u regijama nestabilnosti mogu biti potkopane optužbama NGA, zaštićenih stranim PMC snagama, za širenje eksploatorskih korporativnih interesa ili interesa stranih vlada (Wood, 2022). Takvu zabrinutost propagira samo sumnjiv pravni status i odgovornost stranih PMC aktera dok rade pod NGA klijentima što može, u najboljem slučaju, dovesti do međusobne sumnje između lokalnog društva i aktera PMC-a, a u najgorem slučaju to može dovesti do situacija u kojima su se domaći zakoni i običaji prekršili uz neobavezno i raspaljivo zanemarivanje u ime pružanja bezbjednosti klijentima (Singer, 2022). Nasleđe prošlosti teško visi oko vrata PMC-a i onih koji se sa njim povezuju, dok obezbjeđivanje bezbjednosti nedržavnim organizacijama može im omogućiti da obavljaju svoj posao u nekim od najnestabilnijih

regiona svijeta, zapošljavanje privatnih vojnih aktera ne samo da podriiva konstruktivni angažman između NSA i civilnog društva, već služi i za stvaranje atmosfere nepovjerenja i neizvjesnosti.

Ove dvije dijametralno suprotne teorije ne mogu lako pomiriti negativne aspekte aktivnosti PMC-a sa potencijalno pozitivnim doprinosom međunarodnoj bezbjednosti. Mislim da pristup PMC-u kao bezbjednosnom akteru, posebno u smislu normativnih pristupa bezbjednosnim poslovima, može dati sveobuhvatniji odgovor na doprinos međunarodnoj bezbjednosti.

### **3. ODNOS PMSC PREMA HUMANITARNOM PRAVU**

Prije svega, treba praviti razliku između privatne vojne bezbjednosne kompanije (PMSC) i plaćenika. PMSC su privatni poslovni subjekti koji pružaju vojnu ili bezbjednosnu pomoć državama, kompanijama ili drugim organizacijama. Sa druge strane, plaćenici su definisani članom 47. Dopunskog protokola I Ženevskih konvencija (AP I). Osoblje PMSC rijetko se može smatrati plaćenicom kako je to definirano u AP I.

MHP ne zabranjuje upotrebu PMSC i plaćenika tokom oružanih sukoba. Ipak, Konvencija Organizacije afričkog jedinstva o eliminaciji plaćenika u Africi iz 1977. i Međunarodna konvencija protiv regrutovanja, upotrebe, finansiranja i obuke plaćenika iz 1989. godine zabranjuju upotrebu plaćenika u oružanim sukobima. Ove konvencije kriminalizuju ne samo pribjegavanje plaćenicima već i učešće u oružanim sukobima kao plaćenik. MHP se primjenjuje na sve aktere prisutne u zemlji pogođenoj oružanim sukobom, samim time i na osoblje PMSC-a.

Status osoblja PMSC u oružanom sukobu utvrđuje se međunarodnim humanitarnim pravom, od slučaja do slučaja, posebno prema prirodi i okolnostima funkcija u kojima su uključeni.

Osim ako nijesu uključeni u oružane snage države ili imaju borbene funkcije za organizovanu oružanu grupu koja pripada strani u sukobu, osoblje PMSC-a su civili. shodno tome:

- oni možda neće biti ciljani;
- zaštićeni su od napada osim ako i za vrijeme dok direktno učestvuju u neprijateljstvima.

Ako, međutim, osoblje PMSC-a izvrši radnje koje predstavljaju direktno učešće u neprijateljstvima:

- gube zaštitu od napada tokom takvog učešća;
- ako budu zarobljeni, može im se suditi samo za učešće u neprijateljstvima, čak i ako nijesu počinili nikakva kršenja međunarodnog humanitarnog prava.\*

Generalno govoreći, PMSC nijesu strane u sukobu, njihovo osoblje se može kvalifikovati kao civili koji direktno učestvuju u neprijateljstvima, ako se njihova dejstva kvalifikuju kao direktno učešće u neprijateljstvima ( član 51(3) AP I, član 13(3) Dodatnog protokola II ).

Osoblje PMSC može biti direktnog uključeno u neprijateljstva prilikom: čuvanja vojnih baza od napada protivničke strane, prikupljanja taktičkih vojnih obavještajnih podataka i upravljanja sistemima naoružanja u borbenoj operaciji. Ako djeluju u situacijama oružanog sukoba, osoblje PMSC mora poštovati MHP i može se smatrati krivično odgovornim za svako kršenje koje može počinuti, bez obzira da li ih angažuju države, međunarodne organizacije ili privatne kompanije.

Prema MHP, osoblje PMSC i plaćenici se smatraju civilima i ako budu zarobljeni, nemaju pravo na status ratnih zarobljenika, ali u svakom slučaju uživaju zaštitu koju daje Četvrta Ženevska konvencija o civilima. Rastuća uloga privatnih vojnih i bezbjednosnih službi, posebno tamo gdje su one preuzele funkcije koje je prethodno imala država, još jasnije naglašava potrebu za razvojem i postavljanjem standarda za poštovanje ljudskih prava od strane PMSC i njihovog osoblja. Privatizacija bezbjednostimože dovesti do toga da se posvećuje manje pažnje određenim funkcijama i oblastima, što dovodi do bezbjednosne nejednakosti i znači da određenim oblastima nije obezbijeđen osnovni nivo zaštite od nasilja. (Sklansky, 2011) Stoga je važno naglasiti primjenljivost instrumenata ljudskih prava na PMSC. Države na kraju imaju obavezu da osiguraju da ove kompanije i operativci poštuju instrumente ljudskih prava, kao što to čine i same države. Međunarodni sporazum o građanskim i političkim pravima\* i Međunarodni sporazum o

---

\* ICRC, *International humanitarian law and private military/security companies – FAQ*, decembar 2013., pristupljeno 2022., <https://www.icrc.org/en/document/ihl-and-private-military-security-companies-faq>

\* *General Assembly resolution 2200 A (XXI), annex.*

ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima postavljaju principe koji se odnose na osnovna prava pojedinaca, i koji se moraju poštovati. Nekoliko ugovora i principa takođe sadrži odredbe koje se primjenjuju na pružaoce javnih i privatnih usluga obezbjeđenja, kako u pogledu zabranjenih ponašanja (kao što je mučenje), tako i poželjnih prioriteta koje oni postavljaju u svojim aktivnostima. Neki od primjera su Konvencija o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena\*, Konvencija o pravima djeteta i Međunarodna konvencija o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije. Ugovori kao što je Međunarodni sporazum o građanskim i političkim pravima, koji je ratifikovala apsolutna većina država, uspostavljaju pravno obavezujuće mehanizme. Jedan od osnovnih pojmova koji leži u osnovi međunarodnog pravnog okvira je pravo na pravni lijek, što znači da države moraju uspostaviti mehanizam u kojem ljudi mogu tražiti obeštećenje ako su njihova prava povrijeđena. Također, odredbe Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima\* primjenjive su na interakcije PMSC i njihovih zaposlenih sa javnošću.

PSC mogu sklapati ugovore sa državama, vladinim i nevladinim organizacijama i drugim privatnim subjektima. Specifične administrativne procedure se obično uspostavljaju za javno angažovanje vojnih usluga, na primjer, Program civilnog povećanja logistike SAD (LOGCAP).\* Osnovna privatna pravila utvrđuju da je PSC dozvoljeno da sklapaju ugovore isključivo sa legitimnim i priznatim državama, međunarodnim organizacijama, nevladinim organizacijama i privatnim kompanijama, pažljivim razmatranjem njihove odgovornosti.\* Što je još važnije, od PSC se traži da se ne angažuju u ugovorima koji bi mogli da krše pravila društveno odgovornog poslovanja koja regulišu pružanje usluga, u pogledu suštine, usklađenosti i pitanja sprovođenja.\*

---

\* *United Nations Treaty Series, vol. 1249, No. 20378.*

\* *General Assembly resolution 217 A (III).*

\* *Headquarters Department of the Army, Logistics Civil Augmentation Program: Army Regulation 700E-137, (Mar. 23, 2017., pristupljeno mart 2022., na: [https://armypubs.army.mil/epubs/DR\\_pubs/DR\\_a/pdf/web/ARN2768\\_AR700-137\\_Web\\_FINAL.pdf](https://armypubs.army.mil/epubs/DR_pubs/DR_a/pdf/web/ARN2768_AR700-137_Web_FINAL.pdf)*

\* *ISOA Code of Conduct Version 13.2, International Stability Operations Association, pristupljeno mart 2022., na: <https://stability-operations.org/page/Code>*

\* *International Code of Conduct for Private Security Service Providers, pristupljeno 2022., na: [https://icoca.ch/wp-content/uploads/2022/01/INTERNATIONAL-CODE-OF-CONDUCT\\_Amended\\_2021.pdf](https://icoca.ch/wp-content/uploads/2022/01/INTERNATIONAL-CODE-OF-CONDUCT_Amended_2021.pdf)*



Međutim, transnacionalna privatna regulativa ne primorava PSC da unesu pravila CSR\*-a u ugovore. Ovo je bilo predmet kritike, posebno zato što su postojeća međunarodna pravila o ljudskim pravima koja se odnose na privatne kompanije obično ugrađena u meke pravne instrumente, kao što su Ruggiejevi principi o korporativnoj odgovornosti, (Ruggie, 2011) i stoga se mogu učiniti obaveznim samo ako budu uključeni u ugovorne klauzule, prema standardnim kolizionim pravilima. (Cottier, 2006) Što se tiče pružanja usluga, u skladu sa postojećom javnom regulativom, od propisno licenciranih PMSC se traži da poštuju norme koje regulišu trgovinu oružjem i da poštuju etičke standarde ugovorne strane, zakone države „domaćina“, ljudska prava, međunarodno humanitarno pravo i najbolje prakse u nastajanju.\*

Pozivanje na postojeća javna pravila je važno, jer potencijalno primorava PSC da se pridržavaju obaveza koje bi inače mogle biti neprimjenljive. Ovo se posebno odnosi na međunarodna pravila, na primjer, Konvenciju protiv torture,\* koja se prvenstveno odnosi na države i državne aktere, a ne na privatna pravna lica. Stoga, privatna regulativa ima potencijal da uspostavi ključnu vezu između osnovnih javnih normi i PMSC, posebno na nadnacionalnom nivou. U tom pogledu, međutim, privatna regulativa je upitna zbog svog neuhvatljivog sadržaja, koji ne precizira kako se pravila koja se odnose na države i državne aktere mogu primijeniti i na PMSC i njihove zaposlene. Na primjer, opšte izjave „usklađenost sa međunarodnim i domaćim pravom“ ne objašnjavaju kako se pravila koja se odnose na javna lica mogu zapravo proširiti na privatna pravna lica.\*

#### 4. OTVORENA PITANJA?

*Postoji li dvosmislenosti oko korišćenja PMSC?*

Privatne vojne kompanije posluju na različitim geografskim lokacijama i političkim klimama. Dvosmislenosti nastaju kada je multinacionalna

---

\* *Corporate Social Responsibility*

\* *International Code of Conduct for Private Security Service Providers*, pristupljeno 2022., na: [https://icoca.ch/wp-content/uploads/2022/01/INTERNATIONAL-CODE-OF-CONDUCT\\_Amended\\_2021.pdf](https://icoca.ch/wp-content/uploads/2022/01/INTERNATIONAL-CODE-OF-CONDUCT_Amended_2021.pdf)

\* *UN General Assembly resolution 39/46, Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Dec. 10, 1984, stupila na snagu June 26, 1987.*, pristupljeno 2022., na: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/cat.pdf>,

\* *SEESAC, The Sarajevo Code Of Conduct For Private Security Companies (2006)*, pristupljeno 2022., na: <http://www.seesac.org/res/files/publication/544.pdf>

korporacija locirana u državi koja je toliko nestabilna da se od njenog bezbjednosnog osoblja zahtijeva da se redovno bavi rizikom od uzimanja talaca, piraterije i terorističkih napada. U takvim slučajevima, ne samo da postaje nejasno da li su privatne kompanije za obezbjeđenje angažovane u neregularnim borbama ili djeluju samo kao pružaoci usluga obezbjeđenja. Takođe je dvosmisleno da li imaju ili ne civilni status i, ako da, koji zakoni ih regulišu. (Saner, Uchegbu, Yiu, 2019) Pravna dvosmislenost je obično uzrokovana nepreciznim zakonodavnim jezikom koji zamagljuje pravnu odgovornost, jer regulacija inherentno ne implicira režim praćenja u slučajevima nepoštovanja, uključujući nametanje sankcija kao element tvrdog zakona. Država, međunarodne organizacije i multinacionalne korporacije miješaju regulaciju mekog prava sa tvrdim pravom, u pogledu stepena odgovornosti za nadgledanje industrije PMSC.

*Da li vlade imaju previše slobode da koriste PMSC na legitiman i nelegitiman način?*

U međunarodnom pravu ne postoji vakuum u pogledu toga da li zaposleni u PMSC treba da budu krivično gonjeni za zločine počinjene u inostranstvu. Ova pitanja postaju složena kada je multinacionalna kompanija u javnom vlasništvu i veoma blisko povezana sa državom. Primjeri ovoga su u južnoafričkoj rudarskoj industriji, u kojoj je vladino odjeljenje odgovorno za nadgledanje ulaganja u državna preduzeća u ime političkih akcionara. Tamo gdje su privatni zaštitari angažovani da zaštite rudarsku infrastrukturu od vandalizma i uništavanja, nejasno je gdje pada teret odgovornosti u pogledu praćenja ponašanja zaštitara. Činjenica da su i službenici javne policije i službenici privatnog obezbjeđenja naoružani i imaju preklapajuće aktivnosti otežava razliku između javnog i privatnog policijskog rada.

U MPH je izričito jasno da je država u kojoj je PSC registrovana odgovorna za suđenje krivičnim i civilnim optužbama. (Chatham, 2005) Činjenica da i dalje postoji visok stepen nelegitimnih angažovanja i nizak nivo odgovornosti u industriji PMSC uprkos funkcionisanju pravnih propisa na međunarodnom nivou sugerise da međunarodno pravo (još) nije djelotvoran alat za regulisanje upotrebe PMSC.

*Koji su mogući načini rješavanja pitanja izazvanih nejasnoćom u regulaciji PMSC?*

Međunarodni zakoni su nejasni, široki, lako ih je zaobići i teško ih je kreirati. Sa suprotstavljenim definicijama plaćenika i PMSC u kombinaciji sa državama koje mogu da obezbijede lak put za zaobilaženje zakona, čak ni obećavajući regulatorni planovi nijesu u stanju da ostvare željeni uticaj na brzorastuću privatnu vojnu i bezbjednosnu industriju.

Generalno, postoje dve vrste država: one sa relevantnim zakonima o PMSC i one bez njih. Prema jednom izvještaju, samo 40 od 193 države članice UN-a ima bilo kakvu vrstu propisa o PMSC. PMSC koje ne žele da budu ograničeni strogim domaćim zakonima integrišu svoje kompanije u pravno blažim državama i rade odande; tako je Northbridge Services Group osnovana u Dominikanskoj Republici, ali ima komercijalne kancelarije u Velikoj Britaniji, SAD i Ukrajini. Combat Support Associates ima podružnicu registrovanu na Kajmanskim ostrvima kao CSA Limited\*; i druge PMSC ili se registruju u zemljama sa malo propisa ili stvaraju podružnice u pravno neutralnim oblastima. Ovo omogućava PMSC-ima da izbjegavaju restriktivno zakonodavstvo, ali i dalje imaju vladine ugovore i njihovo komercijalno sjedište može biti smješteno u bilo kojoj razvijenoj zemlji. Da bi se obezbijedilo da privatna tijela budu u skladu sa zakonskim očekivanjima (posebno onima koja se tiču zaštite ljudskih prava) je pritisak poslovnim ograničenjima, tj. ograničenja pristupa unosnim klijentima i ugovorima. Neophodan je višenamjenski pristup koji koristi nacionalne, nadnacionalne i međunarodne pravne alate zajedno sa nepravim finansijskim i tržišnim pritiscima.

## **5. ZAKLJUČAK**

Privatna vojna i bezbjednosna industrija postala je važan dio međunarodne ekonomije. Bez obzira na to, važno je da se razvije regulativa koja može dinamički rasti sa ekspanzijom ove industrije. Takođe je važno shvatiti da ne postoji jedinstven, idealan regulatorni put za kreatore politike. Dok se savremena debata oko rješenja ovog regulatornog problema zasniva na tome da li je nacionalno ili međunarodno pravo najbolji metod, privatne vojne kompanije i one koje sklapaju ugovore sa njima mogu da

---

\* *Observer-Reporter (2008). Tropical tax haven for U.S. Defense contractor. 8 May.*

izaberu smjernice i zakone koje slijede i na taj način naprave postojeće regulatorne instrumente neefikasnim. Neke zemlje nastoje da razlikuju PMC i PSC. Međutim, ove dvije varijante mogu biti odjeljena iste kompanije i ponekad se koriste naizmjenično, što otežava odgovornost, posebno u slučaju kršenja ljudskih prava i međunarodnog humanitarnog prava. PMSC postaju sve sofisticiraniji, koristeći vještačku inteligenciju, na primjer, u pogledu upotrebe dronova u borbenim zonama: neki od dronova se koriste u bezbjednosne ciljeve, ali prikupljeni podaci mogu da se koriste u vojne svrhe. Pored toga, veoma sofisticirane IT metode mogu se koristiti za lociranje neprijateljskih snaga, ali se mogu koristiti i za kontrolu ljudi koji pripadaju prijateljskim i neprijateljskim grupama, povećavajući kontrolu kroz lično profilisanje, kreirajući podatke koji narušavaju privatnu bezbjednost i ugrožavajući slobodu kretanja ljudi, bez njihovog znanja. Trenutno regulatorno okruženje od značaja za industriju PMSC je dvosmisleno kao rezultat poroznih zakonskih granica i neusaglašenih politika zbog konkurentskih političkih i pravosudnih sistema: nacionalnog, regionalnog i međunarodnog. Shodno tome, neophodno je razmotriti kako bi se dvosmislenosti mogle smanjiti i pretvoriti u pravnu sigurnost putem tvrdog i mekog prava kako bi se spriječile povrede ljudskih prava. Trenutno ne postoji međunarodna ili regionalna javna regulativa koja se sveobuhvatno bavi privatnim bezbjednosnim kompanijama (PMSC). Na međunarodnom nivou, Nacrt konvencije UN-a o PMSC pruža smjernice za regulaciju, ali još uvijek nije obavezujući instrument.\* Regionalno gledano, članovi 2(2)(k) i 38 Direktive 2006/123/EC Evropskog parlamenta i Savjeta za usluge na unutrašnjem tržištu\* isključio je do 2010. godine odluku o izradi jedinstvenih pravila po pitanju bezbjednosti u EU (White, MacLeod, 2008). Uprkos isteku roka i relevantnim praktičnim problemima, na primjer, u pitanju licenciranja, takva odluka još nije donesena. (Button, Stiernstedt, 2016)

Na nacionalnom nivou, postojeća ili predložena pravila variraju od države do države, uglavnom zasnovana na njihovim ustavnim osnovama,

---

\* *UN General Assembly Doc. A/HRC/15/25 Rep. of the Working Group, Rep. of the Working Group on the Use of Mercenaries as a Means of Violating Human Rights and Impeding the Exercise of the Right of Peoples to Self-determination, July 2, 2010., <https://www2.ohchr.org/english/issues/mercenaries/docs/A.HRC.15.25.pdf>*

\* *Council Directive 2006/123/EC on services in the internal market, arts. 2, k, 2006, pristupljeno mart 2022., na : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32006L0123&andrid=5> ,*

društvenoj percepciji PMSC i kvantitativnom pribjegavanju uslugama bezbjednosti. U državama u kojima zaštitne usluge tradicionalno pružaju privatne firme, npr. kao SAD, postoji javna regulativa koja se bavi ovom problematikom. Nasuprot tome, pravila koja regulišu vojne službe tradicionalno se odnose na javna pravna lica, ali ne i na privatne kompanije, sa izuzetkom plaćenika, koji ipak predstavljaju posebnu kategoriju. PMSC mogu sklapati ugovore sa državama, vladinim i nevladinim organizacijama i drugim privatnim subjektima. Osnovna privatna pravila utvrđuju da je PMSC dozvoljeno da sklapaju ugovore isključivo sa legitimnim i priznatim državama, međunarodnim organizacijama, nevladinim organizacijama i privatnim kompanijama, pažljivim razmatranjem njihove odgovornosti. Što je još važnije, od PMSC se traži da se ne angažuju u ugovorima koji bi mogli da krše pravila društveno odgovornog poslovanja koja regulišu pružanje usluga, u pogledu suštine, usklađenosti i pitanja sprovođenja. Međutim, transnacionalna privatna regulativa ne primorava PMSC da unesu pravila CSR-a u ugovore. Pozivanje na postojeća javna pravila je važno, jer potencijalno primorava PMSC da se pridržavaju obaveza koje bi inače mogle biti neprimjenljive. Ovo se posebno odnosi na međunarodna pravila, na primjer, Konvenciju protiv torture,\* koja se prvenstveno odnosi na države i državne agente, a ne na privatna pravna lica. Stoga, privatna regulativa ima potencijal da uspostavi ključnu vezu između osnovnih javnih normi i PMSC, posebno na nadnacionalnom nivou. UN su takođe potrošač privatnih vojnih i bezbjednosnih usluga. Od 1990-ih, agencije UN zapošljavaju kompanije da zaštite osoblje koje radi u složenim okruženjima i da daju Savjete, obuku i logističku podršku operacijama UN. Korišćenje privatnih bezbjednosnih službi od strane UN ne koordiniše centralno tijelo UN, već agencije UN i menadžeri na nivou zemlje angažuju bezbjednosne snage na ad hoc osnovi. Odjeljenje za bezbjednost i zaštitu UN (DSS) je 2011. godine pokrenulo razvoj internih politika i procedura za ugovaranje bezbjednosti koje bi se odnosile na cio sistem UN. Te politike i primjer ugovora za usluge obezbjeđenja objavljeni su u novembru 2012. Ujedinjene nacije ne mogu smatrati unitarnim akterom zbog svoje „konglomeratne“ i decentralizovane prirode.

---

\* *UN General Assembly resolution 39/46, Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Dec. 10, 1984, (stupila na snagu June 26, 1987). pristupljeno 2022., na: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/cat.pdf> ,*

## LITERATURA

1. Abrahamsen, R., Williams, M., (2022) The globalisation of private security: Country report – Nigeria, 2005. <https://gsdrc.org/document-library/the-globalisation-of-private-security-country-report-nigeria/>
2. Andrew, F., Krepinevich, 2002. The Military Technical Revolution: A Preliminary Assesment, Center for Strategic and Budgetary Assesment Washington D.C., <https://csbaonline.org/uploads/documents/2002.10.02-Military-Technical-Revolution.pdf>
3. BBC News, False flags: What are they and when have they been used?, 2022., <https://www.bbc.com/news/world-60434579>
4. Berger, M., 2022. What is the Wagner Group, the Russian mercenary entity in Ukraine? The Washington post, <https://www.washingtonpost.com/world/2022/04/09/wagner-group-russia-uraine-mercenaries/>
5. Berghuizen, J., 2018. Outsourcing logistics: one step too far? NATO Joint Air Power Conference, Joint Air Power Competence Centre, [https://www.japcc.org/wp-content/uploads/JAPCC\\_Read\\_Ahead\\_2018.pdf](https://www.japcc.org/wp-content/uploads/JAPCC_Read_Ahead_2018.pdf)
6. Brzoska, M., 2006. Trends in Global Military and Civilian Research and Development (R&D) and their Changing Interface, [https://www.researchgate.net/profile/Michael-Brzoska/publication/242726116\\_Trends\\_in\\_Global\\_Military\\_and\\_Civilian\\_Research\\_and\\_Development\\_RD\\_and\\_their\\_Changing\\_Interface/links/0deec535a0c8d315e5000000/Trends-in-Global-Military-and-Civilian-Research-and-Development-R-D-and-their-Changing-Interface.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Michael-Brzoska/publication/242726116_Trends_in_Global_Military_and_Civilian_Research_and_Development_RD_and_their_Changing_Interface/links/0deec535a0c8d315e5000000/Trends-in-Global-Military-and-Civilian-Research-and-Development-R-D-and-their-Changing-Interface.pdf)
7. Button, M., Stiernstedt, P., 2016. Comparing Private Security Regulation in the European Union, Institute of Criminal Justice Studies, University of Portsmouth, Portsmouth, UK, <https://repository.uwl.ac.uk/id/eprint/6179/1/Button%20and%20Stiernstedt%20%282018%29%20Comparing%20private%20security%20regulation%20in%20the%20European%20Union.pdf> ; European Parliament
8. Center for Civilians in Conflict, 2019. <https://civiliansinconflict.org/our-work/impact/>
9. Chatham House, Private military companies: A legal vacuum? A summary of discussion at the International Law Programme Discussion Group, 2005.

na: <http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/International%20Law/il160305.pdf>

10. Cottier, M., 2006. Elements for Contracting and Regulating Private Security and Military Companies, 88 International Review of the Red Cross, Vol. 88, Number 863, 637-663, 642-43, [https://international-review.icrc.org/sites/default/files/irrc\\_863\\_8.pdf](https://international-review.icrc.org/sites/default/files/irrc_863_8.pdf)

11. Council Directive 2006/123/EC on services in the internal market, arts. 2, k, 2006, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32006L0123&rid=5>

12. CSEND (Centre for Socio-Eco-Nomic Development), Summary report: The evolution of warfare. Presented at the United National Library Event, Geneva, 5 December, 2019. <http://www.diplomacydialogue.org/images/files/20190202-CSEND-%20Un%20Library%20Jan%202019.pdf>

13. Cusumano, E., 2019. Migrant rescue as organized hypocrisy: EU maritime missions offshore Libya between humanitarianism and border control. Cooperation and conflict, 54 (1), 3–24, <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0010836718780175>

14. Debusmann, Jr B., 2022. Private military firms see demand in Ukraine war, BBC News, <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-60669763>

15. Dunigan, M., 2011. Victory for Hire : Private Security Companies' Impact on Military Effectiveness, Stanford University Press.

16. Headquarters Department of the Army, Logistics Civil Augmentation Program: Army Regulation 700E-137, (Mar. 23, 2017., [https://armypubs.army.mil/epubs/DR\\_pubs/DR\\_a/pdf/web/ARN2768\\_AR700-137\\_Web\\_FINAL.pdf](https://armypubs.army.mil/epubs/DR_pubs/DR_a/pdf/web/ARN2768_AR700-137_Web_FINAL.pdf)

17. Hirsch, A., Vidal, J., 2012. Shell spending millions of dollars on security in Nigeria, leaked data shows. The Guardian, 19 August, 2012. <https://www.theguardian.com/business/2012/aug/19/shell-spending-security-nigeria-leak>

18. Hong, K. W., 2000. Low-intensity conflict. Journal of Singapore Armed Forces, 26(3), [https://www.mindef.gov.sg/oms/content/imindef/publications/pointer/supplements/LDAC/\\_jcr\\_content/imindefPars/0013/file.res/LIC.pdf](https://www.mindef.gov.sg/oms/content/imindef/publications/pointer/supplements/LDAC/_jcr_content/imindefPars/0013/file.res/LIC.pdf)

19. <https://mosaicsec.com/>

20. <https://www.merriam-webster.com/dictionary/false%20flag>
21. Korajlić, N., Muharremi, D., Hajdarević, A., Sahadžić, N., Ismaili, G., 2022. „Specifičnosti istraživanja krivičnih djela protiv djece i mladih“ – Logos centar, Mostar,
22. Mosquera, A. M., Chalanouli, N. P., 2012. Regulating and monitoring PMSCs in NATO operations, Private Military and Security Companies, 35th Round Table on Current Issues of International Humanitarian Law, Sanremo, Italy, 6 September. Str.128-146, 2012. <http://ihl.org/wp-content/uploads/2018/12/35th-Round-Table.pdf>
23. NATO Support and Procurement Agency (NPSA), Instructions for NATO support and procurement agency contractors supporting operations and missions, 2021., <https://www.nspa.nato.int/resources/site1/General/business/procurement/General%20info/OI-4200-01-EN.pdf>
24. NATO, KFOR explores new frontiers in operational medical support. 2018. <https://jfcnaples.nato.int/kfor/media-center/archive/news/2018/kfor-explores-new-frontiers-in-operational-medical-support>
25. Østensen, Å. G., 2011. UN use of private military and security companies: Practices and policies. No. 3. <https://reliefweb.int/report/world/un-use-private-military-and-security-companies-practices-and-policies>
26. Ovčina, A, Eminović, E., Sitnić, A., Neuberg, M., Hajdarević, A., „Upravljanje kvalitetom zdravstvene njege u funkciji unapređenja sestrinske kliničke prakse“– Medicinski žurnal, KCUS Ebsco i Medline Baza.
27. Percy, S., 2012. Regulating the private security industry: A story of regulating the last war. International Review of the Red Cross, 94(887), <http://www.icrc.org/eng/resources/documents/article/review-2012/irrc-887-percy.htm>
28. Rettman, A., 2019. Former EU top diplomat becomes security lobbyist. EUobserver, <https://euobserver.com/eu-political/146436>
29. Ruggie, J. 2011. (Special Representative of the Secretary-General), Rep. on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises, U.N. Doc. A/HRC/17/31, file:///C:/Users/Marijan/Downloads/A\_HRC\_17\_31-EN.pdf
30. Saner, R., 2015. “Private Military and Security Companies: Industry-Led Self-Regulatory Initiatives versus State-Led Containment Strategies”,



CCDP Working Paper 11, The Centre on Conflict, Development and Peacebuilding, Graduate Institute of International and Development Studies, Geneva,

[https://repository.graduateinstitute.ch/record/293251/files/WP11\\_CCDP\\_2015.pdf](https://repository.graduateinstitute.ch/record/293251/files/WP11_CCDP_2015.pdf)

31. Saner, R., Uchegbu A. Yiu L., 2019. Private Military and Security Companies in Public Arenas, Esade Center for Public Governance, <http://esadepublic.esade.edu/posts/post/francisco-longo-passes-the-baton-to-marc-esteve-at-the-head-of-esadegov>

32. Schreier, F., Caparini, M., 2005. Privatising security: Law, practice and governance of private military and security companies. Vol. 6., 2005. <https://doi.org/10.13140/2.1.4488.0643>

33. Singer P. W., 2003. Corporate warriors : the rise of the privatized military industry, Cornell University Press, Ithaca and London, <https://vdoc.pub/download/corporate-warriors-the-rise-of-the-privatized-military-industry-154bihn6dduo>

34. Singer, P., 2004. „War, Profits and the Vacuum of Law: Privatized Military Firms and International Law“, *Colombia Journal of Transnational Law*, Vol. 42, 2, 521-49, <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/singer20040122.pdf>

35. Thomas, A., 1999. The New Mercenaries and the Privatization of Conflict, Parameters, <https://press.armywarcollege.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1926&context=parameters>

36. UN General Assembly Doc. A/HRC/15/25 Rep. of the Working Group, Rep. of the Working Group on the Use of Mercenaries as a Means of Violating Human Rights and Impeding the Exercise of the Right of Peoples to Self-determination, July 2, 2010., <https://www2.ohchr.org/english/issues/mercenaries/docs/A.HRC.15.25.pdf>

37. UN General Assembly resolution 217 A (III).

38. UN General Assembly resolution 2200 A (XXI), annex.

39. UN General Assembly resolution 39/46, Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Dec. 10, 1984, stupila na snagu June 26, 1987., pristupljeno 2022., na: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/cat.pdf>

40. UN Library Talk Event, “Discussion on the Evolution of Warfare”, UN Geneva, 5th December 2018”, organized by the author with participation of experts in the field, 2018. Pristupljeno januar 2022., na: <http://www.diplomacydialogue.org/conferences/political-diplomacy/180-evolution-of-warfare-the-respect-of-international-humanitarian-law-and-international-human-rights-law-by-private-military-security-companies.html>
41. UN Treaty Series, vol. 1249, No. 20378.
42. Weiss, R. P., 2007. From Cowboy Detectives to Soldiers of Fortune: Private Security Contracting and Its Contradictions on the New Frontiers of Capitalist Expansion. Social Justice, 34, 1, [http://www.socialjusticejournal.org/pdf\\_free/109Intro.pdf](http://www.socialjusticejournal.org/pdf_free/109Intro.pdf)
43. Weiss, R., 2007. „From Cowboy Detectives to Soldiers of Fortune: Private Security Contracting and Its Contradictions on the New Frontiers of Capitalist Expansion“, Social Justice, Vol. 34, 3/4 [http://www.socialjusticejournal.org/pdf\\_free/109Intro.pdf](http://www.socialjusticejournal.org/pdf_free/109Intro.pdf)
44. White, N. D., MacLeod, S., 2008. EU Operations and Private Military Contractors: Issues of Corporate and Institutional Responsibility, The European Journal of International Law Vol. 19 no. 5. 965-988, <https://academic.oup.com/ejil/article/19/5/965/505580>
45. Wood, C., 2013. Private Military Companies and International Security, E-International Relations, <https://www.e-ir.info/2013/03/21/private-military-companies-and-international-security/><https://www.e-ir.info/pdf/34804>

## **TRANSFORMACIJA GRADSKJE MOBILNOSTI PRIMJENOM A-S-I PRISTUPA**

### **TRANSFORMATION OF URBAN MOBILITY USING THE A-S-I APPROACH**

*Pregledni znanstveni članak*

*PhD Nermin Palić, dipl. ing. saobr. i kom\**

*PhD Goran Matijević, univ.bacc.ing.traff\**

*Emir Selimović, bacc. ing. cest.prom \**

#### **Sažetak**

*Budući da je brz porast primjene ličnih motornih vozila glavni uzrok problema koje uzrokuje saobraćaj u gradovima, neupitno je da fokus mjera rehabilitacije gradova mora biti na smanjenju takve upotrebe, kao i na smanjenju negativnih učinaka koje uzrokuju različite vrste motornih vozila. Taj napor u transformaciji gradske mobilnosti je postao poznati kao Avoid-Shift-Improve\* (A-S-I) pristup. Mjere „avoid“ (izbjegavanja) nastoje smanjiti potrebu za putovanjem, kako u smislu broja putovanja, tako i u smislu dužine svakog od tih putovanja. Mjere „shift“ (pomaka) nastoje potaknuti ljude na prelazak s manje održivih načina putovanja - poput ličnih motornih vozila - na održivije načine, poput javnog prevoza i nemotorizovanih načina mobilnosti. Mjere „improve“ (poboljšanja) nastoje smanjiti negativne učinke motorizovanog putovanja koje se neizbježno nastavlja odvijati i pored mjera izbjegavanja i pomicanja. U ovom radu biće prikazan i pojašnjen koncept A-S-I pristupa kroz iskustva brojnih autora iz ove oblasti. Svrha rada jeste promovisanje primjene ove prakse u gradovima u regionu zahvaćenim problemama uzrokovanim saobraćajem. Cilj je da se osigura potreban nivo znanja za stručnjake i istraživače iz oblasti planiranja saobraćaja, nadležne organe i sve zainteresovane grupe. Ovaj*

---

\* Visoka škola „CEPS - Centar za poslovne studije“ u Kiseljaku, e-mail: nermin.palic@ceps.edu.ba

\* Policijski službenik za prevenciju, MUP RH, PU Požeško-slavonske

\* Bch. ing. cestovnog saobraćaja, e-mail: e\_selimovic@yahoo.com

\* izbjegavanje (engl. Avoid) – pomak (engl. Shift) – poboljšanje (engl. Improve)

*pristup će se posebno moći primjeniti prilikom implementacije Planova održive urbane mobilnosti.*

*Ključne riječi: A-S-I, održiva mobilnost, gradsko planiranje, SUMP, gradski saobraćaj.*

### **Abstract**

*Since the rapid increase in the use of personal motor vehicles is the main cause of problems caused by traffic in cities, it is unquestionable that the focus of urban rehabilitation measures must be on reducing such use, as well as on reducing the negative effects caused by different types of motor vehicles. This effort to transform urban mobility has become known as the Avoid-Shift-Improve (A-S-I) approach. „Avoid“ measures aim to reduce the need to travel, both in terms of the number of trips and the length of each trip. „Shift“ measures seek to encourage people to switch from less sustainable modes of travel - such as personal motor vehicles - to more sustainable modes, such as public transport and non-motorized modes of mobility. "Improve" measures seek to reduce the negative effects of motorized travel, which inevitably continues despite avoid and shift measures. In this paper, the concept of the A-S-I approach will be presented and explained through the experiences of various authors from this field. The purpose of the paper is to promote the application of this practice in cities in the region affected by problems caused by traffic. The goal is to ensure the necessary level of knowledge for experts and researchers in the field of traffic planning, competent authorities and all interested groups. This approach will be especially applicable during the implementation of the Sustainable Urban Mobility Plans.*

*Key words: A-S-I, sustainable mobility, urban planning, SUMP, urban transport.*

## **1. UVOD**

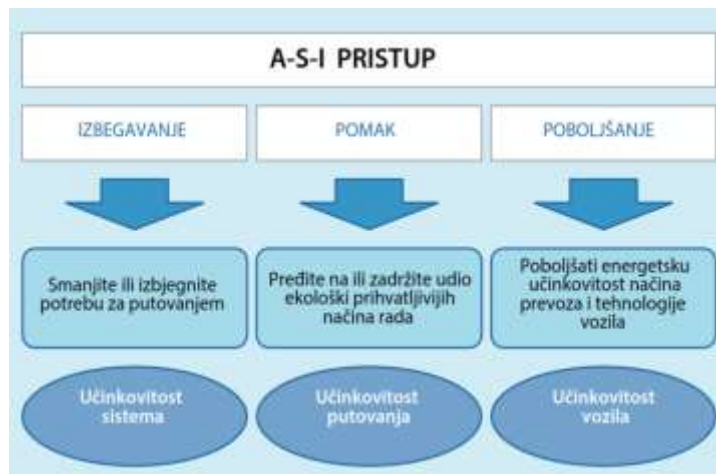
Gradovi se danas suočavaju s izazovom ispunjavanja stalno rastućih zahtjeva mobilnosti. Omogućavanje dodatnog prostora za vozila u

cestovnom saobraćaju nije pomoglo u rješavanju gorućih problema poput velikog nivoa zagušenja saobraćaja, lošeg kvaliteta zraka i povećanja emisije stakleničkih plinova (GHG) u gradovima. Samim tim gradovi nisu postali pogodniji za život, a mobilnost je još uvijek daleko od toga da bude usmjerena na čovjeka. Stoga je potrebno temeljno ponovno promišljanje paradigme kojom se vodi mobilnost i planiranje grada. Da bi se postigla vizija održivog saobraćaja i gradskog planiranja, potrebno je izraditi strategiju. Sve to se može zasnivati na okviru Avoid-Shift-Improve (A-S-I), koji uključuje širok raspon mjera politike.

A-S-I okvir nastao je u Njemačkoj ranih 1990-ih, objedinjujući politike održivog saobraćaja, pri čemu je doveo u pitanje konvencionalne pristupe predviđanja i pružanja kapaciteta, a koji su često vodili izgradnji autocesta. Prvi put se službeno spominje 1994. godine u izvještaju Enquete komisije njemačkog parlamenta. Pristup služi kao način struktuisanja mjera politike za smanjenje uticaja saobraćaja na okoliš pri čemu se poboljšava kvaliteta života u gradovima. Međunarodne nevladine organizacije (NVO), multilateralne i bilateralne razvojne organizacije koje rade na saobraćaju su prve prihvatile su A-S-I okvir, a istaknut je kao široki pristup za kretanje prema održivom saobraćaju. (Dalkmann, Brannigan, 2007). Smatran je kao korisna alternativa pristupu predviđaj – pruži – upravljaj. Pristup A-S-I usmjeren je na potražnju i nudi holistički pristup cjelokupnom dizajnu održivog saobraćajnog sistema.

## **2. KOREKTIVNA MJERA – AVOID-SHIFT-IMPROVE (A-S-I)**

A-S-I okvir daje prioritet održivim načinima prevoza i doprinosi razvoju gradova koji olakšavaju korištenje tih načina prevoza. Može se koristiti za razvoj saobraćajnih i urbanističkih strategija u mnogim kontekstima.



Slika 1. A-S-I pristup - okvir

Izvor: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH (GIZ). 2019. TUMI Sustainable Urban Transport Graphic. Eschborn: GIZ

S obzirom na to da je brzi porast korištenja ličnih motornih vozila povećao probleme prevoza u gradovima, fokus korektivnih mjera mora biti na smanjenju korištenja ne samo ličnih već svih motornih vozila. To se ostvaruje pristupom A-S-I: izbegavanje (engl. Avoid) – pomak (engl. Shift) – poboljšanje (engl. Improve). (Agarwal, 2014)

Mjere *izbegavanja* teže smanjenju potrebe za putovanjem, kako u pogledu broja putovanja ljudi, tako i u pogledu dužine svakog od tih putovanja. Također, odnosi se na potrebu poboljšanja učinkovitosti transportnog sistema. Kroz integrirano planiranje korištenja zemljišta i upravljanje potražnjom za prevozom, potreba za putovanjem i dužina putovanja mogu se smanjiti.

Mjere *pomaka* teže tome da ljudi pređu sa manje održivih vidova putovanja, poput ličnih motornih vozila, na održivije, poput javnog prevoza i nemotorizovanih vidova transporta. Dakle, nastoji se poboljšati učinkovitost putovanja. Vrlo je poželjan modalni pomak s načina gradskog prevoza koji najviše troši energiju (npr. automobili) prema ekološki prihvatljivijim načinima prevoza. Konkretno, pomak prema sljedećim alternativnim načinima:

- *Nemotorizirani prevoz*: pješaćenje i vožnja biciklom. Predstavljaju ekološki najprihvatljivije opcije.

- *Javni prevoz*: autobus, šinska prevozna sredstva, itd. Iako javni prevoz također stvara emisije, niža specifična potrošnja energije po *pkm* i veći nivo popunjenosti impliciraju da su emisije CO<sub>2</sub> po putničkom-km niže u poređenju s automobilima.

Mjere *poboljšanja* nastoje da smanje negativne uticaje motorizovanog putovanja, koja neizbježno nastavljaju da se odvijaju uprkos mjerama izbjegavanja i pomaka. Ova mjera usredotočuje se na učinkovitost vozila i goriva, kao i na optimizaciju saobraćajne infrastrukture. Nastoji poboljšati energetska učinkovitost načina prevoza i povezane tehnologije vozila. Nadalje, prepoznaje se potencijal korištenja alternativne energije. \*

## 2.1. Mjere izbjegavanja

Mjere izbjegavanja nastoje smanjiti potrebu za putovanjem. Potražnja za putovanjima je prosječan broj putovanja koje ljudi naprave, pomnožen s prosječnom dužinom svakog putovanja. Stoga se potražnja za putovanjima može smanjiti smanjenjem prosječnog broja putovanja koje ljudi moraju obaviti ili skraćivanjem prosječne dužine po putovanju ili kombinacijom ta dva pojma.

*Smanjenje prosječnog broja putovanja po osobi.* Većina zaposlenih ljudi i učenika/studenata putuje dva puta dnevno na posao i u školu/fakultet. U nekim slučajevima postoje druga putovanja kako bi se zadovoljile potrebe za kupovinom, za rekreaciju, itd. Inicijative kao što su rad na daljinu i online kupovina, koje omogućuju ljudima da rade i kupuju od kuće (respektivno), smanjuju prosječan broj putovanja koje ljudi moraju napraviti.

*Smanjenje prosječne dužine po putovanju.* Dužina putovanja općenito je određena veličinom grada i načinom na koji su u gradu raspoređeni stambeni, trgovački, obrazovni, poslovni i rekreacijski centri. Prostrani gradovi generišu duža putovanja, dok kompaktniji gradovi imaju kraće dužine putovanja. Nadalje, gradovi koji usvoje politiku mješovite namjene površina, što znači da su različiti oblici korištenja zemljišta blisko isprepleteni, a ne odvojeni, imaju tendenciju kraćih dužina putovanja. Stoga, bliskom integracijom procesa planiranja korištenja zemljišta i saobraćaja,

---

\* *Sustainable Urban Transport: Avoid-Shift-Improve (A-S-I), Division 44, Online dostupno na: [sutp.org](http://sutp.org)*

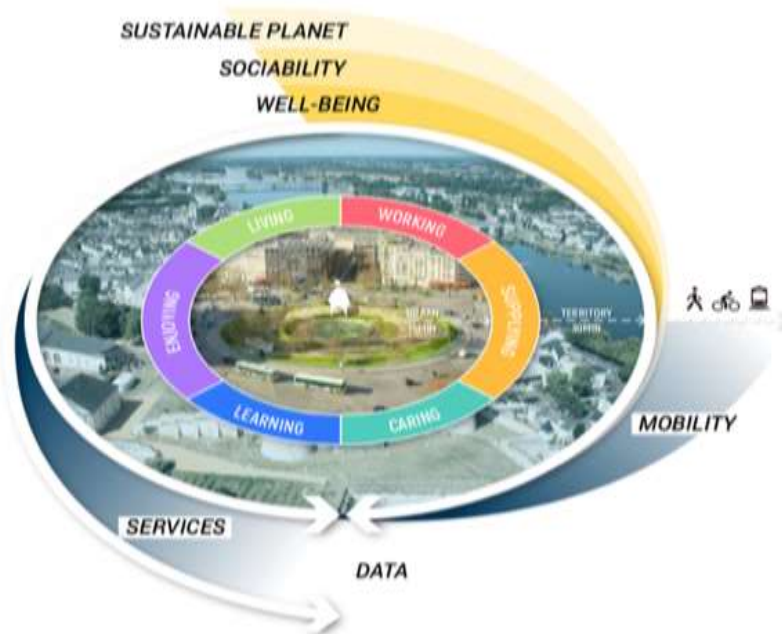
gradovi se mogu razvijati na načine koji pomažu u poboljšanju dostupnosti i skraćuju dužinu putovanja. Ova se integracija se implementira kroz proces koji u obzir uzima koncentracije mjesta gdje ljudi žive i rade tokom projektiranja saobraćajnih sistema. Slično tome, kada se razvijaju planovi namjene površina (prostorni planovi), uzima se u obzir usklađivanje postojećih saobraćajnih mreža kako bi se smanjila udaljenost koju ljudi moraju prelaziti, a i potaknuti veće korištenje javnog prevoza ili nemotorizovanih načina putovanja.

Nažalost, takva se integracija ne događa u normalnim okolnostima budući da su nadležnosti za planiranje namjene površina i planiranje saobraćaja na različitim vladinim ograncima koji rijetko koordiniraju svoje akcije. Ipak, postojanje dogovorene zajedničke vizije za regiju/kanton, razvijene unaprijed, pomaže u usklađivanju planova saobraćaja i namjene površina.

Smanjenje prosječne dužine po putovanju može se zasnivati na konceptu 15-minutnih gradova. 15-minutni gradovi su gradovi u kojima svaki stanovnik u vremenu do 15 minuta može obaviti sve najvažnije radnje i zadovoljiti svoje najvažnije potrebe (odlazak do vrtića, škole, doktora, trgovine, apoteke, rekreativnog centra i dr.). Načelo 15-minutnog grada pokušava uskladiti mjesta življenja sa dužinom putovanja.

Da bi to postigao, Carlos Moreno razvio je matricu sa šest društvenih, urbanih i teritorijalnih funkcija: živjeti, raditi, skladištiti/obezbijediti, učiti, uživati i moći pristupiti blagostanju/zdravlju (Moreno, 2019). Njegov zaključak: što se više ti elementi uklapaju unutar 15-minutnog opsega aktivne mobilnosti (pješice ili biciklom), to se poboljšava kvaliteta života u gradu.





Slika 2. Koncept 15-minutnog grada

Izvor: Moreno, C.: *The 15 minutes-city: for a new chrono-urbanism!* – Pr Carlos Moreno, Carlos Moreno 2019., Online dostupno na: <https://www.moreno-web.net/the-15-minutes-city-for-a-new-chrono-urbanism-pr-carlos-moreno/>

Međutim, potrebno prepoznati da je kod nekih vrsta privrednih aktivnosti, kao što je proizvodnja, često potrebno odvojiti proizvodne centre od stambenih centara. Ipak, moguće je pomiješati obrazovna, trgovačka i rekreativna područja sa stambenim područjima kako bi se smanjila dužina putovanja. Dobra povezanost javnim prevozom između stambenih i proizvodnih lokacija može olakšati da se velik dio putovanja vrši javnim prevozom.

## 2.2. Mjere pomicanja

Mjere pomicanja nastoje potaknuti ljude da pređu s primjene ličnih motornih vozila na javni prevoz ili nemotorizovane oblike prevoza. Takav je pomak poželjan jer javni prevoz i nemotorizovani načini prevoza zauzimaju manje prostora na cesti, ispuštaju manje onečišćujućih tvari i troše manje goriva od ličnih motornih vozila po putnik/km. Slika 3 prikazuje opseg

cestovnog prostora koji zauzima 50 ljudi koji koriste automobile, bicikle ili autobuse, pri čemu se može ustanoviti da automobili koriste nepotrebnu količinu dragocjenog gradskog prostora.

Autobus koji prevozi oko 60 ljudi koristi samo oko 2,5 puta više od prostora koji zauzima automobil koji prevozi samo dvije osobe. Nadalje, gotovo je 10 puta učinkovitiji od automobila u smislu broja osoba/km generisanih za istu količinu goriva. Također manje zagađuje u istom omjeru. Takvi se pomaci mogu postići mjerama koje javni prevoz i nemotorizovane načine čine privlačnijim za korištenje u poređenju s ličnim motornim vozilima. To se najbolje postiže kombinacijom mjera zasnovanih na ponudi i mjera zasnovanih na upravljanju potražnjom.



*Slika 3. Poređenje korištenja prostora sa aspekta ličnih vozila, nemotorizovanih vozila i autobusa*

*Izvor: City of Muenster Planning office, in GTZ, 2005.*

*Mjere zasnovane na ponudi* nastoje osigurati odgovarajući kapacitet javnog prevoza kako bi se zadovoljila potražnja. Također nastoje poboljšati praktičnost i privlačnost javnog prevoza. Cilj je uvjeriti građane koji imaju druge mogućnosti putovanja da odaberu ovaj način putovanja. Izgradnja sistema masovnog prevoza, poput metroa i brzog autobusnog prevoza (BRT), ili povećanje ponude autobusa, tramvaja, trolejbusa doprinosi povećanju kapaciteta javnog prevoza. Neki od primjera dobre prakse su: (Agarwal, 2014)

- *Izgradnja komercijalnih i stambenih kompleksa velike gustine u blizini stanica masovnog prevoza* kako bi se korisnicima omogućio lagan pristup masovnom prevozu bez potrebe pješaćenja na velikim

udaljenostima do stanica. Ova vrsta razvoja općenito je poznata kao razvoj usmjeren na tranzit (Transit-Oriented Development ili TOD).

- *Integrirane kartice sa zajedničkom tarifom i sistemom naplate karata za različite vidove prevoza* tako da korisnici ne moraju plaćati višestruke karte ili prolaziti kroz neugodnosti ponovne kupovine karata.
- *Poboljšana integracija različitih načina prevoza*, tako da korisnici koji prelaze s jednog načina prevoza na drugi to mogu učiniti brzo i jednostavno, kao npr. uređena mjesta ukrštanja, osiguran pristup drugim vidovima prevoza, blizina parkinga (posebno za biciklistički saobraćaj ili Park&Ride opcija), siguran pješački pristup i dr. Prevelik broj presjedanja (više od dva) ili komplikovana presjedanja mogu biti prepreka za prelazak s ličnog motornog vozila na alternativne vidove prevoza.

Jedan od glavnih razloga zašto ljudi ne koriste nemotorizovane načine kretanja jeste nedostatak sigurne infrastrukture za njihovo korištenje. Mjere zasnovane na ponudi za poticanje korištenja nemotorizovanih oblika kretanja prvenstveno se sastoje od izgradnje sigurnih i prikladnih pješačkih i biciklističkih staza duž svih saobraćajnica. Odgovarajuća rasvjeta, pješački prelazi, sadnja drveća, dijeljenje/iznajmljivanje bicikala i minimalno povezivanje s motorizovanim saobraćajem pomažu u poboljšanju okruženja za korištenje nemotorizovanih načina mobilnosti.

*Mjere zasnovane na upravljanju potražnjom* prvenstveno su usmjerene na smanjenje upotrebe i/ili obeshrabrivanje vlasništva ličnih motornih vozila. Fiskalne i fizičke mjere za obeshrabrivanje upotrebe vozila uključuju:\*

- Povećanje poreza na gorivo;
- Naplata naknade/takse za korištenje cesta ili naknade za saobraćanje ličnim motornim vozilima u određenim dijelovima grada;
- Naplatre temeljene na emisijama (zagađenje zraka i buka);
- Povećanje cijena parkiranja ili vremensko ograničenje trajanja parkiranja, Park&Ride sistemi;
- Smanjenje broja raspoloživih parkirnih mjesta, čime se odvraća korištenje ličnih vozila;

---

\* *Deutsche Gesellschaft Fuer Technische Zusammenarbeit GMBH (GIZ) 2009. Traffic Demand Mangement Training Document. Eschborn: SUTP, GIZ.*

- Smanjenje kapaciteta cesta dodjeljivanjem preferencijalnog cestovnog prostora javnom prevozu i nemotorizovanim načinima mobilnosti;
- Uvođenje dana bez automobila pri čemu se u određenim dijelovima grada zabranjuje korištenje automobila;
- Određivanje nekih središnjih gradskih područja kao "pješačke zone" kako bi se ljudi obeshrabrili da koriste svoja lična vozila, planiranje bez automobila;
- Smanjenje brzine, mjere sigurnosti u saobraćaju i uvođenje zona 30 km/h.

Mjere za obeshrabrivanje vlasništva uključuju:\*

- Povećanje naknada za registraciju vozila značajno povećava trošak vlasništva;
- Povećanje poreza na kupovinu ličnog motornog vozila u cilju poskupljenja vozila;
- Zahtjev dokaza o vlasništvu parkirnog mjesta prije nego što osoba može kupiti automobil i dr.

Mjere zasnovane na upravljanju potražnjom također mogu raspodijeliti cestovna opterećenja preko cijelog dana – obeshrabrujući korištenje cestovnog površina tokom vršnog vremena i potičući korištenje ceste tokom vremena izvan vršnog opterećenja. Naplaćivanje naknade za korištenje ceste koja je viša tokom vršnih sati, a niža tokom normalnih uslova saobraćanja uvjerava ljude da za neke od svojih potreba za putovanjem prebace u vremenima van vršnog opterećenja saobraćaja.

### **2.3. Mjere poboljšanja**

Mjere poboljšanja nastoje smanjiti negativne učinke bilo kakve upotrebe motornih vozila. Postoje dvije mjere koje se mogu poduzeti: mjere upravljanja i tehnološke mjere.

---

\* Victoria Transport Policy Institute (VTPI). 2020. Online TDM Encyclopedia, Dostupno na [www.vtpi.org/tdm/index.php](http://www.vtpi.org/tdm/index.php)

*Mjere upravljanja* prvenstveno nastoje poboljšati protok saobraćaja duž koridora velike potražnje kako se vrijeme i gorivo ne bi gubili u praznom hodu. Može se usvojiti niz mjera za poboljšanje protoka saobraćaja:

- Poboljšanje kvalitete površine ceste jer loše ceste dovode do sporog kretanja pri neoptimalnim brzinama;
- Poboljšanje dizajna cesta i raskrsnica tako da se omogući kontinuiran protok vozila;
- Upotreba sinkronizirane signalizacije semafora kako biste smanjilo bespotrebno zaustavljanje vozila na raskrsnicama duž koridora;
- Odvajanje sporih i brzih vozila u posebne trake kako sporija vozila ne bi negativno uticala na ona koja se brže kreću (npr. odvojene trake za bicikle, sisteme javnog prevoza, BRT sisteme i hitne službe).

*Tehnološke mjere* se odnose na poboljšanje učinkovitosti goriva i vozila, što znači da vozilo troši manje goriva za istu prijeđenu udaljenost ili ispušta manje zagađivača za istu količinu potrošenog goriva.

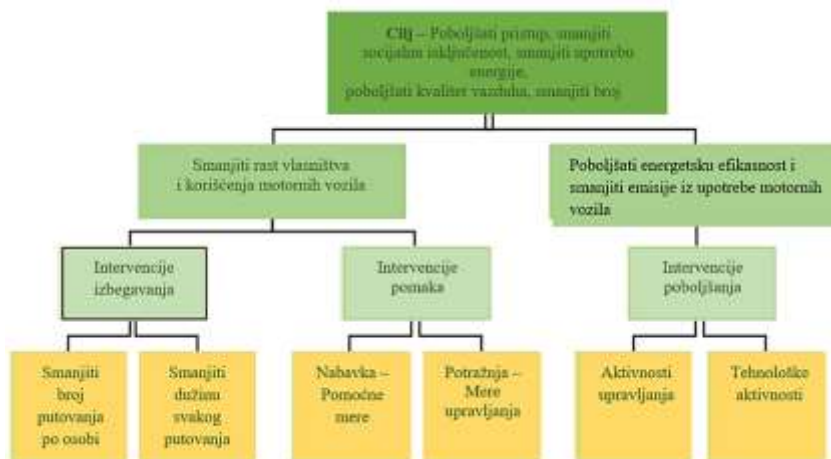
Automobilska industrija poboljšala je tehnike dizajna kako bi karoserije vozila učinile aerodinamičnijima, a upotreba lakših materijala smanjila je potrošnju goriva. Osim toga, poduzeti su brojni koraci kako bi se nametnuli strogi standardi emisija za čišća goriva, poput uklanjanja olova iz benzina i smanjenje nivoa sumpora u dizelu. Također, korištenje čišćih goriva je uzelo maha u mnogim gradovima. Naglasak na komprimiranom prirodnom plinu (CNG) kao gorivu za motorna vozila i korištenje električnih vozila važni su koraci u tom smjeru. (Lindov, 2011) Međutim, teško je postići tehnološka poboljšanja u kvaliteti goriva ili učinkovitosti vozila unutar jednog grada. Takva poboljšanja zahtijevaju promjene na državnom nivou u postojećim standardima i zakonima za učinkovitost goriva i emisije.

Ispravne prakse rada i održavanja mogu povećati učinkovitost vozila. U isto vrijeme, te prakse mogu smanjiti vrijeme zastoja, ublažiti negativne uticaje na okoliš i poboljšati sigurnost na cestama. Ovo je posebno važno za autobusne flote, gdje troškovi goriva predstavljaju veliki dio ukupnih operativnih troškova. (Mehanović, 2005)

### 3. SVEOBUH VATNI PRISTUP

Dok prethodno navedeno predstavlja niz inicijativa koje se mogu poduzeti pojedinačno, one su zapravo dobro usklađen i integrisan skup inicijativa koje vode ka održivoj mobilnosti. Slika 4 u nastavku prikazuje kako su ove inicijative međusobno povezane.

Iskustvo je pokazalo da su izolovane inicijative usmjerene na pojedinačne mjere, poput proširenja cesta, neoptimalne. Mnogo veća programska vizija potpomognuta sveobuhvatnim skupom mjera daje najbolje rezultate. Neophodno je usvojiti sveobuhvatni i holistički pristup koji kombinuje mjere zasnovane na ponudi sa mjerama zasnovanim na upravljanju potražnjom. Na taj nači bi se saobraćajno planiranje integrisalo s planiranjem namjene površina (prostornim planiranjem), ekološkim planiranjem, energetske planiranjem i nizom drugih dimenzija, a samim time prilagodilo potrebama građana, kao što su žene, djeca, starije osobe i osobe s tjelesnim invaliditetom.

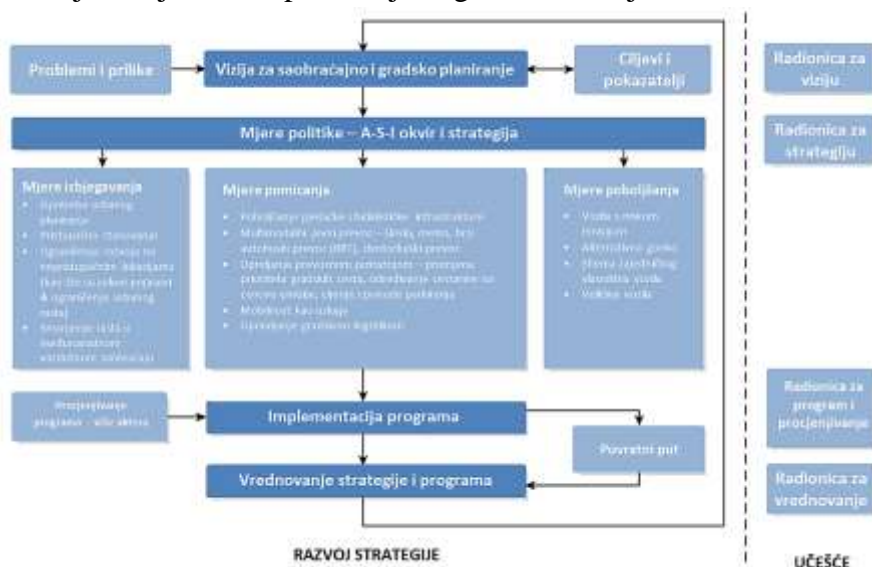


Slika 4. Sveobuhvatni okvir A-S-I pristupa

Izvor: Agarwal, O.P.: *Toward Sustainable and Energy Efficient Urban Transport – Energy Efficient Cities*, ESMAP, 2014.

#### 4. PROCES PROGRESIVNOG PLANIRANJA GRADSKOG SAOBRAĆAJA

Mjere A-S-I politike mogu se postaviti unutar procesa donošenja odluka (Slika 5) s različitim fazama, uključujući viziju saobraćaja i gradskog planiranja, mjere politike A-S-I, implementaciju programa i vrednovanje programa. To daje pravac za A-S-I strategiju – osiguravajući da je svaka intervencija usmjerena na postizanje dogovorene vizije.



Slika 5. Proces progresivnog gradskog planiranja i saobraćaja  
Izvor: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).  
2017. SUMP Factsheet. Eschborn: GIZ

Kvantitativno modeliranje je i dalje potrebno, ali je usmjereno na razvoj najprikladnije strategije i programa za postizanje vizije, uključujući paket mjera i najprikladniji program provedbe. Kvalitativna analiza također se može koristiti za razvoj vizije i razumijevanje nekih složenijih bihavioralnih odgovora na intervencije. Stoga imamo mnogo jaču kombinaciju kvantitativnih i kvalitativnih pristupa unutar planiranja saobraćaja.

#### 4.1. Primjer upotrebe A-S-I pristupa

Odlazak u kupovinu. Osoba koja je voljna kupiti određenu robu i stoga ima potrebu za putovanjem, suočava se sa sljedećim ključnim odlukama:

1. *Koliko daleko moram ići da kupim robu?*

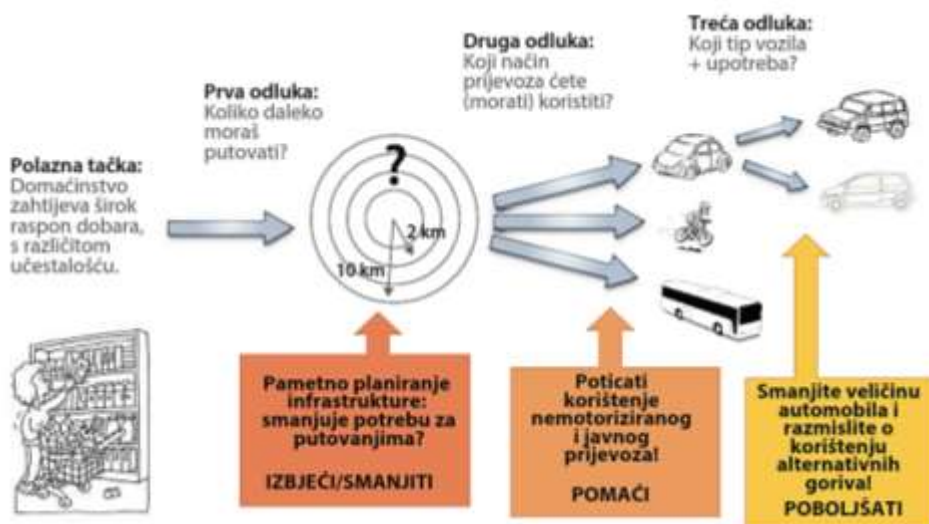
**IZBJEĆI/SMANJITI:** Provedbom integrirane politike planiranja namjene površina mogu se smanjiti udaljenosti putovanja do odredišta.

2. *Koji način prijevoza mi je dostupan?*

**POMAĆI/ODRŽATI:** Poticanjem korištenja ekološki prihvatljivijih načina, pojedinac može smatrati javni prevoz prikladnom alternativom automobilu za isto putovanje.

3. *Koju vrstu vozila ću koristiti?*

**POBOLJŠATI:** Srednjoročno/dugoročno, pojedinac može razmotriti smanjenje veličine automobila ili korištenje vozila na alternativna goriva.



Slika 6. Primjer primjene A-S-I mjera pri obavljanju kupovine  
Izvor: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).  
2017. SUMP Factsheet. Eschborn: GIZ



## 5. A-S-I PRISTUP U RJEŠAVANJU KLIMATSKUH PROMJENA

A-S-I pristup također daje vrlo važan doprinos klimatskim promjenama. Omogućuje razvoj sinergije između *ublažavanja* i *prilagođavanja*:

- *Ublažavanje*: Omogućuje donosiocima odluka u zemljama u razvoju da razviju saobraćajne strategije koje podržavaju ublažavanje klimatskih promjena povećanjem učinkovitosti transportnih sistema.
- *Prilagođavanje*: Također pomaže definisati put ka stvaranju otpornijih transportnih sistema i doprinosi učinkovitom upravljanju rizikom od katastrofa. Za transportni sistem, otpornost je sposobnost pravovremenog oporavka od poremećaja na operativni nivo sličan onom prije poremećaja. Na primjer, lokalni prirodni poremećaj bio bi grmljavinsko nevrijeme koje bi ometalo rad cesta i zračnih luka na nekoliko sati. (Rodrigue, 2010)

Uspješna strategija klimatskih promjena u saobraćaju zahtijeva prihvatanje sveobuhvatnog i koherentnog pristupa. Pristup A-S-I je primjenljiv okvir za takvo nešto.\*

## 6. ZAKLJUČAK

Tradicionalni načini rješavanja problema u saobraćaju u slučajevima kada bi došlo do nedostatka saobraćajnih površina je bio takav da se dodatne površine prošire ili da se grade nove. Ovaj način planiranja i rješavanja problema sa saobraćajnom infrastrukturom se pokazao funkcionalnim u prvih nekoliko godina nakon izgradnje, a potom bi dolazilo do ponovnog zasićenja i ponovnih potreba za novom infrastrukturom. Iz ovih razloga u novije vrijeme počinju se primjenjivati savremeni načini planiranja, odnosno metode upravljanja potražnjom i korištenje efikasnijih rješenja, koja bi uz minimalna infrastrukturna ulaganja povećala kvalitet života građana i zadovoljila njihove potrebe za mobilnošću. Jedna od tih metoda jeste A-S-I pristup koji daje prioritet održivim načinima prevoza i doprinosi razvoju gradova koji olakšavaju korištenje tih načina prevoza. Ova metoda je

---

\* GIZ Sourcebook for decision-makers in developing cities, Module 5e Transport and Climate Change, Dostupno na: <http://www.sutp.org>.

usmjerena na potražnju i nudi holistički pristup cjelokupnom dizajnu održivog saobraćajnog sistema kroz dobro usklađen i integrisan skup inicijativa koje vode ka održivoj mobilnosti.

Iako je osiguranje održivog sistema gradske mobinosti u bilo kojem gradu složen zadatak, može se postići temeljem jasne vizije, zdravih politika, sveobuhvatnih planova i jakih institucija. Potrebni su mu jaki zagovornici koji ne samo da znaju što treba učiniti, već također imaju uticaj i hrabrost da provedu svoju viziju, pri čemu im mogu pomoći i znanja o A-S-I pristupu.

## LITERATURA

1. Agarwal, O.P., 2014. Toward Sustainable and Energy Efficient Urban Transport - Energy Efficient Cities, ESMAP,
2. City of Muenster Planning office, in GTZ, 2005.
3. Dalkmann, H., Brannigan, C., 2007. Transport and Climate Change. Module 5e: Sustainable Transport: A Sourcebook for Policy-Makers in Developing Cities. Deutsche Gesellschaft Fuer Technische Zusammenarbeit (GTZ), Eschborn.
4. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). 2017. SUMP Factsheet. Eschborn: GIZ
5. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit Gmbh (GIZ). 2019. TUMI Sustainable Urban Transport Graphic. Eschborn: GIZ
6. Mehanović, M., Palić, N., 2018. A model of managing the urban mobility planning process, EMC Review, Apeiron, god VIII, br. II, str. 300, Banja Luka
7. Mehanović, M., 2005. Javni gradski prevoz putnika: zadaci i primjeri iz teorije i prakse : metode, postupci, rješenja, Fakultet za saobraćaj i komunikacije, Univerzitet u Sarajevu, Sarajevo
8. Moreno, C., 2019. The 15 minutes-city: for a new chrono-urbanism! – Pr Carlos Moreno, Online dostupno na: <https://www.moreno-web.net/the-15-minutes-city-for-a-new-chrono-urbanism-pr-carlos-moreno/>
9. Palić, N., Cinac, Dž., 2015. Analiza saobraćajnog sustava u Sarajevu s ciljem usmjeravanja njegovog daljeg razvoja prema evropskim standardima, EDUK@TOR
10. Palić, N., Pavičić, L., 2018. Urban mobility index: Case study Sarajevo, rad sa konferencije, Apeiron, Banja Luka
11. Rodrigue, J.P., 2020. The Geography of Transport Systems - FIFTH EDITION, New York: Routledge
12. Sustainable Urban Transport: Avoid-Shift-Improve (A-S-I), Division 44, Online dostupno na: [sutp.org](http://sutp.org)
13. Victoria Transport Policy Institute (VTPI). 2020. Online TDM Encyclopedia, dostupno na: [www.vtpi.org/tdm/index.php](http://www.vtpi.org/tdm/index.php)

**INCREASED USE OF SOLAR SYSTEMS, ADVANTAGES AND EXPECTED NEGATIVE EFFECTS ON HEALTH AND THE ENVIRONMENT, THAT IS, TREATMENT OF WASTE FROM SOLAR PANELS**

*Pregledni znanstveni članak*

*Doc. dr. Serjoza Markov*

**Abstract**

*First and foremost, the main inspiration for the specific problematic in this paper is the increased use of the solar systems as renewable source of energy in accordance with the changes in the electricity sector in the countries from West Balkan and the actual global energy crisis.*

*The arising questions are: if there is a real possibility for production for own use and trading with the surplus of the produced electricity from photovoltaic systems by the households and what are the possible negative consequences of the excessive use of solar systems in the long run in terms of waste management resulting from the used and dilapidated panels.*

*Necessary data is provided through analyze and elaboration of the legal framework and available data for the Republic of North Macedonia and other countries from this region and by comparison of their legal solutions with those one from European Union and America.*

*Also, the results and conclusions of the research shall be achieved via comprehensive analysis and by finding the answer to the posed questions through the: theoretical analysis, the inductive and deductive methods, whereas the techniques utilized shall be: official data, information from public media and studies, questionnaires, interviews and observations as well.*

*The answers of the posed questions are:*

- that in this region there is some progress and legal approval for the production and trade of solar energy by the households,*
- that there is not enough awareness about the toxicity and danger of the waste from solar systems and the management of this type of waste is not elaborated in detail, nor there are mandatory measures for action by households.*

*The main conclusion is that on one side, we have the increase use of solar panels as one of the answers for the energy crises and on the other side, no applicable and effective solution has been offered in the region so far, nor is the management of the waste of solar panels legally regulated at the state level.*

*Key words: energy, solar systems, panels, photovoltaic, households, West Balkan, waste management, toxic waste, recycling.*

## **1. INTRODUCTION:**

All the developments in the world in recent years were primarily related to the health crisis caused as a result of the spread of the Covid-19 pandemic, which was followed by the energy crisis from 2021.

In doing so, the international community imposed sanctions on Russia for its economic isolation, and it was clear that the crisis with the war in Ukraine would affect the global economy.

The European Commission has published a plan "REPowerEU: A plan to rapidly reduce fossil fuel dependence on Russia (due to the war in Ukraine) and encourage green transformation" which, among other things, established mandatory installation of photovoltaic (solar) panels for existing public and commercial buildings and all new apartment buildings starting in 2026.\*

The green transformation is intended to boost economic growth, security and climate action for Europe and its partners.

In the countries of the region, before and after the global energy crisis, which was not absent in these countries, innovations are rapidly proposed and introduced in the legislation for greater and more mass production of electricity from renewable sources.

One of the innovations that is being introduced, in addition to the existing possibility for production for own use, is to enable trading with the surplus of the produced electricity from photovoltaic systems by the households.

The state action plans are aimed at using the numerous benefits and planned increase of the share of solar systems in the total production of

---

\* [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_22\\_3131](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_3131)

electricity in response to the energy crisis and mitigation of the consequences of the imposed European sanctions that are felt by the countries in the region.

At the same time, the state strategies neglect the possible negative consequences of the possible excessive use of solar systems in the long run in terms of treatment and waste management resulting from the used and dilapidated panels.

After the performed analyzes, one gets the impression that there is not enough awareness about the toxicity and danger of this type of waste and that the management of this type of waste is not elaborated in detail, nor are there mandatory measures for action by households.

## **2. PRODUCTION OF ELECTRICITY FROM SOLAR SYSTEMS INSTALLED BY HOUSEHOLDS IN EUROPE AND AMERICA NEXT TO THE NEAR**

There are several ways and methods used in Europe and America through which the production and transmission of solar energy from households in the energy system is allowed, encouraged and stimulated.

These good and functional examples could find appropriate application in the countries of the Western Balkans if they make sufficient efforts to overcome some located obstacles, which are referred to by the energy institutions and use as an excuse for the situation in the past.

Options available and already operating in Europe and America are the introduction of monthly, seasonal, annual or kWh-credits indefinitely time from unused solar energy produced by households.

It is necessary to enable the users-natural persons who produce their own to be able to use solar energy at any time, not just when it is generated (alternating / weather dependent). That way, on a monthly basis it allows users overnight to use the solar energy produced during the day.

On an annual basis, the net kilowatt credit is shifting, allowing households to use the solar energy, which, for example, was produced in July and delivered to the system, in December.

A similar practice would it also existed in periodic network measurements (for example, every 6 months / one year).

What is also proposed and necessary, and which already works in other European countries, is the possibility for the household as a producer and

consumer of solar energy to transfer to the system the excess electricity that it can not use and at the same time to get a loan on the account which applies in relation to future electricity consumption.

Conversely, if the household-consumer spent more than what was handed over to the system, then it would pay the same price as any other consumer (retail price / price of electricity for households).

Whereas, if the household manages to save on spending, another option is in case there is a surplus of production credits left on the account on the date of the anniversary when the offset / spent is performed, so that the distribution company can repay that loan at market (current price per MWh on the free market) or at retail price, which depends on how this issue would be regulated by law.

The idea is based on purely economic motives, but also on environmental benefits, and the point is to first satisfy one's own consumption, and only then to "go back" to the system.

In the Western Balkan countries, legal entities are successfully and actively involved in the production and transmission / sale of produced solar energy through a model of premiums and a model of feed-in tariffs and other similar models .

As for the natural persons, efforts are made for their active involvement in the production of the produced solar energy.

In the Republic of Serbia, changes occurred with the adoption of the new Law on Renewable Energy Sources and the amendments to the Law on Energy last year, followed by the adoption of the Decree on criteria, conditions and method of calculating demand and liability between buyer-producer and supplier and formulating a model contract for manufacturers. In parallel with the legal changes, subsidies for solar panels have been introduced. However, although last month a household boasted of being a successful producer of its own energy that is consumed after many years of unsuccessful attempts, there are still no conditions for full revival of the process of production / sale of solar energy in households. In this country there is an opinion that there are still obstacles to the implementation of legal changes such as the complexity of the procedure and the volume of necessary documentation and the treatment of households with more than two apartments as a housing community which makes the process impossible for them due to inapplicability of the procedure.

The new Law on Renewable Energy Sources in Republika Srpska allows households to be both producers and consumers of electricity by installing photovoltaic panels, and a similar solution in the Federation of BiH is still pending.\* In Bosnia and Herzegovina, with the support of German governmental organizations for technical assistance and cooperation (GIZ) and the Energy Community, a new law has been prepared that allows citizens to install solar panels in their homes. However, the implementation and revival of this process is dragging on, and the public has a wrong picture of higher energy prices from renewable sources and at the same time the state did not subsidize the installation of solar panels from households such as other neighboring countries.\*

In Croatia, on the other hand, there are three models for the use of solar energy in households.

It is possible for the owner of the building to live at his own expense (with loans and state aid) to install a solar system and thus become the owner of the produced energy that he uses for the needs of his household. There is also the possibility for a third party to finance the purchase and installation of the solar system, usually legal entities that deal with the production of electricity. In this second case, the legal entity that installed the solar system of the household sells the produced solar energy to it until it pays off its investment (up to 10 years) after which period the household becomes the owner of the solar power plant.

The third and latest model that exists in Croatia is suitable for people living in apartments or buildings with a small roof area on which solar panels can be placed. This model enables multiple users to build a larger solar power plant on the roof of a residential or public building. Joint users share the energy produced and enjoy the benefits.

Otherwise, in Croatia today it is possible to transfer the excess solar energy produced by households to the national electricity network, which earns additional financial resources for the household.\*

In Croatia from 2026, a mandatory obligation is introduced for the installation of solar panels for the production of electricity in all new

---

\* <https://business-magazine.ba/2022/05/06/88193/>

\* <https://www.klix.ba/biznis/kakvi-su-uslovi-za-postavljanje-solarnih-panela-u-bh-domacinstvima-nuzne-velike-promjene/211013090>

\* <https://www.jutarnji.hr/native/ovdje-su-svi-odgovori-koje-trebate-strucnjacima-smo-postavili-32-pitanja-o-solarnim-elektranama-15124735>



residential buildings \*, in order to implement the plan to reduce dependence on fossil fuels. - " REPowerEU ".

In the Republic of North Macedonia, a Rulebook on renewable energy sources has been adopted (Official Gazette of RNM no. 112/2019) according to which a household, small consumer, budget user and individual user can build a plant for production of electricity from a renewable energy source at which will use the produced energy for its own consumption, and will transfer the excess energy produced to the electricity distribution network.

According to this Rulebook, a consumer-producer can hand over the surplus of produced electricity in the electricity distribution network if:

- is not supplied with electricity by the universal supplier,
- installs a photovoltaic system or a small faithful power plant as a plant for production of electricity from a renewable source on construction on which he/she has the right of ownership or use,
- the installed capacity of the power plant for production of electricity is not greater than 4 kW, for household,
- the installed capacity of the power plant for production of electricity is not greater than 20 kW, for small consumer, budget user, single user,
- delivers the surplus of produced electricity at the same point to which the supplier delivers electricity and an agreement is concluded between the consumer-producer and the electricity supplier for supply and surplus supply.

In addition to the listed as special conditions are the plant to meet the technical-technological requirements, the manner of connection to the electricity distribution network determined by network rules for electricity distribution and the measurement of produced and delivered electricity to be performed through metering devices that meet the conditions prescribed in the same network rules.

However, in practice there are some obstacles due to which the production and transmission of surplus electricity can still not be effectively implemented for households in the Republic of North Macedonia, unlike legal entities.

---

\* <https://pari.com.mk/solarnite-paneli-stanuvaat-zadolzitel/>

In any case, there is a great movement in the process of enabling mass installation and use of solar panels for electricity generation / transmission in the period and near future, including for households.

### **3. WASTE FROM SOLAR SYSTEMS, CLASSIFICATION, TREATMENT AND THE IMPACT OF ITS IMPROPER MANAGEMENT ON PEOPLE'S HEALTH AND THE ENVIRONMENT**

The expected increased installation and use of electricity produced by solar panels both for own consumption and for transmission to the electricity distribution system requires the provision of measures for their maintenance and treatment of waste resulting from unusable panels.

According to the current Law on Energy in the Republic of North Macedonia, the user of the energy system (including the system from renewable sources) is obliged, among other things, to use and manage its energy facilities, devices or installations in accordance with this and other law, other regulations and relevant network rules and *not to endanger life and human health, the environment and property.*

The State Inspectorate for Technical Inspection is responsible for determining and ordering the elimination of possible deficiencies in energy facilities, devices or installations.

Special treatment of waste from worn out, dilapidated or non-functional solar systems is not provided in the country, nor is there a wider awareness and professional development of the effect of improper handling and disposal on human health and the environment.

About 26,000 tonnes of solar panels will end up as waste this year. This is only a small part of the global electronics waste, which amounted to 54 million tons in 2019.

The greatest effect of solar panels occurs in the first 25-30 years, and the reasons why they end up as waste, are usually damage due to natural disasters or defects in the production process, and others due to replacement with newer and more efficient than the latest technological generation.

It is estimated that by 2030 annual waste from photovoltaic (solar) panels ( " PV " ) will be 8 million tons, and in 2050 the annual PV waste will be 80 million tons globally.\*

Rejected panels are often stripped of their aluminum frame and junction box, which are taken to metal and plastic dumps.

Unfortunately, old used panels are appearing on the market in Macedonia at attractive prices, with already worn out function and use value, with a remaining life of only a few year, which increases the risk of pollution from this type of waste. In our country and in the world, the use of solar systems is increasing as a result of government policies and European trends, which would mean deepening the problem with the storage and treatment of hazardous waste that will be produced in the future.

As a possible option for resolving the issue, it may be possible during the procurement and installation to impose obligations for waste management in case of use, obsolescence or non-functionality.

Industry and government policies have not yet found a way to solve the problem that will escalate in the years to come as solar panel waste has been found to be highly hazardous and toxic.



*Picture 01.06.2018 - 11:17 Author: H. Domazet*

Namely, according to some research, it has been determined that this waste is 300 times more toxic than nuclear waste and due to the lack of regulations for its disposal, this waste is usually sent to poor countries.

---

\* <https://youtu.be/UJYpw606tXsyu>

Solar panels contain carcinogenic cadmium, lead and mercury that are not removed without breaking the panel, and their lifespan is at least 25 years. For these reasons, the entire solar panel is considered *hazardous waste*.

Almost 90% of photovoltaic panels are made of glass, but that glass can not be recycled due to dirt. "Glass is most often contaminated with plastic, mercury, cadmium and antimony," warns prof. Dustin Mulwain from Environmental Studies at the University of San Jose in the United States.

The global market for photovoltaic panels has grown in the last 10 years, and what has been installed so far will end up in waste in about 20 years or later.

According to this claim, it is an environmental problem that will literally escalate in two to three decades because it is a large amount of hazardous waste that will not be easily recycled.

The International Renewable Energy Agency IRENA in cooperation with the Association of Panel Manufacturers in 2016 estimated that 250,000 tons of solar panel waste will be generated in the world that year alone and estimates that by 2050 this amount will increase to 78 million tons.

This is the first such assessment made in the world.

For example, in the United States alone, 10.6 GW of new solar capacity was installed in 2017, and if we take an average of 300 W, that means that 35.3 million new panels have been installed.

The lack of an answer as to what to do with such hazardous waste is slowly starting to worry the industry, which is not yet looking for a solution, but sporadically stores such waste until a recycling program is in place.\*

According to another study, solar panels now end up mostly in ordinary waste because the systematic recycling of this type of waste has not yet been established anywhere in the world.

Well-known experts in industry and science warn that solar panels exposed to rain and other heavy rainfall and strong winds break the panels, and that in contact with rain, contrary to previous beliefs, can still lead to leakage of heavy metals into the soil.

Environmental activists are also aware of this and are less satisfied with the installation of large solar power plants.

---

\* <https://portal.efixelectrical.com.mk/site/recikliranje-na-solarnite-paneli/>

Most experts believe that recycling panels is a must, but the problem is that the cost of recycling is higher than the cost of producing new panels. Chinese manufacturers say that if the panels are recycled "according to the rules", their product would be more expensive.

Low waste demand and high labor costs for dismantling aluminum frames and other components are unlikely to be a profitable business unless panel manufacturers are burdened with recycling costs, which will make the product more expensive, they have already calculated in Japan.

If all solar panels were completely recycled by 2050, they would bring in a new value of \$ 15 billion. The disadvantage of this estimate is that it did not link this figure to the cost-effectiveness of producing new panels, although rare metals are known to be a long-term limiting factor for growth or the cost of producing solar panels.

In 2012, US company "First Solar" began investing part of its revenue in a long-term waste disposal fund, and Washington became the first U.S. state last year to require manufacturers to build a recycling plant, but legislation does not require them to pay a fee. those purposes. But the problem arises when companies go bankrupt - in 2016, seven panel companies in the world went bankrupt, in which case future recycling falls on taxpayers.

Rich countries can handle this, but not poor ones. Due to gaps in legislation (OEEE Directive on electrical and electronic waste) solar panels often end up as electronic waste. It should be noted that 70% of such waste ends up in undeclared and unknown destinations, according to the UN Environment Program.

Many communities in Ghana, Nigeria, Vietnam, Bangladesh and Pakistan are already living near the world's largest e-waste landfills, which are heavily polluting both air and soil and drinking water, which is already in short supply.\*

In near future we can expect a period when the huge number of worn salt panels that are now used will have to be withdrawn from use. And that brings us a problem with their waste management. With that, solar panels will be a problem that we will all have to start working on, says scientist Garvin Heath of the National Renewable Energy Laboratory and a solar

---

\* *Res publica* <http://www.energetika-net.com/u-fokusu/res-publica/potrgani-i-stari-solarni-paneli-su-opasni-otpad-27007>

energy expert. Many people think that recycling is part of the solution. But part of the problem is that solar panels are complicated to recycle. They are made of many materials, some dangerous, and are made of glue and other materials, so the real challenge is to disassemble them. "The longevity of these panels, the way they are assembled and how they are made makes it quite difficult to disassemble," said Mark Robards, director of special projects for "ICS Refining", one of the largest electronics recycling companies in America. The panels are mechanically disassembled and decomposed with acids to separate crystalline silicon, the semiconductor material used by most photovoltaic manufacturers. Thermal adhesive combustion systems are used. Robards says nearly 75 percent of the material that separates is glass, which is easy to recycle into new products but has a very low resale price. As solar panel technology improves, manufacturers are slowly finding ways to use components that would be of value to recyclers, such as copper and iron. This basic commodity value of these things continues to fall - says Roberds . The lower the value that can be recycled, the less incentive there is to recycle.\* Evelyn Butler, director of codes and standards at "Solar Energy Industries Association", says she works with recyclers to share data on which components and materials are being processed and although they were in a fairly early stage of the process, they hope to have 5 or 10 years will have the data you .



*Photo: First Solar Company - " First Solar "*

---

\* <https://www.fakulteti.mk/news/05022019/shto-kje-se-sluchi-so-solarnite-paneli-koga-nema-da-funkcioniraat>

Some photovoltaic companies offer recycling, such as “First Solar”, one of the largest photovoltaic suppliers that has long offered recycling for its products. Over the years, they note that they gradually improve the process. The company has installed over 100 million panels and expects it to take 10 to 15 years to complete their lifespan. According to the company, as time goes on, the cost of their technology decreases and the volume of waste increases - says Sukhvant Rayu, director of recycling operations at “First Solar”. The company's long-term goal is to ensure that the process is cheap and efficient to deal with the expected wave of panels that will no longer be used. To have better recycling methods, the panels designed by this company are made to be recyclable. According to their information, 90 percent of the material of the panels is glass, and the semiconductor in the panels can be reused for new panels or other glass products.\*

#### 4. CONCLUSION

Europe and America offer good and functional examples of ways and models of using and transmitting solar energy produced by households from photovoltaic systems that could find appropriate application in the countries of the Western Balkans. Certainly application of these examples can be found if the countries of the region make sufficient efforts to overcome some located obstacles, to which the institutions in the field of energy refer and use them as an excuse for the situation in the past period. In any case, there is a great movement in the process of enabling mass installation and use of solar panels for electricity generation / transmission in the period and near future, including for households. The expected increased installation and use of electricity produced by solar panels for both own consumption and handover in the electricity distribution system, requires the need to provide measures and procedure for their maintenance and treatment of waste arising from unusable used or non-functional panels. It is estimated that by 2030 annual waste from solar panels will be 8 million tons, and in 2050 the annual waste from solar will be 80 million tons globally.\* Well-known experts in industry and science warn that solar panels exposed to rain and other heavy rainfall

---

\* <https://www.fakulteti.mk/news/05022019/shto-kje-se-sluchi-so-solarnite-paneli-koga-nema-da-funkcioniraat>

\* <https://youtu.be/UJYpw606tXsyu>

and strong winds break the panels, and that in contact with rain, contrary to previous beliefs, can still lead to leakage of heavy metals into the soil. Namely, according to certain researches, it has been determined that this waste is 300 times more toxic than nuclear waste and due to the lack of regulations for its disposal, most often this waste is sent to poor countries.

Solar panels contain carcinogenic cadmium, lead and mercury that are not removed without breaking the panel, and their lifespan is at least 25 years. Well-known experts in industry and science warn that solar panels exposed to rain and other heavy rainfall and strong winds break the panels, and that in contact with rain, contrary to previous beliefs, can still lead to leakage of heavy metals into the soil.

For these reasons, the entire solar panel is considered *hazardous waste*.

According to research, it has been determined that solar panels now end up mostly in ordinary waste because the systematic recycling of this type of waste has not yet been established anywhere in the world.

Most experts believe that recycling panels is a must, but the problem is that the cost of recycling is higher than the cost of producing new panels.

Many people think that recycling is part of the solution. But part of the problem is that solar panels are complicated to recycle. They are made of many materials, some dangerous, and are made of glue and other materials, so the real challenge is to disassemble them. The longevity of these panels, the way they are assembled and how they are made makes it quite difficult to disassemble.

Many large and successful companies for the production of solar panels are working intensively to improve and reduce the process of recycling solar panels due to certain predictions of increasing waste that will result from solar panels that are already in use.

Apart from the attempts to improve and reduce the cost of recycling the waste from solar panels in the world, no applicable solution has been offered in the region so far, nor is the management of this type of waste legally regulated at the state level.

In order to resolve the issue, the imposition of users' obligations for waste management in case of utilization, obsolescence or non-functionality of the panels when the procurement and installation of solar systems is made, should be considered as a possible option.



## BIBLIOGRAPHY

1. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_22\\_3131](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_3131)
2. <https://business-magazine.ba/2022/05/06/88193/>
3. <https://www.klix.ba/biznis/kakvi-su-uslovi-za-postavljanje-solarnih-panela-u-bh-domacinstvima-nuzne-velike-promjene/211013090>
4. <https://www.jutarnji.hr/native/ovdje-su-svi-odgovori-koje-trebate-strucnjacima-smo-postavili-32-pitanja-o-solarnim-elektranama-15124735>
5. <https://pari.com.mk/solarnite-paneli-stanuvaaat-zadolzitel/>
6. <https://portal.efixelectrical.com.mk/site/recikliranje-na-solarnite-paneli/>
7. Res publica <http://www.energetika-net.com/u-fokusu/res-publica/potrgani-i-stari-solarni-paneli-su-opasni>
8. <https://www.fakulteti.mk/news/05022019/shto-kje-se-sluchi-so-solarnite-paneli-koga-nema-da-funkcioniraat>
9. <https://www.fakulteti.mk/news/05022019/shto-kje-se-sluchi-so-solarnite-paneli-koga-nema-da-funkcioniraat>

**STRUČNI ČLANCI**

**ORGANIZACIJA I KADROVSKI POTENCIJAL DRŽAVNE UPRAVE U  
REPUBLICI HRVATSKOJ**

**ORGANIZATION AND HUMAN RESOURCES POTENTIAL OF  
STATE ADMINISTRATION IN THE REPUBLIC OF CROATIA**

*Stručni članak*

*Krešimir Vencl, mag. rel. int. et dipl.\**

*Slobodan Jamnić, str. spec. men. jav. sek.\**

*Mato Pušeljčić, viši pred.\**

**Sažetak**

*U svakoj državi postoji organizirani sustav koji obavlja poslove koji se odnose na neposrednu provedbu zakona i s tim usko povezanim poslovima, što se uobičajeno naziva poslovima državne uprave, a sredstva za rad i funkcioniranje državne uprave osiguravaju se iz državnog proračuna. Sustav državne uprave funkcionira, između ostalih načela, na načelu neprofitnosti, ali i kao takav, podložen je ekonomičnosti i racionalnosti ne dovodeći u pitanje efikasnost u obavljanju povjerenih poslova. Ekonomičnost i efikasnost (cijena/korist) temeljne su ekonomske kategorije povezane sa produktivnošću koje moraju biti uvijek anticipirane u obavljanju bilo koje djelatnosti. Zadaća je najviših predstavnika izvršne vlasti u tijelima državne uprave i menadžmenta da kroz proces organiziranja i projektiranja organizacijske strukture organizacijskih subjekta u sustavu državne uprave kumulativno zadovolje oba aspekta produktivnosti. Organizacijske strukture dinamične su kategorije koje žive sa svojom okolinom i nužno se moraju unaprijed planirati, čemu poglavito svjedočimo u posljednjih nekoliko godina. Na zadovoljstvo građana pružanjem usluga kroz obavljanje poslova utječu ljudski potencijali u sustavu državne uprave. Depolitizacija sustava u cjelini je uvjet da stručni, obrazovani, kompetentni i motivirani zaposlenici*

---

\* Ministarstvo unutarnjih poslova, Ravnateljstvo policije, e-mail: kvenc10504@gmail.com

\* UNDP, specijalist za sigurnost, e-mail: sjamnic@gmail.com

\* Ministarstvo hrvatskih branitelja, Uprava za savjetovanje, e-mail: mate.puseljic@branitelji.hr

*kroz zanimanje i profesiju budu maksimalno posvećeni postizanju ciljeva i strategija organizacijskih subjekata u sustavu državne uprave.*

*Ključne riječi: organiziranje, organizacijska struktura, efikasnost, ekonomičnost, ljudski potencijali.*

### **Abstract**

*In each state there is an organized system that performs tasks related to the direct implementation of the law and related activities, which is commonly called state administration, and funds for the work and functioning of state administration are provided from the state budget. The state administration system operates, among other principles, on the principle of non-profit, but as such, it is subject to economy and rationality without compromising the efficiency of performing entrusted tasks. Cost-effectiveness and efficiency (cost / benefit) are fundamental economic categories related to productivity that must always be anticipated in the performance of any activity. It is the task of the highest representatives of the executive power in state administration and management bodies to cumulatively satisfy both aspects of productivity through the process of organizing and designing the organizational structure of organizational entities in the state administration system. Organizational structures are dynamic categories that live with their environment and must necessarily adapt permanently to changes and phenomena that are difficult to plan, which we have witnessed in recent years. Citizens' satisfaction with the provision of services through the performance of tasks is influenced by human resources in the state administration system. Depoliticization of the system is a condition for professional, educated, competent and motivated employees through their vocation and profession to be maximally committed to achieving the goals and strategies of organizational entities in the public administration system.*

*Key words: organization, organizational structure, efficiency, economy, human resources.*

## 1. UVOD

Državne upravne organizacije kolokvijalno, nasuprot realnom (poslovnom) sektoru\*, svrstavamo u javni sektor u državi koji u velikom dijelu funkcionira na načelu nemerkantilnosti, odnosno razlog postojanja i cilj državnih upravnih organizacija primarno nije profit nego na konsenzusu utvrđen opći društveni interes građana. Državna uprava u cjelini mora biti ne samo efikasna u zadovoljavanju općih društvenih interesa građana, nego efektivna i racionalna u trošenju povjerenih proračunskih sredstava. Djelatna rješenja u organizaciji i funkcioniranju državne uprave u velikoj mjeri kumulativno utječu na ta dva temeljna postulata: efikasnost i racionalnost. Postojanje državne uprave determinirano je postojanjem suverene države, dakle, ne postoji apstraktna državna uprava, nego samo ona koja je u funkciji neke konkretne države a na dobrobit njenih građana. „Država je društvena organizacija koja raspolaže monopolom fizičke prisile, odnosno suverenom vlašću, a koja služi za održavanje onih društvenih odnosa koje zastupa vladajuća politička grupa. Prema modernim shvaćanjima sastavni elementi države jesu: vlast; teritorij (područje); stanovništvo; pravo (pravni sustav i pravni poredak)“ (Antić, T., 2019.) Svaka država, ima svoj upravni aparat koji se često komunicira kao birokracija\* odnosno državna administracija\* te

---

\* „Realni sektor; ekonomski pojam koji se odnosi na proizvodno-tržišnu sferu, materijalnu ili nematerijalnu, što rezultira produkcijom viška vrijednosti. Sinonimno se koriste pojmovi produktivni, ali i privatni sektor“. <https://www.portalnovosti.com/leksikon-tranzicije-realni-sektor>. (17.05.2022.)

\* „Birokracija (francuski: Bureaucratie) je termin kojim se označava vladavina uprave, zapravo administrativnog osoblja koje radi po uredima (biroima) državne uprave, ali i svake velike organizacije. Oni nisu izabrani na nekim izborima, ali kako dugo rade na istim položajima često imaju veću moć (i znanje) od svojih pretpostavljenih legalno izabranih političkih vođa. Ukratko rečeno birokracija je administracija svih organa države, od lokalne do nacionalne razine. Pojam se odnosi na tip organizacije, koju karakteriziraju njeni službenici koji rade pod jedinstvenim pravilima i procedurama, s jasnom hijerarhijskom strukturom zapovijedanja. Svi oblici vlasti neke države osnivaju vlastitu birokraciju koja upravlja njenim ministarstvima, agencijama, uredima, komisijama i odjelima <https://hr.wikipedia.org/wiki/Birokracija>. (17.05.2022.)

\* „Državna administracija ili državna uprava, ili, ponekad jednostavno, administracija ili uprava, je izraz pod kojim se podrazumijevaju sve ili redovne aktivnosti koje vrši neka država, odnosno pojedinci - državni službenici, funkcionari ili namještenici - i institucije (državni organi; državne agencije) koje ih obavljaju. S obzirom na to da se te djelatnosti vrše u javnom interesu, za državnu upravu se također ponekad koristi i izraz javna uprava. Državna uprava se u suvremenim zemljama tradicionalno smatra dijelom izvršne vlasti, iako je neki teoretičari smatraju zasebnim ali i egzekutivi

se poistovjećuju sa birokratskim organizacijama i birokratskim aparatom. U teoriji organizacije birokratski tip organiziranja „vezuje se uz njezina utemeljitelja, velikog njemačkog sociologa i filozofa Maxa Webera (1864.-1920.).... Obilježja idealne Weberove birokratske organizacije imaju univerzalnu vrijednost i primjenjivost. Izuzetno je važno istaknuti jasnu podjelu rada koja određuje razinu ovlasti i odgovornosti svakog pojedinca u organizaciji. Podjela rada omogućuje da se svaki posao podijeli na manje, jednostavnije, rutinske, ali jasno definirane zadatke“. (Sikavica, P., 2011.)

„Državna uprava je sastavni dio šireg pojma javne uprave koja osim državne uprave obuhvaća lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu te javne službe, a kojima je zajednički cilj zadovoljavanje općih interesa i javnih potreba građana“\*. „Državna uprava u suvremenom smislu, kao organizirani sustav s profesionalnim službenicima (stručno osposobljenim, plaćenim i određenim radnim vremenom), u Europi se počela razvijati tijekom XVII. i XVIII. stoljeća. U Hrvatskoj se takva uprava, koja međutim nije ostavila dubljih tragova, počela uvoditi reformama Marije Terezije u drugoj polovici XVIII. stoljeća. Profesionalna državna uprava u Hrvatskoj utemeljena je reformama neoapsolutističkog režima Franje Josipa I. od 1851. do 1860. godine. Složeniji upravni sustav u Hrvatskoj počeo se izgrađivati od 1868. do 1918. godine a politički mu je okvir Hrvatsko-ugarska nagodba\*

---

*podređenim entitetom. Način organizacije, djelatnosti i metode rada državne uprave se razlikuju od zemlje do zemlje, ovisno o socio-ekonomskim ili političkim prilikama, ali i državnom uređenju; tako u nekoj zemlji može postojati više državnih uprava s različitim ovlastima (npr. federalna i državne uprave); najniža razina državne uprave se naziva lokalna uprava ili lokalna samouprava. Djelatnost, ovlasti i rad državne uprave u većini zemalja regulira upravno pravo, isto kao što je državna uprava predmet proučavanja znanosti o upravi“. [https://hr.wikipedia.org/wiki/Dr%C5%BEavna\\_uprava](https://hr.wikipedia.org/wiki/Dr%C5%BEavna_uprava). (14.05.2022.)*

\* <https://mpu.gov.hr/kutak-za-sluzbenike-24748/drzavna-uprava/15079>. (14.05.2022.)

\* „Hrvatsko-ugarska nagodba je sporazum izaslanstva Hrvatskog sabora i Ugarskog sabora, sklopljen 1868. godine, kojim je uređen položaj Kraljevine Dalmacije, Hrvatske i Slavonije i Kraljevine Ugarske<sup>[1]</sup> unutar ugarskog dijela Austro-Ugarske Monarhije i ustroj središnje vlasti u Hrvatskoj temeljem kojega su Ugarski i Hrvatski sabor donijeli odgovarajuće zakone.<sup>[2]</sup> Sadržavala je 68 paragrafa i predstavljala temeljni zakon hrvatsko-ugarskih državnih i političkih odnosa u Monarhiji. Njime se iskazivala nerazdruživost zemalja krune sv. Stjepana..... Po nagodbi Hrvatska je samostalna na području zakonodavstva, uprave, bogoštovlja i nastave i pravosuđa. Ostali su poslovi zajednički. Glavni su bili problemi nagodbe činjenica da Hrvatska nije dobila samostalnost na području financija kao i neriješen problem pripadnosti Rijeke što je riješeno "provizorijem", "privremenim" rješenjem koji je u praksi išao u korist Mađara“. Dostupno na: [https://hr.wikipedia.org/wiki/Hrvatsko-ugarska\\_nagodba](https://hr.wikipedia.org/wiki/Hrvatsko-ugarska_nagodba). (13.05.2022.)

iz 1868. godine, koja utvrđuje autonomnu upravu Kraljevine Hrvatske i Slavonije“. (Pusić, E., 1997.)

### **1.1. Definiranje državne uprave**

Pozicioniranje državne uprave kroz mjesto i ulogu u društvu nameće potrebu pojmovnog određenja državne uprave. U teoriji se kod definiranja pojma državne uprave kao polazna točka uzima djelokrug rada i organizacijski subjekti koji obavljaju poslove državne uprave, što predstavlja materijalno funkcionalni pojam uprave. Pojam uprave (državne i javne) u užem smislu, kombiniranjem pojedinih elemenata, može se odrediti kao „skup državnih tijela koja su pozitivnim normama određena kao upravna, čija se djelatnost posebno ispoljava u neposrednoj provedbi zakona, rješavanju u upravnim stvarima, provedbi upravnog nadzora, obavljanju materijalnih radnji i obavljanju drugih upravnih i stručnih poslova koji su joj, u skladu sa zahtjevima društvene sredine i načelima pravnog sustava, stavljeni u nadležnost“. (Borković, I., 1997.) Prema Zakonu\* „Poslovi državne uprave su provedba državne politike, neposredna provedba zakona, inspeksijski nadzor, upravni nadzor te drugi upravni i stručni poslovi. Posao državne uprave u smislu ovoga Zakona je i svaki posao koji je zakonom kojim se uređuje pojedino upravno područje povjeren određenoj pravnoj osobi te određen kao posao koji se obavlja kao javna ovlast“\*. Zakon nadalje detaljno opisuje pojedine poslove državne\*.

## **2. ORGANIZACIJA DRŽAVNE UPRAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ**

U definiranju državne uprave pojasnili smo materijalni aspekt te ćemo nastavno obraditi element pojma koji se odnosi na organizacijsko funkcionalni aspekt poimanja državne uprave. Prema Zakonu „Za obavljanje poslova državne uprave ustrojavaju se tijela državne uprave. Tijela državne

---

\* „Zakon o sustavu državne uprave“. Članak 3. stavak 1., članak 17., 19., 21., 28. i 31. <https://www.zakon.hr/z/221/Zakon-o-sustavu-drzavne-uprave>. (15.05.2022.)

\* Zakon o sustavu državne uprave. Članak 3. <https://www.zakon.hr/z/221/Zakon-o-sustavu-dr%C5%BEavne-uprave>. (17.05.2022.)

\* „Zakon o sustavu državne uprave“. Članak 17. do 32. <https://www.zakon.hr/z/221/Zakon-o-sustavu-dr%C5%BEavne-uprave>. (17.05.2022.)

uprave su ministarstva i državne upravne organizacije. Djelokrug tijela državne uprave utvrđuje se zakonom<sup>\*\*</sup>. Djelokrug rada pojedinog tijela državne uprave utvrđen je „Zakonom o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave“ od članka 5. do članka 32.\*

Tablica 1. Tijela državne uprave u sustavu državne uprave u Rep. Hrvatskoj

MINISTARSTVA	DRŽAVNE UPRAVNE ORGANIZACIJE
Ministarstvo vanjskih i europskih poslova	Središnji državni ured za demografiju i mlade
Ministarstvo unutarnjih poslova	Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva
Ministarstvo obrane	Središnji državni ured za središnju javnu nabavu
Ministarstvo financija	Središnji državni ured za obnovu i stambeno zbrinjavanje
Ministarstvo gosp. i održivog razvoja	Središnji državni ured za Hrvate izvan RH
Ministarstvo pravosuđa i uprave	Hrvatska vatrogasna zajednica
Ministarstvo znanosti i obrazovanja	Državni inspektorat
Ministarstvo kulture i medija	Državna geodetska uprava
Ministarstvo turizma i sporta	Državni hidrometeorološki zavod
Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije	Državni zavod za intelektualno vlasništvo
Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike	Državni zavod za mjeriteljstvo
Ministarstvo poljoprivrede	Državni zavod za statistiku.
Ministarstvo mora, prometa i infrast.	
Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine	
Ministarstvo hrvatskih branitelja	
Ministarstvo zdravstva	

Izvor: Izradili autori\*

\* Zakon o sustavu državne uprave. Članak 4. <https://www.zakon.hr/z/221/Zakon-o-sustavu-drzavne-uprave>. (17.05.2022.)

\* <https://www.zakon.hr/z/2653/Zakon-o-ustrojstvu-i-djelokrugu-tijela-dr%C5%BEavne-uprave>. (17.05.2022.)

\* Temeljem: „Zakon o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave“. Članak 3. i 4. <https://www.zakon.hr/z/2653/Zakon-o-ustrojstvu-i-djelokrugu-tijela-dr%C5%BEavne-uprave>.



Razvidno je da u sustavu državne uprave u Republici Hrvatskoj ustrojeno šesnaest ministarstava\* i dvanaest državnih upravnih organizacija. Možemo konstatirati da su ministarstva kao tijela državne uprave temelj funkcioniranja sustava državne uprave. „Ministarstva se ustrojavaju za obavljanje poslova državne uprave u pravilu u više upravnih područja. U sastavu ministarstva ustrojavaju se najmanje dvije upravne organizacije. Upravne organizacije u sastavu ministarstava ustrojavaju se u pravilu kao: uprave, za jedno ili više upravnih područja u kojima se pretežito obavlja provedba državne politike, neposredna provedba zakona i upravni nadzor, s određenim stupnjem samostalnosti u radu; zavodi, za jedno ili više upravnih područja u kojima se pretežito obavljaju stručno-analitički poslovi koji zahtijevaju viši stupanj samostalnosti te posebne uvjete i načine rada unutar ministarstva; inspektorati, za inspekcijski nadzor u jednom ili više upravnih područja, s višim stupnjem samostalnosti u radu“\*. Nadalje, Zakon\* navodi razloge ustrojavanja državnih upravnih organizacija. „Državne upravne organizacije ustrojavaju se za obavljanje poslova državne uprave i drugih poslova čije obavljanje zahtijeva osobitu samostalnost u radu ili primjenu posebnih uvjeta i načina rada ili je nužno za provedbu pravno obvezujućih akata Europske unije.

Državne upravne organizacije ustrojavaju se u pravilu kao: središnji državni uredi, za jedno ili više upravnih područja u kojima se obavljaju poslovi državne uprave od posebnog značenja za učinkovitiji rad Vlade; državne uprave, za jedno ili više upravnih područja u kojima se pretežito obavljaju poslovi neposredne provedbe zakona; državni zavodi, za jedno ili više upravnih područja u kojima se pretežito obavljaju stručno-analitički poslovi koje je nužno obavljati u okviru državne uprave“.

Ministarstva kao organizacijsko funkcionalni nositelji djelokruga rada u sustavu državne uprave su prisutna u svim zemljama članicama EU kojoj pripada i Republika Hrvatska. Države članice razlikuju se po broju

---

\* U Republici Hrvatskoj broj ministarstava je prilikom konstituiranja Hrvatske Vlade nakon posljednjih parlamentarnih izbora 5. srpnja 2020. godine smanjen s dvadeset na šesnaest ministarstava. <https://vlada.gov.hr/vijesti/premijer-plenkovic-dobio-mandat-za-sastavljanje-nove-vlade-konstituirajuca-sjednica-sabora-22-srpnja/29976>. (16.05.2022.)

\* „Zakon o sustavu državne uprave“. Članak 55. stavak 1., 2. i 3. <https://www.zakon.hr/z/221/Zakon-o-sustavu-dr%C5%BEavne-uprave>. (15.05.2022.)

\* „Zakon o sustavu državne uprave“. Članak 58. stavak 1. i 2. <https://www.zakon.hr/z/221/Zakon-o-sustavu-dr%C5%BEavne-uprave>. (15.05.2022.)

ministarstava te ih u radu prikazujemo putem tablice u kojoj su ministarstva pojedine zemlje članice grupirana u tri skupine prema broju ministarstava. Najviše, dvadeset šest ministarstava, ima Republika Bugarska dok ih najmanje ima Republika Mađarska samo osam.

*Tablica 2. Broj ministarstava u zemljama članicama EU po skupinama ministarstava u odnosu na broj ministarstava.*

<i>SKUPINA MINISTARSTAVA</i>	<i>ZEMLJE ČLANICE</i>
<i>8-12 MINISTARSTAVA</i>	<i>Austrija, Belgija, Cipar, Mađarska, Nizozemska, Švedska – Ukupno 6 zemalja članica.</i>
<i>13-17 MINISTARSTAVA</i>	<i>Hrvatska, Češka, Danska, Estonija, Francuska, Njemačka, Grčka, Irska, Latvija, Litva, Malta, Poljska, Portugal, Slovačka, Slovenija, Švedska – Ukupno 16 zemalja članica.</i>
<i>18-20 MINISTARSTAVA</i>	<i>Španjolska, Rumunjska, Italija, Finska- Ukupno 4 zemlje.</i>
<i>20 + MINISTARSTAVA</i>	<i>Bugarska – 1 zemlja članica.</i>

*Izvor: izradili autori\**

Više od polovice zemalja članica Europske unije, njih šesnaest, nalazi se u skupini od trinaest do sedamnaest ministarstava u kojoj se nalazi i Republika Hrvatska. Nastavno, ukazujemo na broj ministarstva pojedine zemlje članice u odnosu na broj stanovnika.

*Tablica 3. Broj ministarstava u zemljama članicama Europske unije u odnosu na broj stanovnika*

<i>ZEMLJA ČLANICA</i>	<i>BROJ MINISTARSTAVA</i>	<i>BROJ STANOVNIKA</i>
<i>AUSTRIJA</i>	<i>11</i>	<i>8.822.267</i>
<i>BELGIJA</i>	<i>12</i>	<i>11.413.058</i>
<i>BUGARSKA</i>	<i>26</i>	<i>7.050.034</i>
<i>HRVATSKA</i>	<i>16</i>	<i>4.105.493</i>
<i>CIPAR</i>	<i>10</i>	<i>864.236</i>

\* <https://www.index.hr/vijesti/clanak/hrvatska-ima-cak-20-ministarstava-slovenija-14-austrija-11/2105866.aspx>. (15.05.2022.)

ČEŠKA	14	10.610.055
DANSKA	17	5.781.190
ESTONIJA	14	1.319.133
FNSKA	19	5.513.130
FRANCUSKA	16	67.221.943
NJEMAČKA	14	82.850.000
GRČKA	17	10.738.868
MAĐARSKA	8	9.778.371
IRSKA	17	4.838.259
ITALIJA	18	60.483.973
LATVIJA	13	1.934.379
LITVA	14	2.808.901
LUKSEMBURG	12	602.005
MALTA	14	475.701
NIZOZEMSKA	12	17.118.084
POLJSKA	17	37.976.687
PORTUGAL	17	10.291.027
RUMUNJSKA	18	19.523.621
SLOVAČKA	14	5.443.120
SLOVENIJA	14	2.066.880
ŠPANJOLSKA	18	46.659.302
ŠVEDSKA	11	10.120.242

Izvor: izradili autori\*

Zanimljivo je da Njemačka s najvećim brojem stanovnika (82.850.000) ima šesnaest ministarstva identično kao i Hrvatska s nepunih četiri miliona stanovnika, dok Malta, zemlja članica s najmanje stanovnika (475.701), ima četrnaest ministarstva. U Bosni i Hercegovini s oko 3,5 milijuna stanovnika\* ustrojeno je devet ministarstava\*.

Razvojem moderne državne uprave u svim demokratskim državama konstituiraju se tradicionalni resori koji najdirektnije servisiraju izvršnu vlast u državi, a uobičajeno se označavaju državnim ministarstvima, te u njih spadaju ministarstva: obrane, policije, pravosuđa, vanjskih poslova i

\*temeljem [https://hr.wikipedia.org/wiki/Stanovni%C5%A1tvo\\_Europe](https://hr.wikipedia.org/wiki/Stanovni%C5%A1tvo_Europe). (15.05.2022.)

\* <https://balkans.aljazeera.net/news/balkan/2016/6/29/bih-danas-rezultati-popisa-iz-2013-godine>. (18.05.2022.)

\* „Vijeće ministara Bosne i Hercegovine organ je izvršne vlasti u toj državi. Vijeće se sastoji od deset članova: devet ministara i predsjedavajućeg (premijera)“. Dostupno na: [https://hr.wikipedia.org/wiki/Vije%C4%87e\\_ministara\\_Bosne\\_i\\_Hercegovine](https://hr.wikipedia.org/wiki/Vije%C4%87e_ministara_Bosne_i_Hercegovine). (18.05.2022.)

financija. U drugu skupinu spadaju resori javnih službi i socijalne dobrobiti u razvijenim demokratskim državama.

Unutar tijela državne uprave organizacijske forme unutarnjih ustrojstvenih jedinica utvrđene su „Uredbom o općim pravilima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave“\*. „Unutarnje ustrojstvene jedinice za obavljanje međusobno povezanih poslova iz djelokruga upravnih organizacija u sastavu ministarstava te državnih upravnih organizacija ustrojavaju se kao: sektori (samostalni sektor), službe (samostalna služba) i odjeli“\*. „Za poslove manje složenosti te za obavljanje općih, tehničkih i pomoćnih poslova u tijelima državne uprave mogu se ustrojiti odsjeci i pododsjeci“\*.

Tablica 4. *Forme unutarnjih ustrojstvenih jedinica u tijelima državne uprave i uvjeti za njihovo ustrojavanje*

ORGANIZACIJSKA FORMA	UVJETI ZA USTROJAVANJE
SEKTOR	„Za obavljanje poslova većeg opsega i složenosti, ako postoje uvjeti za ustrojavanje najmanje dvije službe u njihovom sastavu“.
SAMOSTALNI SEKTOR	„Za obavljanje poslova većeg opsega i složenosti u jednom upravnom području ili za obavljanje istovrsnih poslova u više upravnih područja, ako obavljanje tih poslova zahtjeva određeni stupanj samostalnosti u radu i ako ne postoje uvjeti za ustrojavanje odgovarajuće upravne organizacije“.
SLUŽBA	„Za obavljanje poslova manjeg opsega iz djelokruga određenog sektora, ako postoje uvjeti za ustrojavanje najmanje dva odjela u njihovom sastavu“.
SAMOSTALNA SLUŽBA	„Za obavljanje poslova veće složenosti u jednom upravnom području ili za obavljanje istovrsnih poslova u više upravnih područja,

\* [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2019\\_07\\_70\\_1466.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2019_07_70_1466.html). (17.05.2022.)

\* „Uredba o općim pravilima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave“. Članak 9. [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2019\\_07\\_70\\_1466.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2019_07_70_1466.html). (17.05.2022.)

\* „Uredba o općim pravilima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave“. Članak 10. [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2019\\_07\\_70\\_1466.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2019_07_70_1466.html). (17.05.2022.)

	<i>ako obavljanje tih poslova zahtjeva određeni stupanj samostalnosti u radu i ako ne postoje uvjeti za ustrojavanje sektora“.</i>
<i>ODSJEK</i>	<i>„Najmanje četiri izvršitelja, uključujući voditelja“.</i>
<i>PODODSJEK</i>	<i>„Najmanje tri izvršitelja, uključujući voditelja“.</i>

*Izvor: izradili autori\**

Uvjeti su za ustrojavanje ustrojstvenih jedinica više razine determinirani djelokrugom i opsegom poslova, a za ustrojstvene jedinice niže razine uvjeti su determinirani brojem neposrednih izvršitelja unutar ustrojstvene jedinice.

## **2.1. Načela državnih upravnih organizacija**

Za razliku od načela organiziranja u realnom sektoru o kojima postoji mnoštvo sadržaja u stručnoj i znanstvenoj literaturi, iako su stavovi uglavnom oprečni i disperzirani, načela organiziranja u javnim i državnim službama obrađuju se pionirski. Razlog takvog teorijskog stanja u pogledu načela organiziranja u državnoj upravi ponajprije proizlazi iz visokog stupnja formalizacije organizacijske strukture organizacijskih subjekata u državnoj službi, odnosno postojanje velike količine propisa na razini države koji normativno uređuju ovo područje. Organizacijska struktura (unutarnje ustrojstvo) i djelokrug rada pojedinog tijela državne uprave, te sistematizacija radnih mjesta zaposlenika u tijelima državne uprave su normativno uređeni zakonskim i podzakonskim aktima.. Zakonom\* je propisano da se „unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave utvrđuje sukladno vrsti, srodnosti, opsegu i međusobnoj povezanosti poslova državne uprave koji se u njima obavljaju“.

„Načela za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave, vrste, uvjete za ustrojavanje i način upravljanja unutarnjim ustrojstvenim jedinicama te opća pravila o načinu planiranja poslova i rasporedu radnog i uredovnog vremena

---

\* Temeljem „Uredbe o općim pravilima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave“. Članak 9. i 10. [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2019\\_07\\_70\\_1466.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2019_07_70_1466.html). (17.05.2022.)

\* „Zakon o sustavu državne uprave“. Članak 5. stavak 1. i 2.: <https://www.zakon.hr/z/221/Zakon-o-sustavu-drzavne-uprave>. (18.05.2022.)

uređuje Vlada uredbom\*“ . U teoriji „o načelima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave i stručnih službi Vlade“, a temeljem navedene Uredbe, piše profesor Antić, te navodi šest načela, i to: racionalizacije; funkcionalnosti; vertikalne i horizontalne povezanosti; harmonizacije temeljnih elemenata unutarnjeg ustrojstva; fleksibilnosti i dostupnosti. (Antić, T. 2019.) „*Načelo racionalizacije* unutarnjeg ustrojstva podrazumijeva uspostavu ekonomične organizacijske strukture potrebne za učinkovito obavljanje poslova uz što manje troškove“. „*Načelo funkcionalnosti* podrazumijeva organiziranje tijela na način da se svi poslovi iz djelokruga tijela dodjeljuju određenim ustrojstvenim jedinicama“. „*Načelo vertikalne i horizontalne povezanosti* podrazumijeva da hijerarhijske linije, linije odgovornosti i linije koordinacije i suradnje u određenom tijelu budu jasno određene“. „*Načelo harmonizacije temeljnih elemenata unutarnjeg ustrojstva* podrazumijeva ujednačavanje temeljnih standarda unutarnjeg ustrojstva“. „*Načelo fleksibilnosti unutarnjeg ustrojstva* podrazumijeva mogućnost utvrđivanja i drugačijih vrsta unutarnjih ustrojstvenih jedinica“. „*Načelo dostupnosti* podrazumijeva unutarnje ustrojstvo tijela kojim se u najvećoj mogućoj mjeri omogućava efikasno zadovoljenje potreba građana i drugih stranaka“.

Međutim, ulaskom u Europsku uniju Republika Hrvatska u obvezi je poštivati „Pravnu stečevinu EU“\*. „Uključivanjem u europski upravni prostor Republika Hrvatska se obvezala temeljiti postupanje javne uprave na sljedećim načelima: *pouzdanost i predvidljivost* (pravna sigurnost); *otvorenost i transparentnost*; *odgovornost*; *učinkovitost i djelotvornost*; *koherentnost*“\*\*.

„Organizacijsku strukturu svake organizacije određuju tri ključne dimenzije organizacije, i to: složenost, formalizacija i centralizacija“. (Sikavica, P. 2011.) Bitna obilježja pojedine dimenzije u realnom i javnom sektoru prikazujemo usporedno putem tablice.

---

\* „Uredba o općim pravilima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave“: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2019\\_07\\_70\\_1466.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2019_07_70_1466.html). (18.05.2022.)

\* „Pravna stečevina Europske unije (francuski *acquis communautaire*) naziv koji se odnosi na cjelokupno dosad akumulirano pravo EU, odnosno na skup pravnih normi i odluka koje obvezuju sve zemlje članice unutar Europske unije. Svaka država koja želi pristupiti u članstvo EU mora prihvatiti osnivačke ugovore i druge sadržaje izvedene iz ugovora i uskladiti svoje zakonodavstvo s pravnom stečevinom EU“: [https://hr.wikipedia.org/wiki/Pravna\\_ste%C4%8Devina\\_Europske\\_unije](https://hr.wikipedia.org/wiki/Pravna_ste%C4%8Devina_Europske_unije). (18.05.2022.)

\* [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015\\_06\\_70\\_1329.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_06_70_1329.html). (18.05.2022.)

Tablica 5. Usporedna obilježja dimenzija organizacijske strukture u realnom sektoru i državnoj upravi.

<i>DIMENZIJA ORGANIZACIJSKE TRUKTURE</i>	<i>OBILJEŽJA DIMENZIJE U REALNOM SEKTORU</i>	<i>OBILJEŽJA DIMENZIJE U DRŽAVNOJ UPRAVI</i>
<i>SLOŽENOST/ KOMPLEKSNOŠT</i>	<i>Determinira veličina poslovne organizacije. Prevladavaju fleksibilne organizacije strukture koje su manje složene.</i>	<i>Prevladavaju složene organizacije strukture koje produciraju više organizacijskih razina i više menadžera.</i>
<i>FORMALIZACIJA</i>	<i>Uglavnom mala i adaptivna koja se povećava s veličinom organizacije.</i>	<i>Veliki broj normativnih akata koji se odnose na propisivanje organizacijske strukture.</i>
<i>CENTRALIZACIJA/ DECENTRALIZACIJA</i>	<i>Tendencija ka decentralizaciji.</i>	<i>Dominira centralizacija organizacijskih subjekata.</i>

*Izvor: izradili autori*

### **3. KADROVSKI POTENCIJAL U SUSTAVU DRŽAVNE I JAVNE UPRAVE**

Svijest o zaposlenicima kao najpotentnijem resursu svake organizacije danas egzistira gotovo u svim organizacijskim subjektima. Ulaganje u zaposlenike je najoptimalnije ulaganje u organizaciji. „Jedan od začetnika koncepta ljudskog kapitala Schultz smatra da ulaganje u „ljudski kapital“ treba promatrati kao alternativu investicijama u materijalne faktore proizvodnje“. (Marčetić, G. 2007.)

„Mnogi autori ljudske resurse drže najznačajnijim resursom organizacije obzirom da oni stvaraju, pokreću, organiziraju, održavaju organizaciju i sve njene resurse“. (Ćupurdija, M. 2019.)

„Ljudske potencijale u javnoj upravi možemo promatrati u širem i užem smislu. U širem značenju pojam obuhvaća službenike, namještenike, pomoćno i manualno osoblje, vanjske suradnike i savjetnike, pa čak i politički imenovane osobe. Štoviše, o potonjoj se kategoriji gotovo i ne razmišlja na razini upravljanja ljudskim potencijalima iako je poznato da kvalitetno upravljanje unutar upravnog sustava značajno ovisi o stupnju obrazovanosti i osposobljenosti pojedinih osoba koje zauzimaju političke položaje. Ljudski potencijali u užem smislu odnose se isključivo na

kategoriju javnih službenika. Upravo je ta kategorija glavni predmet zanimanja službeničkih zakonodavstva diljem svijeta<sup>\*\*</sup>. U Republici Hrvatskoj to je „Zakon o državnim službenicima“ kojim se „uređuje radnopravni odnos između državnih službenika i države kao poslodavca“<sup>\*\*</sup>. Ljudski potencijali u tijelima državne uprave su državni službenici i namještenici. „Poslove državne uprave u tijelima državne uprave i poslove rukovođenja unutarnjim ustrojstvenim jedinicama tijela državne uprave neposredno obavljaju državni službenici. Pomoćne i tehničke poslove u tijelima državne uprave obavljaju namještenici“<sup>\*\*</sup>. Nažalost, o zaposlenicima u državnim i javnim službama često se u javnosti komunicira negativno, a najpoznatiji negativni narativ koji se usko povezuje sa ljudskim potencijalima je uporaba izraza „uhljebi“<sup>\*\*</sup>, koji implicira zapošljavanje bez stvarne potrebe i potrebnih uvjeta.

U teoriji se često kao kritička razdjelnica spram uprave u državi govori o tzv. „Parkinsonovom zakonu“, odnosno „Zakonu umnožavanja administracije“. Pojednostavljeno možemo reći da svaki organizacijski subjekt u sustavu državne uprave nastoji svoju vrijednost istaknuti na način da poveća broj svojih zaposlenih\*.

---

\* <https://hrcak.srce.hr/file/200428>. (17.05.2022.)

\* „Zakon o državnim službenicima“. Članak 1. <https://www.zakon.hr/z/108/Zakon-o-dr%C5%BEavnim-slu%C5%BEbenicima>. (17.05.2022.)

\* „Zakon o sustavu državne uprave“. Članak 47. stavak 1. i 2. <https://www.zakon.hr/z/221/Zakon-o-sustavu-dr%C5%BEavne-uprave>. (17.05.2022.)

\* „Za razliku od eligibility, odnosno ispunjavanja uvjeta, koja se na hrvatskom jeziku prevodi u više varijanti, u engleskom jeziku ne postoji ekvivalentan izraz za osobe koje ne ispunjavaju uvjete no ipak su iz nekog razloga 'eligible'. U hrvatskom jeziku, za ovakve slučajeve se uvriježila novotvorenica „uhljeb“.“. <https://www.moje-znanje.com/jezicni-savjetnik-detajlno/tko-je-uhljeb>. (17.05.2022.)

\* „Parkinsonov zakon: proširenje i povećanje poslova kako bi oni popunili vrijeme potrebno za njihovo obavljanje. Stoga zaposleni rade i nepotrebne poslove kako bi njihove jedinice dobile na važnosti“. <https://www.zicer.hr/Poduzetnicki-pojmovnik/Parkinsonov-zakon>. (17.05.2022.)



Tablica 6. Ukupan broj zaposlenih u državnim tijelima i javnoj upravi u Republici Hrvatskoj, koji imaju aktivno zaposlenje samo u jednom resoru na dan 30.09.2021. godine

<i>DRŽAVNE SLUŽBE</i>	<i>BROJ ZAPOSLENIH</i>
<i>Ministarstva</i>	43.265
<i>Državne upravne organizacije</i>	3.955
<i>Stručne službe i uredi Vlade Republike Hrvatske</i>	457
<i>Pravosudna tijela</i>	9.979
<i>Ostala državna tijela</i>	1.141
<i>Ukupno državna tijela</i>	58.797
<i>JAVNE SLUŽBE</i>	<i>BROJ ZAPOSLENIH</i>
<i>Zdravstvo</i>	70.109
<i>Socijalna skrb</i>	7.824
<i>Kultura</i>	1.902
<i>Znanost i visoko obrazovanje</i>	17.400
<i>Školstvo</i>	68.743
<i>Zaštita prirode i okoliša</i>	453
<i>OSTALI (agencije i druge pravne osobe za čije se zaposlene plaća osigurava u državnom proračunu)</i>	10.082
<i>Ukupno javne službe</i>	176.513
<i>Sveukupno državne i javne službe</i>	234950

Izvor: izradili autori\*

\*

<https://mpu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Statisti%C4%8Dki%20prikaz/Statisti%C4%8Dki%20prikaz%20broj%202022.pdf>. (18.05.2022.)

#### 4. ZAKLJUČAK

Stvaranjem pretpostavki za izgradnju modernog demokratskog društva u Republici Hrvatskoj, a poglavito od ulaska Republike Hrvatske u EU (1. srpnja 2013.), državna i javna uprava permanentno su izložene kritikama stručne i svake druge javnosti.

U javnom diskursu najviše se komuniciraju termini kao što su: „nužnost reforme javne uprave“, „glomazna birokracija“, „neophodno je potrebno smanjiti organizacijske subjekte lokalne i područne (regionalne) samouprave“ (županije, gradovi, općine), „administracija je prepreka razvoju“, „prepreku reformama javne uprave predstavljaju uhljebi“, itd. Svi ovi prigovori odnose se s jedne strane na organizacijsku strukturu a s druge strane na ljudske potencijale. I ne samo to. Kao glavni razlog zašto strani investitori zaobilaze Republiku Hrvatsku u širokom luku navodi se neefikasna i preglomazna javna uprava koja postaje sama sebi svrha. O porukama koje dolaze od znanstvene zajednice na temu reforme javne uprave suviše je govoriti. Vlada Republike Hrvatske permanentno najavljuje provođenje reforme javne uprave kako bi se smanjio broj lokalnih jedinica samouprave i njihovih čelnika, što bi dovelo do smanjenja troškova javne uprave.

Temeljni preduvjet da bi javna uprava bila učinkovita, racionalna te korisnicima okrenuta je potpuna profesionalizacija državnih i javnih službenika koji će poslove u sustavu državne i javne službe obavljati kao svoje zanimanje, a sve to zajedno predstavlja potpunu depolitizaciju sustava. „Takva javna uprava sastavni je dio učinkovitog poslovnog okruženja, poluga društvenog i gospodarskog razvitka i uporište demokratskog procesa. Budući da djelokrug javnopravnih tijela obuhvaća gotovo sve segmente života društvene zajednice, bez kvalitetne javne uprave koja je sposobna provoditi odluke vlasti društvo stagnira ili nazaduje, stvara se nezadovoljstvo korisnika, usporava se gospodarska aktivnost, a posljedice se odražavaju na sva društvena područja“\*. Stoga velika odgovornost u pogledu rješavanja svih tih problema povezanih sa organizacijom i funkcioniranjem državne uprave polaze se u one koji upravljaju i rukovode organizacijskim subjektima u sustavu državne uprave. Naravno, pokretač svih tih

---

\* <https://uprava.gov.hr/strategija-razvoja-javne-uprave-za-razdoblje-od-2015-do-2020-godine-14369/14369>. (19.05.2022.)

promjenama koje će producirati efikasnu i efektivnu državnu upravu na zadovoljstvo svih hrvatskih građana mora biti Vlada Republike Hrvatske. Značajan korak učinjen je nakon posljednjih parlamentarnih izbora kada se broj ministarstva smanjio sa dvadeset na šesnaest, a prostora za daljnju racionalizaciju svakako ima. Predmet racionalizacije s osnova reorganizacije svakako mora biti područna (regionalna) i lokalna uprava i samouprava s intencijom značajnog smanjenja organizacijskih subjekata\*.

Veliki broj organizacijskih subjekata u sustavu državne uprave sa velikim brojem organizacijskih razina producira veliki broj rukovoditelja/menadžera, a sve poslovne organizacije da bi opstale i bile konkurentne nastoje što je moguće više smanjiti broj menadžera, jer njihov broj u konačnici poskupljuje proizvod odnosno usluge. To načelo mora biti anticipirano i u ukupnom javnom sektoru te na taj način ustrojiti optimalan sustav državne uprave koji će biti efikasan i ekonomičan.

---

\* „U Republici Hrvatskoj ustrojeno je ukupno 555 jedinica lokalne samouprave, i to 428 općina i 127 gradova te 20 jedinica područne (regionalne) samouprave, odnosno županija. Grad Zagreb, kao glavni grad Republike Hrvatske, ima poseban status grada i županije, tako da je u Republici Hrvatskoj sveukupno 576 jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave“. <https://mpu.gov.hr/o-ministarstvu/ustrojstvo/uprava-za-politicki-sustav-i-opcu-upravu/lokalna-i-podrucna-regionalna-samouprava/popis-zupanija-gradova-i-opcina/22319>. (19.05.2022.)

## **LITERATURA**

1. Antić, T., 2019. Javno pravo i javna uprava. Zaprešić: Veleučilište Baltazar Zaprešić.
2. Borković, I., 1997. Upravno pravo. Zagreb: Informator.
3. Čupurdija, M., Moslavac, B., Balog, A., 2019. Upravljanje ljudskim potencijalima i radni odnosi. Rijeka: Libertin naklada.
4. Marčetić, G., 2007. Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi. Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu.
5. Pusić, E., 1997., Hrvatska središnja državna uprava i usporedni upravni sustavi. Zagreb: Školska knjiga.
6. Sikavica, P., 2011. Organizacija. Zagreb: Školska knjiga.

## **OPERATIVNO TAKTIČKO - TEHNIČKE MJERE TRAGANJA ZA NESTALIM OSOBAM**

### **OPERATIONAL TACTICAL - TECHMICAL MEASURES OF SEARCHING MISSING PERSONS**

*Stručni članak*

*Mia Šćuk, MA\**

#### **Sažetak**

*Nestanak osoba, kao jedan od značajnih društvenih problema današnjice, izaziva veliku pažnju policijske struke, ali i javnosti. Javnost (građani, javna glasila) posebnu pozornost posvećuje prijavama o nestanku djece i maloljetnika, a to jedan od razloga zašto je rad policije često kritiziran i pod pritiskom. Situacija nestanka osobe nije definisana postojećim zakonskim odredbama u zakonodavstvu BiH, što utječe i na samo provođenje postupka traženja nestalih osoba. Ovu situaciju policijski službenik u svakom slučaju prosuđuje na temelju vlastitog iskustva, znanja, stavova, sposobnosti identifikacije, kao i na temelju pregleda početnih informacija koje često daje osoba koja prijavi nestanak.*

*Iako se operativni rad policijskih službenika na prvi pogled čini jednostavnim, riječ je o vrlo složenom procesu sastavljenom od brojnih postupaka, dilema, pitanja, objektivno-subjektivnih prepreka i slično. Iz ovog rada se direktno vidi složenost ovog profesionalnog rada kada je u pitanju segment poduzimanja operativnih taktičko-tehničkih mjera.*

*U prvoj fazi istrage, osoba koja je prijavila nestanak druge osobe prvi je, glavni i najvažniji izvor informacija. Ključ efikasne istrage je da prijava nestanka osobe bude na odgovarajući način popunjena istinitim podacima. Na temelju tih podataka policijski službenici započinju operativno-tehničke mjere traženja nestale osobe, kao što su plan potrage, pretraga terena, prikupljanje obavijesti od drugih osoba, organizacija nadzora, stalno praćenje određenih evidencija, strategija i odnosa s medijima. Iako se nakon kriminalističkog istraživanja pronađe veliki broj nestalih osoba, postoji i veliki broj tajanstvenih nestanaka koji nažalost završavaju bez uspjeha u pronalaženju osobe ili se završavaju ubistvom.*

---

\* Magistar kriminalističkih nauka, e-mail: miamia.s@hotmail.com

*Takvi slučajevi su prisutni svakodnevno, kako u našoj zemlji, tako i u regionu, zbog čega efikasnost i ekspeditivnost policijskih službenika u primjeni operativno taktičko-tehničkih mjera predstavlja ključ u pronalasku nestale osobe.*

*Ključne riječi: policijske agencije, potražna djelatnost, operativno taktičko-tehničke mjere, kriminalitet, nestale osobe, krivično djelo, ovlaštenja.*

### **Abstract**

*The disappearance of persons, as one of the significant social problems of today, is attracting a lot of attention from the police professions, but also from the public. The public (citizens, media) pays special attention to reports of the disappearance of children and minors, and this is one of the reasons why the work of the police is often criticized and under pressure. and this is the reason why police work is often criticized and under pressure. The situation of a missing person is not defined in the existing legal provisions in the legislation of BiH, which affects the search for missing persons. This situation is being judged by the police officer in each case based on his own experience, knowledge, attitude, his ability of identification, but it is also based on the reviewing of initial information which is often given by the person who reported the disappearance.*

*Although the operational work of police officers at first glance it seems simple, it is a very complex process composed of many procedures, dilemmas, questions, objective-subjective obstacles and the like. This paper directly shows the complexity of this professional work when it comes to the segment of taking operational tactical-technical measures.*

*In the first stage of the investigation, the person who reported the disappearance of another person is the first, the main and most important source of information. The key to an efficient investigation is that the report of disappearance is adequately filled with true data. Based on this data, police officers start operational and technical measures of searching for a missing person, such as the plan of searching, searching the field, collecting notes from other persons, organization of surveillance, constant monitoring of certain records, strategies and media relations .*

*Even though a lot of missing persons are found after the criminal investigation, there is a great number of mysterious disappearances that unfortunately end up with no success in finding the person or with murder*

*Such cases are present every day, both in our country and in the region, which is why the efficiency and expediency of police officers in applying operational tactical-technical measures is the key to finding a missing person.*

*Key words: police agencies, search activity, operational tactical-technical measurements, crime, missing persons, criminal offense, powers.*

## **1. UVOD**

Polazeći od pretpostavke da je prijava o nestanku osoba pravovremeno zaprimljena kao i da je postavljena pred stručnu i kvalifikovanu osobu, dalje mjere i radnje koje se poduzimaju moraju biti intenzivirane, raznovrsne i dinamične. Njihov “ritam operandi” mora biti primijenjen tokom cijele potražne djelatnosti. Poduzimanje potražne djelatnosti može se vršiti samostalno ali se može kombinovati sa drugim taktičkim mjerama. (Aleksić, Milovanović, 1993: 207)

Po prirodi stvari ta djelatnost podrazumijeva razvijeni sistem obavještavanja i koordinacije u radu. Potraživana djelatnost je prava “terenska” djelatnost policije. Uloga policajaca u uniformi u njenim okvirima je vrlo velika. Isto tako saradnja i pomoć građana su neophodan uslov za uspjeh mjera traganja. Početna saznanja o nestanku osobe treba hitno provjeriti i kasnije u toku traganja stalno nadopunjavati. Brzo i operativno postupanje je osnovni uslovi uspjeha u traganju. Svaki gubitak vremena u pogledu pokretanja i tempa njenog provođenja negativno se odražava na ishod potražne djelatnosti. Poslovi traganja moraju biti tako organizirani da omogućavaju maksimalnu pokretljivost i upotrebu savremenih telekomunikacijskih sistema i sredstava. Poduzete mjere trebaju biti u razumnom odnosu s događajem i njegovim značenjem. Organizacija potrage mora biti takva da policija može odmah i u odgovarajućem sastavu postupiti. Pravilno angažiranje i instruiranje policijskih službenika koji sudjeluju u potrazi je uslov za uspjeh. (Korajlić, Selimić, 2015)

Policijski službenik prilikom obavljanja svojih policijskih poslova primjenom policijskih ovlasti, prije svega tokom provođenja mjera prvog zahvata u traganju za nestalom osobom, susreće se s nizom (izvora) informacija koje mogu upućivati na određenu vrstu sigurnosnog (kriminalnog) događaja. Te informacije nazivamo indicijama (lat. indicium - znak, značenje). Riječ je o činjenicama koje su utvrđene sa sigurnošću ili okolnostima koje posredno ukazuju na postojanje određenog krivičnog djela ili bližu ili dalju vezu između tog djela i neke osobe kao počinitelja, sudionika, žrtve i sl. Postoji pojmovno razlikovanje pojma indicija u krivičnom materijalnom pravu i kriminalistici. (Pavišić, 2002:70)

Prema Nacku činjenica je indicija za glavnu činjenicu ako utiče na vjerojatnost postojanja glavne činjenice. Indicija je terećujuća ako povećava vjerojatnost glavne činjenice i obrnuto. (Nack, 1995:280)

Indicija je u kriminalistici okolnost povezana sa krivičnim djelom, koja ima saznavnu vrijednost za kriminalističko istraživanje. U cjelokupnom kriminalističkom istraživanju indicije imaju ključnu ulogu. Između materijalnog i kriminalističkog pojma indicija razlika se najjasnije može iskazati time što je u kriminalističkom smislu indicija istraživački važna okolnost, a da samo neki od ukupnog broja indicija mogu postati indiciji dokazne činjenice u krivičnom postupku. (Pavišić, 2002:70)

## **2. PRIPREME I PLAN TRAGANJA**

Opseg i temeljitost pripreme i plana traganja ovisi o težini i složenosti konkretnog slučaja, vremenu koje je na raspolaganju i ljudstvu i tehnicima koje treba koristiti. U iznimnim situacijama koje ne dopuštaju nikakvo odlaganje, ponekad će u prvim fazama biti poduzete najneophodnije mjere i radnje. Tokom priprema i planiranja treba koristiti sve raspoložive izvore relevantnih informacija. Sve obavijesti i podatke treba ažurno voditi, proučavati i sređivati. Posebno treba voditi računa o ažurnom vodoravnom i vertikalnom informisanju. Kada je riječ o traganju velikih razmjera u sklopu priprema i planiranja treba osigurati jedinstveno rukovođenje akcijom, precizno razraditi i dogovoriti usklađeno i sinhronizovano poduzimanje operativnih radnji i mjera i po potrebi hitnih istražnih radnji, razraditi i precizirati zadatke pojedinih operativnih grupa i drugih organizacijskih



jedinica. Odgovarajućim pomoćnim planovima treba razraditi plan akcije specijalnih jedinica policije i sl. (Modly, 1996: 384)

Operativnim planom traganja posebno treba predvidjeti i razraditi operativne mjere i radnje koje treba poduzeti u sklopu traganja za nestalom osobom, redoslijed poduzimanja, ko će ih poduzeti, potrebna tehnička sredstva i sl. U te mjere i radnje u osnovi kako je navedeno spadaju pregledi (pretrage) otvorenih prostora (terena), vozila, plovila, legitimiranje osoba, zasjede, blokade, racije, prismotre, angažiranje pouzdanika, objavljivanje fotografija nestale osobe u masovnim medijima, plakatiranje, prikupljanje obavijesti od osoba, uvid u dokumentaciju i razne evidencije pravnih osoba, korištenje službenih pasa, helikopter, poligrafsko testiranje i dr. Kod opsežnijih mjera traganja treba osigurati i npr. nalog za pretragu i sl. Ovisno o konfiguraciji i veličini terena treba osigurati dovoljan broj specijalno dresiranih pasa tragača, posebno tzv. pasa tragača za slijeđenje ljudskog mirisa i njihovih vodiča. Ako se traganje provodi po teško prohodim terenima, treba voditi računa o tome da sudionici u traganju budu odgovarajuće opremljeni u pogledu odjeće, obuće i drugih pomagala. (Korajlić, Selimić, 2015)

### **3. PRETRAŽIVANJE I/ILI PREGLED TERENA**

Svrha pretraživanja terena u slučaju nestanka osoba je pronalaženje osobe žive ili mrtve ili njezinih ostataka, kao i tragova i predmeta koji upućuju na njenu prisutnost na terenu. Po svom obliku i intenzitetu pretraživanje može biti raznovrsna operativno-taktička djelatnost i u pravilu ima neformalni karakter u vidu operativnog traganja za osobama i stvarima. Ono može biti i sastavni dio uviđaja, racije, blokade, prismotre, a može se raditi i o samostalnoj istražnoj radnji pretrage terena. Za opseg i širinu može biti ograničena na relativno mali prostor ili obuhvatati šira područja (Modly, Selimić, Mršić, 2018). Zbog toga je nemoguće za tako različite taktičke situacije iscrpno prikazivati sva taktička pravila i metode postupanja, već se može ukazati na neka uopćena iskustvena pravila i metode postupanja kojih se treba pridržavati, uz veća ili manja odstupanja pri svakom pretraživanju terena. (Modly, 1996:384)

Način pretraživanja otvorenih prostora, operativno zvanih “tereni” ovisi o njihovoj veličini i konfiguraciji (topografiji), prohodnosti,

preglednosti i drugim karakteristikama. Način pretraživanja ovisi i o tome da li je riječ o urbanim ili ruralnim sredinama. Od važnosti je i broj uključenih policijskih službenika, njihova opremljenost i sl. Po tom pitanju šablona nema. Konkretna situacija diktira način pretraživanja. Nekada će biti potrebno postaviti blokade, pa i dubinske blokade. Prilikom pretraživanja terena ne traže se samo nestale osobe ili njihovi ostaci, nego i tragovi i predmeti koji ukazuju na njihovo prisustvo i kretanje. Kada se sumnja na otmicu, terorizam uz uzimanje talaca i sl. traganje treba provoditi uz potrebne mjere predostrožnosti. Način pretraživanja usamljenih objekata i skrovišta vrši se u skladu s taktičkim pravilima i posebnim mjerama predostrožnosti kada se njihova primjena javlja kao utemeljena. (Korajlić, 2008:103)

U kriminalističkoj literaturi predlažu se okvirne upute za pretraživanje terena:

- Treba pribaviti što više obavijesti i podataka o karakteristikama, konfiguraciji, prohodnosti, pristupačnosti, prirodnim i umjetnim zaprekama i sl. Područja koje treba pretražiti.
- Ovisno o veličini područja treba ga podijeliti na veće ili manje sektore, zone i sl. To omogućava sistemsko pretraživanje određenim redoslijedom. Kod većeg područja treba koristiti topografske karte tzv. specijalke.
- Treba angažirati dovoljan broj ljudi za pretraživanje, neovisno o tome da li je riječ o policajcima ili građanima. Međusobna udaljenost i raspored među osobama koje tragaju ovisi o karakteristikama područja.
- Koji puta će biti potrebno osigurati potrebna tehnička sredstva i druga pomagala npr. razne detektore, šiške, lopate i drugi alat, ronioce s opremom, podvodne kamere i sl. Sve do specijalno dresiranih pasa. (Modly, 1996: 385)

Različita pretraživanja i potrage imaju različitu “specifičnu težinu”. Kada je riječ o nestanku djece, uvijek je riječ o hitnom traganju uz sudjelovanje većeg broja osoba i pomagala. Hitnost traganja može diktirati dob djeteta, ali i godišnje doba. Kod opsežnijih mjera traganja treba osigurati posebna sredstva veze i planom predvidjeti režim njihovog korištenja, načine prenošenja obavijesti, naređenja i sl. Ovisno o konfiguraciji i veličini terena

treba osigurati određeni broj specijalno dresiranih pasa tragača i njihovih vodiča. Ako se traganje provodi po teško prohodim terenima, treba voditi računa o tome da sudionici u traganju budu odgovarajuće opremljeni u pogledu odjeće, obuće i drugih pomagala (Modly, 1996:285)

### **3.1. Skrivanje mrtvog tijela nestale osobe**

Skrivanje mrtvog tijela ubijene nestale osobe je interesantno za kriminaliste kao i za počinitelje ubistva. Ubojica ima za cilj zauvijek sakriti tijelo svoje žrtve. Ponekad u tome i uspije, međutim vrlo često se mrtvo tijelo pronađe, a samim time i optužuje ubica, odnosno dovodi do njegovog procesuiranja. Ovisno o svojim mogućnostima i objektivnim okolnostima počinitelj ubistva bira način skrivanja svoje žrtve. Njegova tjelesna snaga, pristupačnost i lokacija mjesta gdje je ubistvo počinjeno, sredstva kojima počinitelj raspolaže za prevoz, poznavanje okoline gdje je ubistvo počinjeno, vremenske i atmosferske prilike, godišnje doba i psihičko stanje počinitelja, samo su neki od uslova koji imaju uticaj na mjesto i način sakrivanja mrtvog tijela.

U policijskoj praksi se javljaju različiti načini skrivanja mrtvog tijela ubijene osobe. Mrtva tijela mogu biti zakopana u zemlju ili bačena u rupu, prekrivena granjem, lišćem, smećem, mogu biti bačena u bunar, rijeku, spaljena, raskomadana, skrivena u stanu, kući i sl. (Kostić, 1987:321)

Ubica u pravilu nastoji pronaći najučinkovitiji način uništenja dokaza o počinjenom ubistvu.

Počinitelj obično mrtvo tijelo nastoji sakriti što dalje od mjesta stanovanja, lokacije uobičajenog kretanja žrtve, isto tako i mjesta gdje se on sam kreće i stanuje. Na ovakav način otežava identifikaciju eventualno pronađenog mrtvog tijela, a što opet predstavlja polaznu osnovu za razrješavanje svakog ubistva.

Nakon pronalaska mrtvog tijela, često se puno vremena potroši za njegovu identifikaciju, a kada identifikacija potvrdi o kome se radi, tada je lakše krenuti u kriminalističku obradu i pronaći počinitelja. U pravilu, između počinitelja i žrtve postoji veza i baš otkrivanje te veze može dovesti do počinitelja ubistva. (Aleksić, 1982:185)

### 3.2. Pretraživanje i pregled naselja

Kod pretraživanja naseljenih mjesta u sklopu provođenja traganja primjenjuju se kombinirano taktička pravila pretraživanja otvorenih i zatvorenih prostora (prostorija) uz odgovarajuće mjere predostrožnosti. Pretraživanje zatvorenih prostora i prostorija vrši se sukladno pozitivnim odredbama ZKP-a ili po posebnim pravilima. Za zatvorene prostore (npr. okućnica, tvorničko dvorište i sl.) bit će potrebno pribaviti pristanak vlasnika ili nalog za pretragu za razliku od onih zatvorenih prostora za koja to nije potrebno (npr. dvorište zgrade, hodnici nebodera i sl.). Tok javnog života treba ometati samo toliko i ukoliko je to neophodno potrebno za provođenje mjera traganja i uvijek treba dobro procijeniti koju taktičku mjeru i radnju treba poduzeti. Plan pretraživanja može se odnositi na cjelokupno naselje ili njegove pojedine dijelove (kvartovi, mikro rejoni, blokovi kuća i sl.). Nerijetko će biti potrebno izvršiti hitnu blokadu područja. Za provođenje ovog oblika traganja policijski djelatnici koji u njemu sudjeluju moraju dobro poznavati tehniku ulaženja u zgrade, zatvorene prostorije, dvorišta i druge prostore i objekte i voditi računa o raznim nenamjernim ili namjernim klopama koje ih možda čekaju i vrebaju, npr. psi. (Young, Wehbring, 2007:135)

Preporučuje se djelovanje dviju grupa policajaca: jedna se koristi za neposredno pretraživanje, a druga za promatranje i osiguranje. Te grupe mogu djelovati naizmjenično i kombinirano, prema konkretnim okolnostima i prethodno sačinjenom planu traganja. Mora se izbjeći svaka neodlučnost i nepovezano djelovanje. Na ovom mjestu bitno je upozoriti da u slučaju traganja za opasnim kriminalcima koji su uključeni u nestanak osobe (npr. trgovanje ljudima) i u bjekstvu treba imati u vidu da su oni u povoljnijem položaju u odnosu na policajce jer imaju zaklone, a među njima mogu se slučajno nalaziti i potpuno nedužne osobe. U takvim slučajevima u ovisnosti od stupnja opasnosti od iznenadnog napada, kretanje i prebacivanje policijskih djelatnika treba vršiti uz same zgrade, ograde i dr., ali tako da pravac i ugao nišanjenja u odnosu na eventualno sakrivene kriminalce u bjekstvu bude nepovoljan. Pretraživanje se vrši ovisno o tome koga se traži i na kakve nepredvidive okolnosti se može naići. (Korajlić, Šuperina, Selimić, 2020) Pretraživanje ovisno o konkretnim uslovima može biti detaljno i potpuno ili samo djelomično. Opsežne pretrage zahtijevaju korištenje

velikog broja policajaca. Noćne pretrage povećavaju teškoće i potrebno je osigurati dovoljan broj izvora svjetlosti ili sredstava za promatranje u mraku. Nerijetko se javlja dilema: vršiti pretragu noću uz sve moguće rizike ili pričekati zoru. Nekada će odlučiti potreba primjene momenta iznenađenja. (Korajlić, 2008:104)

### **3.3. Pregled užeg prostora, prostorija i lične imovine nestale osobe**

U pravilu treba pregledati uži prostor u kome je nestala osoba živjela i zadržavala se, kao i predmete koje je koristila u cilju pronalaženja bilo kakve materijalne informacije koja može pomoći u traganju za njom. Nekada će pregled trebati izvršiti uz korištenje specijalno dresiranih pasa tragača i raznih tehničkih pomagala (termovizijski uređaji, endoskopi, inspektoskopi, UV lampe, luma-lampe, metal detektore i detektore za mirise i sl.). (Šuperina, Dujmović, 2011:489)

Ukoliko se radi o tragu mirisa preporučuje se konzerviranje tragova mirisa nestale osobe posebnim tehnikama npr. stavljanjem sterilne lanene ili pamučne krpe na mjesto pretpostavljenog kontakta 20 minuta i tada vršiti pohranjivanje krpe u staklenu hermetički zatvorenu posudu, usisavanjem mirisa specijalnim usisivačima na sterilni filter papir i njegovim zamrzavanjem u kontejneru s tekućim dušikom i slično. (Modly, 1996:423)

Kada se kasnije u toku traganja javi potreba za pregledom određenih prostorija ili prostora za koje se sumnja da ih je kontaktirala nestala osoba mogu se koristiti psi tragači koji će “povući” pohranjeni miris. Izuzeti mirisi u savremenim policijama pohranjuju se u tzv. banku mirisa. Treba izuzeti i biološke materijale koji pripadaju nestaloj osobi za eventualno kasnije vještačenje DNK.\* Pregled obuhvata i u policiji poznate tzv. odvratne sredine kao što su kontejneri za smeće, gradska smetlišta, stajske gnojnice, hrpe

---

\* *Zakon o krivičnom postupku BiH, br. 3/2003, 32/2003 - ispr, 36/2003, 26/2004, 63/2004, 13/2005, 48/2005, 46/2006, 29/2007, 53/2007, 58/2008, 12/2009, 16/2009, 53/2009 - dr. zakon, 93/2009, 72/2013 i 65/2018), član. 113. Analiza DNK može se vršiti ukoliko je to neophodno potrebno za određivanje identiteta ili činjenice da li otkriveni tragovi materija potiču od osumnjičenog, odnosno optuženog ili oštećenog. član. 114 :U cilju utvrđivanja identiteta osumnjičenog, odnosno optuženog s njegovog tijela mogu se uzeti ćelije radi analize DNK. Podaci dobijeni na ovaj način mogu se koristiti i u drugim krivičnim postupcima protiv iste osobe.*

*Član. 115. (1) Sve izvršene analize DNK vode se u posebnom registru pri nadležnom ministarstvu u Bosni i Hercegovini. (2) Zaštita podataka dobijenih analizama iz stava 1. ovog člana uređuje se posebnim zakonom.*

đubra, septičke jame jer se i tu mogu naći putokazi indicijalne prirode povezani s nestankom osobe. (Korajlić, 2008:104)

### **3.4. Prikupljanje obavijesti od osoba**

Po prirodi stvari svako traganje za osobama podrazumijeva obimno prikupljanje obavještenja od osoba po pravilima kriminalističke taktike. O kojim osobama će se raditi je stvarno pitanje uslovljeno okolnostima konkretnog slučaja. Obično će to biti: rođaci, prijatelji, znanci, kolege, razni svjedoci, očevici ili po čuvenju, liječnici, svećenici, advokati, inkasatori, poštari, “kućni majstori” i druge osobe koje su poznavale nestalu osobu i mogu o njoj dati korisne podatke.

Način prikupljanja obavještenja ovisi o tome da li se radi o nestanku djece i maloljetnika, starih osoba, popularnih osoba, političara i sl. Tehnike prikupljanja obavještenja u skladu sa pravilima kriminalističke taktike treba provoditi u obliku nekog od tipova intervjua, razgovora ili informativnog razgovora (kada je riječ o potencijalnim osumnjičenicima). Kako je ranije istaknuto osim na sadržaj iskaza treba obratiti pažnju i na “govor tijela” osoba s kojima se obavlja razgovor. (Korajlić, Selimić, 2015) S obzirom na to da se u kriminalističkoj praksi ovom pitanju ne posvećuje dovoljno pažnje bitno je ukazati na neka temeljna pitanja u vezi s tim.

Držanje tijela, pokreti (mimika i pantomima) tzv. simptomatska slika sagovornika ostavlja utisak na ispitivača i mogu pružiti informacije o sagovorniku na temelju utiska ispitivača. U skladu sa pravilima kriminalističke psihologije uvijek treba dovesti u vezu “govor tijela” sa verbalnim iskazom osobe. U slučaju da postoji nesuglasje, to je znak za uzbunu.

Gledajući ljude dok govore ispitivači kriminalisti mogu štošta zaključiti. Zato oni uvijek moraju promatrati znakove koje tijelo sagovornika odaje nesvjesno. Sasvim mali znakovi, mogu otkriti mnogo. Pri tome treba imati u vidu kako postoji govor tijela ispitanika, kao sagovornika, tako postoji i govor tijela kriminaliste ispitivača. On može svoj govor tijela upotrijebiti pozitivno npr. da opusti sugovornika kada je napet i nesiguran ili čak uplašen, npr. opuštenim i nenametljivim držanjem. Između sagovornika se ne smiju nalaziti nikakve fizičke barijere. Kriminalist - ispitivač mora uvijek imati u vidu da neke kretnje i držanje sagovornika izmiču njegovoj

kontroli, koliko god se on trudio, lično tokom bilježenja sadržaja iskaza, kada mu ispitanik nije u vidnom polju. Prilikom razgovora s osobama kriminalisti moraju rečenice izgovarati jasno i dovoljno glasno. Slab glas budi nepovjerenje, jednoličan glas nagovještava podčinjavanje, preglasan želju za dominacijom i nasilništvom itd. Treba govoriti polagano i razgovijetno. Kriminalisti koji govore prebrzo i nerazumljivo izazivaju nepovjerenje. Sagovornika treba uvijek gledati u oči. Oni koji lažu u takvoj situaciji izbjegavaju izravan pogled, vrpolje se ili premještaju na stolici, na pitanja odgovaraju kao da su pod mentalnom blokadom, pokazuju zabrinutost i nervozu koji se manifestiraju na različite načine, postaju agresivni i zauzimaju protestirajući stav. (Modly, 1996: 387) Kako je navedeno prvi dojam ostavlja cijelo tijelo sagovornika, ali i kriminaliste. Na temelju držanja tijela sagovornika kriminalist treba izvesti zaključke o duševnom stanju, pa čak i karakteru sagovornika.

*Kako prepoznati lažljivca?* Laž zahtjeva visoku sposobnost samokontrole (samosvladavanja), imaginacije, pamćenja i kombinovanja sposobnosti lažljivca su u fazi pripremanja i saopštavanja laži pod utjecajem emocionalnih smetnji, straha, uzbuđenja, napetosti i nesigurnosti, neizvjesnosti u pogledu dokaza kojim raspolaže suprotna strana. Posmatrano sa psihološke strane, davanje lažnog iskaza je veoma složena i kompleksna aktivnost.

Lažni iskaz u trenutku zaprimanja prijave o nestanku osobe je vrlo važno za sam tok istrage. Lažljivac treba istovremeno da obavi nekoliko misaonih operacija. Ove operacije se teško uklapaju jedna u drugu i drže lažljivca u postojanoj napetosti. U slobodnom izlaganju izmišljene slike događaja, ispitanik može da dođe u situaciju da pomisli kako njegova laž nije dovoljno ubjedljiva. To dodano povećava kod njega sumnju da može da obmane kriminaliste. Teška pozicija lažljivca se još više produbljuje ukoliko on sam uviđa protivrječnost u svome iskazu i njegovu nesaglasnost sa drugim riječima. (Hasković.M., 2008: 33)

Lažljivca u pravilu neće odati riječi, jer ih pažljivo bira. Prije će ga odati njegovo tijelo: suhe usne i oblizivanje usana, sklapanje i udaljavanje ruku i nogu, lomljenje prstiju, tapkanje nogom ili nogama po podu, vrpoljenje, neprirodan položaj tijela, stavljanje ruku u džepove, trljanje ušnih školjki, nosa ili brade, oboren pogled itd. Uočeno je kod osoba koje lažu da

zamre gestikulacija. Laž je popraćena i nizom fizioloških pojava od kojih se neke mogu uočiti prostim opažanjem bez mjernih instrumenata. To su npr. ubrzano disanje, naviranje krvi u lice, trzanje i podrhtavanje usana, pokreti očnih kapaka, nabiranje kože na čelu, razni tikovi, bljedilo, pojačano znojenje, drhtanje, traženje vode (ponekad da se dobije na vremenu za razmišljanje), gutanje pljuvačke i sl. Daljnji znaci laganja su: plašljiv pogled, usiljen osmijeh, nesigurnost u glasu, zamuckivanje, mijenjanje boje glasa i intonacije, nekontrolirani pokreti udova, popravljavanje kravate, trljanje dlanova, kuckanje prstima po stolu, pogledavanje u vis itd. (Korajlić, 2008:105). Kriminalista navedene znake laganja mora primijetiti na vrijeme i reagovati u skladu sa svojim ovlastima.

### **3.5. Organiziranje prisмотрe i nadziranja nad određenim punktovima ili osobama**

U toku traganja za nestalim osobama, osobito po tzv. *“vrućem tragu”* (danas se smatra da je trag vruć unutar jednog sata od dojavljivanja događaja), nekada je potrebno odrediti tajnu prisмотрu, neposrednu policijsku ili putem pouzdanika nad određenim punktovima ili osobama kada za to postoje utemeljeni razlozi. To mogu biti mjesta zadržavanja osoba, mjesta rasturanja ilegalno pribavljenih predmeta, sve do nadziranja *“banaka”* ljudskih organa. Ovdje nije riječ o mjerama kojima se privremeno ograničavaju određena ustavna prava građana nego o tzv. općoj prismotri neformalne prirode kojom se ne zadire u ustavna prava građana. Riječ je o obliku policijskog rada kojim se koriste sve policije. (Aleksić, 1982:213)

Povod prisмотрe je nestanak neke osobe. Zadaci nadziranja su dobivanje podataka koji omogućavaju pronalaženje nestale osobe. Tako se može uspostaviti nadzor nad rodbinom nestale osobe, prijateljima, znancima i drugim osobama s kojima je održavala veze, mjestima na kojima se nestala osoba zadržavala ili kuda je zalazila. Osnovni razlog je dobivanje dokaznog materijala koji bi omogućio razjašnjavanje slučaja nestale osobe i njenog pronalaženja. U skladu sa naprijed navedenim kriminalističko-taktičkim načelima, prisмотрu i nadziranje policija može organizirati kada na drugi način ne može doći do potrebnih podataka, a osobito kada sumnja da je nestala osoba mogla postati žrtvom krivičnog djela.



Prismotrom i nadziranjem ovlaštene djelatnici policije stižu važne osobne utiske koji im mogu poslužiti u daljnjem traganju za nestalom osobom. Ove mjere nerijetko su spasile život nestalim osobama, osobito kada se radilo o talačkim situacijama. Na ovom mjestu nema potrebe govoriti o tipovima prismoetre i nadziranja, načinu njihovog provođenja, registriranju podataka prikupljenih prismotrom i nadziranjem i slično.

Potrebno je napomenuti, da bi prismotra i nadziranje bili uspješni moraju biti ispunjeni neki uslovi. Prije svega policija mora raspolagati s dovoljnim brojem stručno obučениh policajaca, s odgovarajućom tehničkom opremljenošću, mjere se moraju provoditi permanentno i slično. Prismotra i nadziranje u pravilu zahtijevaju angažiranje većeg broja policajaca što u današnjoj općoj deficitarnosti kadrova otvara brojne, gotovo nerješive, praktične probleme. Ove mjere često zahtijevaju i prekovremeni rad itd. Ali to nije razlog da se ne poduzmu kada je to u interesu pronalaska nestale osobe. (Modly, 2002:85)

### **3.6. Stalno praćenje određenih evidencija, dokumentacijskih izvora i policijskih izvještaja**

Kriminalističke evidencije spadaju u klasično pomoćno sredstvo svake policije. Od postojećih kriminalističkih (operativnih) evidencija, kada je riječ o nestalim osobama, kao posebno interesantne javljaju se dvije evidencije: evidencije neidentificiranih mrtvih tijela ili ljudskih ostataka te evidencije nestalih osoba. Sadržaji u vezi evidencija traženih osoba i predmeta:

- MUP organizira i vodi: (1) *evidenciju potraga*, (2) *evidenciju objava za osobama* i (3) *evidenciju objava za predmetima*;
- u evidenciju potraga i objava za osobama unose se sve važeće potrage, objave i potjernice za osobama prema abecednom redu;
- evidencija potraga i objava za osobama *sadrži podatke*: prezime (za žene i djevojačko prezime) i ime osobe, fotografiju odnosno fotorobot, ime jednog od roditelja, datum rođenja, broj akta i naziv tijela koje ga je izdalo te mjere koje je potrebno poduzeti;
- evidencija objava za predmetima *sadrži identifikacijske podatke* o predmetima.

Objekti ove evidencije se dopunjavaju. Može to biti i evidencija nađenih stvari, legitimiranih osoba i slično. Tu spadaju i evidencije te dokumentacija koju vode druge pravne osobe, naročito zdravstvene. Posebnu ulogu imaju podaci drugih tijela progona, posebno međunarodnih (Interpol, Europol), o nađenim osobama koje ne mogu dati podatke o sebi, ili se pretpostavlja da su dale lažne podatke o identitetu, kao i o nađenim neidentificiranim mrtvim tijelima. U toku traganja za nestalim osobama javlja se potreba za poduzimanjem i drugih operativnih mjera i radnji, kao što su upotreba poligrafa, kontrole pošte i sl. Kao osnovna mjera često se javlja legitimiranje osoba. (Modly, 2002:86)

#### **4. PROVOĐENJE DOKAZNIH/ISTRAŽNIH RADNJI**

Među problemima koji se postavljaju pred policijskog službenika prilikom uzimanja prijave o nestanku osobe je i određivanje razloga/motiva nestanka osobe. Saznanje pravog razloga nestanka osobe značajno utiče na izbor policijskih mjera i radnji u svrhu pronalaska osobe. Pravilno zapažanje i zaključivanje predstavlja srž ukupne kriminalističke potražne djelatnosti. Budući da ne raspolaže dovoljnim brojem informacija o predmetu kriminalističkog istraživanja, koje u određenim slučajevima mogu biti kontradiktorne, dvosmislene i sl., policijski službenik postavlja kriminalističke verzije. Postavljanje kriminalističke verzije je dio redovitog kriminalističko- misaonog rada policijskih službenika. (Šuperina, Dujmović, 2011:570)

Situacija ponekad nalaže da se još tokom zaprimanja prijave o nestanku paralelno poduzmu mjere osiguranja određenog mjesta ili prostora radi kasnijeg poduzimanja uviđaja, naročito kada su navodi prijavitelja precizni i uvjerljivi. Ponekad će mjesto koje treba osigurati morati pokazati prijavitelj ili neka druga osoba. Uviđaj se poduzima na mjesto gdje je nestala osoba posljednji put viđena i u mjestu stanovanja, na radnom mjestu i drugim mjestima na kojima se nestala osoba zadržavala. Za razliku od pretrage gdje se načelno zna šta se traži, kod uviđaja se traži sve što može pomoći u traganju i pronalaženju nestale osobe. Uviđajem se mogu naći predmeti koje je nestala osoba navodno odnijela sa sobom kao što su isprave o identitetu (lična karta, pasoš, vozačka i saobraćajna dozvola), novac, dragocjenosti, ručni sat, odijelo i obuća, i sl. Razne bilješke u adresarima i

rokovnicima na ceduljicama i sl. mogu pomoći u traganju i razrješavanju slučaja (Korajlić, Šuperina, Selimić, 2020). Prilikom uviđaja, naročito u stanu nestale osobe, posebnu pažnju treba posvetiti indicijama materijalne prirode koje ukazuju na razlog nestanka ili krivično djelo (tragovi krvi, tragovi borbe, nalaz sredstava za vezivanje ili kakvog drugog sredstva izvršenja). Isto tako treba obratiti pažnju i na indicije koje ukazuju na neki posebni motiv nestanka. Tokom uviđaja treba fiksirati i tragove papilarnih linija s prstiju nestale osobe s raznih podloga radi kasnijeg korištenja u identifikacijske i potražne svrhe.\*

Pretragu stana i drugih prostorija nestale osobe, osumnjičenih i drugih osoba treba poduzeti na temelju naloga istražnog sudije, ako je vjerojatno da će se pronaći tragovi i predmeti koji ukazuju na krivično djelo, da je nestala osoba žrtva ili će se pronaći kao nestala osoba. Da bi pretraga bila uspješna treba je provesti adekvatno. Uspješnost pretrage zavisi i o raspoloživim podacima do časa njenog poduzimanja. Ponekad će biti potrebno izvršiti pretragu osoba, ako se pretpostavlja da se u njihovoj odjeći ili na tijelu nalaze tragovi i dokazi u vezi s nestankom osobe. Kod tjelesnog pregleda radit će se i o tragovima borbe.

Tok obrade može diktirati i provođenje određenih vrsta vještačenja (kriminalističkih, forenzičkih i slično) kako bi se dobio odgovor na određena pitanja. Predmet vještačenja mogu biti sve vrste tragova predmeta koji su u vezi s nestalom osobom. Često su daktiloskopska vještačenja u vezi s nađenim otiscima prstiju.

## 5. STRATEGIJA ODNOSA S MEDIJIMA

Jedna od temeljnih karakteristika djelovanja policije u državama s demokratskom tradicijom je i *javnost rada*. Javnost rada, regulira i Zakon o unutarnjim poslovima Federacije BiH. “Radi ostvarivanja javnosti rada, Ministarstvo izvještava javnost o pitanjima iz svog djelokruga, koja su od značaja za građane, peduzeća i druge pravne osobe, kao i mjerama za njihovo rješavanje. Davanja izvještaja i podataka može se uskratiti ako se

---

\* Zakon o krivičnom postupku BiH, br. 3/2003, 32/2003 - ispr, 36/2003, 26/2004, 63/2004, 13/2005, 48/2005, 46/2006, 29/2007, 53/2007, 58/2008, 12/2009, 16/2009, 53/2009 - dr. zakon, 93/2009, 72/2013 i 65/2018), odjeljak 6.uviđaj i rekonstrukcija

radi o državnoj, vojnoj ili službenoj tajni”, stoji u članu 15. Zakona\*. Da bi se postigao poželjni međuodnos policije i medija, djelatnici odnosa s javnošću moraju se pridržavati pravila i smjernica koje su propisane od strane nadležnih institucija. (Tomić, Spahić, 2000:165)

Zakon o policijskim službenicima uređuje odnos prema medijima u procesu istrage, o načinu čuvanja podataka od javnosti. Član 37.\* ovog zakona je tačno precizirao kada se mora čuvati tajna vezana za slučaj.

Elektronički i pisani mediji postali su nezaobilazni element kriminalističkog istraživanja složenijih krivičnih djela zato je važno već od najraniji stadija pravilno postaviti strategiju odnosa sa javnošću. Pri tome treba voditi brigu da javnost bude informirana o osnovnim segmentima događaja vodeći pri tome brigu o zaštiti uspjeha kriminalističkog istraživanja. Mediji mogu biti korisni kao posrednik u pronalaženju nestale osobe, potencijalnih svjedoka ili drugih žrtava, ali mogu na takav način okupirati značajne resurse policije koji će se baviti provjerama različitih dojava i na takav način ih usporiti ili potpuno skrenuti s planiranih strateških smjerova. U takvim slučajevima je važna pravilna procjena i donošenje odluka o prioritetima.

Kontakti sa javnošću se treba ostvariti isključivo preko jednog policijskog službenika (glasnogovornika) i to nakon prethodnih konsultacija sa voditeljem kriminalističkog istraživanja. Potrebno je pažljivo ocijeniti koje informacije su objavljive prirode, a koje informacije mogu naštetiti interesima kriminalističkog istraživanja (Marković, Pavliček, 2011:484)

## 6. ZAKLJUČAK

Kada je riječ o nestanku osoba treba poći od činjenice da su u pitanju ljudski životi te se traže visoke radne sposobnosti kao i standardi policajaca. U prvi plan stavlja se stručna sposobnost, profesionalna odgovornost, objektivnost policajaca na zaprimanju prijave kao i svih učesnika u planiranju daljih procedura kod traganja za nestalom osobom. Policija mora postupati “lege artis” i biti djelotvorna, a primjena sredstava i metoda treba

---

\* *Zakon o unutarnjim poslovima Federacije BiH, Službene novine Federacije BiH*“, broj 49/05

\* *Zakon o policijskim službenicima BiH, Službeni glasnik BiH, br. 27/04, 63/04, 5/06, 33/06, 58/06, 15/08, 63/08, 7/12; član.37.*

se prilagoditi u zavisnosti od slučaja. Navedene osobe imaju ključnu ulogu u funkcioniranju konkretnog preventivno-represivnog sistema, najznačajnijih preduslovna za uspješno obavljanje policijskih poslova, pa tako i ovih o kojima je bilo riječi. Policajci moraju ispravno shvatati operativne situacije i problemski ih ocjenjivati, pri tome posjedujući sposobnost za alternativna odlučivanja, donošenje ispravnih utemeljenih odluka kao i davanja adekvatnih obrazloženja.

Učinkovitost policijskog traganja za nestalom osobom u zavisnosti je: od proteka vremena od nestanka osobe do podnesene prijave (kognitivni element), od kvalitete i sadržaja zaprimljene prijave te pravilne procjene situacije nestale osobe (organizacijsko-profesionalni element), od kategorije nestale osobe, motiva i/ili razloga njenog nestanka i aktivnosti koje je prijavitelj poduzeo prije podnošenja prijave o nestanku osobe (sociološki, psiho-sociološki i ekonomski element), te predisponiranosti nestale osobe da bude žrtva (viktimološki element). Dakle, prisutni su objektivni i subjektivni faktori koji utiču na kvalitetu i učinkovitost policijskog traganja za nestalom osobom. Zadaci planiranja i provođenja kriminalističkih procedura traganja za nestalom osobom jesu: pronaći nestalu osobu, razjasniti uzroke i uslove u kojima je nestala, istražiti je li nestala osoba žrtva kojeg kažnjivog djela ili je za vrijeme nestanka sama počinila koje kažnjivo djelo (te s time u vezi pokrenuti progon po službenoj dužnosti), podupirati mjere kojima je cilj sprečavanje ponovnog nestanka osobe, posebno djece i maloljetnika, za koje se skrbi ili onih osoba kojima je potrebna tuđa skrb, te pružanje pomoći nadležnim tijelima u provođenju mjera prevencije.

Može se zaključiti kako ispravna prosudba konkretne situacije prijavljene nestale osobe, i s tim u vezi njeno pravilno i problemsko ocjenjivanje (sigurnosnog stanja i rizika) i planiranje, omogućuju policijskom službeniku donošenje odluke i njeno obrazloženje te pravovremeno poduzimanje mjera traganja za nestalom osobom.

Naime, primjenom metode sistematizacije stavova iz teorije i prakse možemo sa sigurnošću kazati kako uspješno pronalaženje nestale osobe ovisi od kvalitetnog policijskog rada te njegove dobre educiranosti i uvježbanosti kao i od njegove kompetentnosti u vezi sa rješavanjem nestanaka osoba. Taj zaključak proizlazi iz analiziranih sadržaja i ovlasti koje policijski službenik tokom traganja za nestalom osobom mora poduzeti, posebno u prvim minutama kada saznaje za nestanak od prijavitelja i kada obavlja razgovor sa

njime. U svom radu policijski službenik mora biti lišen svih mogućih predrasuda i drugih opisanih negativnih faktora koji mogu negativno utjecati na donošenje njegovih odluka i općenito na njegov rad.

Također, za efikasno suzbijanje i borbu protiv ovog rastućeg problema potrebno je provoditi redovnu obuku i kondicioniranje policijskih službenika u pogledu njihovog što efikasnijeg postupanja u traganju za nestalom osobom, te iznalaženja efikasnih preventivnih i represivnih mjera kako bi se ovaj problem sveo na minimum. Pored toga, potrebno je da policijski službenici i pedagozi redovno održavaju edukativne radionice na kojima će upozoravati djecu i maloljetnike na koji način da se zaštite i izbjegnu sumnjive situacije koje mogu dovesti do nestanka. Svakako, potrebno je istaći i nezamjenjivu saradnju policije sa građanima i drugim vladinim i nevladinim institucijama (udrugama građana) kako bi na vrijeme imali potrebne informacije jer, “Ko raspolaže informacijom kontroliše situacijom.”

## LITERATURA

1. Aleksić, T., Milovanović, Z., 1993. Leksikon kriminalistike. Beograd: Vrelo.
2. Aleksić, Ž., 1982. Kriminalistika. Beograd: Savremena administracija.
3. Bojanić, N., 2003. Trgovina ljudskim organima kao oblik organizovanog kriminaliteta. Sarajevo.
4. Clages, H., Schlieper, K. D., 1995. Polizeiliche Bearbeitung von Vermissfallen- Ein-Leitfaden. Heidelberg: Kriminalistik Verlag.
5. Hammer, H., Finkelhor, D., Sedlak, A. J., Porcellini, L. E., 2004. National Estimates of Missing Children: Selected Trends (1988-1999). NISMART, Decembar 2004.
6. Hasković, M., 2008. Forenzička psihologija (hrestomatija). Sarajevo: Fakultet kriminalističkih nauka.
7. Korajlić, N., 2008. Kriminalistička taktika. Sarajevo: Fakultet kriminalističkih nauka.
8. Korajlić, N., Selimić, M., 2015. Kriminalistička taktika. Visoka škola „CEPS – Centar za poslovne studije“ Kiseljak.
9. Korajlić, N., Šuperina M., Selimić, M., 2020. Uvod u kriminalistiku na znanstvenim temeljima suprotsavljanja kriminalitetu. Visoka škola „CEPS – Centar za poslovne studije“ Kiseljak.
10. Kostić, M., 1987. Organizacija rada na rasvjetljavanju ubojstva. Priručnik, 4.
11. Krivični zakon Bosne i Hercegovine. Službeni list BiH br. br. 3/03, 32/03, 37/03, 54/04, 61/04, 30/05, 53/06, 55/06, 32/07, 8/10
12. Marković, G., Pavliček, J., 2011. Kriminalističko istraživanje rizičnih nestalih osoba. Policija i sigurnost, br.4.
13. Maver, D., 1983. Pogrešne osobe (kot družbeni in kriminalistični problem). Revija za kriminalistiko in kriminologijo, (34) 1.
14. Milke, G., 1994. Vermiss-was nun. Studgard: Richard Boorberg Verlag.
15. Modly, D., 1996. Traganje za nestalim osobama. Policija i sigurnost, br. 4-5.
16. Modly, D., 2002. Kriminalistička taktika 1 - pojam, načela, prijave. Zagreb: Policijska akademija.
17. Modly, D., Korajlić, N., Petrović, B., 2004. Uvod u kriminalistiku. Sarajevo: Fakultet kriminalističkih nauka.

18. Modly, D., Selimić, M., Mršić, G., 2018. Metodika istraživanja silovanja. Visoka škola „CEPS – Centar za poslovne studije“ Kiseljak.
19. Nack, A., 1995. Učenje o dokazima. Ocjena dokaza kao indicijalnog dokaza. Izbor članaka iz stranih časopisa , (35) 4;
20. Newiss, G., 2004. Estimating the risk faced by missing person: a study of homicide victims as an example of an outcome-based approach. International Journal of Police Science and Management, 6(1)
21. Pavišić, B., 2002. Uvod u kriminalistiku. Zagreb: MUP RH.
22. Šuperina, M., Dujmović, Z., 2011. Nestale osobe (I. dio). Policija i sigurnost, br.3.
23. Šuperina, M., Dujmović, Z., 2011. Nestale osobe (II dio). Policija i sigurnost, br.4.
24. Šuperina, M., Gulušić, S., 2003. Učestalost prijave nestanka osoba u Republici Hrvatskoj i postupanje policijskog službenika u traganju za nestalom osobom: Aktualizacija problema“, Pravni vjesnik, 19 (3-4).
25. Šuperina, M., Mihalinić, K., 2012. Traganje za nestalom osobom u vodnom prostoru. Policija i sigurnost, br.3.
26. Šuperina, M., Pogačić, K., 2007. Učestalost Hrvatske gorske službe spašavanja u traganju za nestalim osobama. Policija i sigurnost, 16(3-4)
27. Tomić, Z., Spahić, B., 2000. Odnosi s javnošću. Sarajevo: Fakultet političkih nauka.
28. Vodinilić, V., Aleksić, Ž., 1990. Kriminalistika. Zagreb: Informator.
29. Zakon o krivičnom postupku BiH. Službeni glasnik BiH, br. 3/03
30. Zakon o policijskim službenicima BiH. Službeni glasnik BiH, br. 27/04, 63/04, 5/06, 33/06, 58/06, 15/08, 63/08, 7/12;
31. Zakon o unutarnjim poslovima Federacije BiH. Službene novine Federacije BiH“, broj 49/05



## **DELEGIRANJE KAO TEMELJ MENADŽMENTA**

### **DELEGATION AS THE FOUNDATION OF MANAGEMENT**

Stručni članak

*Krunoslav Tušek, spec. men. jav. sekt.\**

*Ivan Markotić, mag. oec.\**

*Mato Pušeljić, viši pred.\**

#### **Sažetak**

*Onog trenutka kada shvatimo da je nužno birati suradnike koji imaju veća znanja i kompetencije u nekom poslu od nas samih, na pravom smo putu do uspjeha. Menadžeri na višim razinama menadžmenta trebaju se posvetiti viziji i misiji organizacije, donositi strateške planove i odluke te osigurati optimalne uvjete poslovanja. Većinu drugih poslova trebaju delegirati suradnicima koji su kvalificirani da obave delegirane poslove i zadaće. Delegiranje posla nužno zahtijeva prenošenje ovlasti (autoriteta) na suradnike te ih na taj način činimo odgovornim za povjereni posao.*

*Delegiranje je složen i zahtijevan proces za koje je potrebno imati određena znanja i primjerne vještine, odnosno za koje je potrebno imati višegodišnje iskustvo. Delegiranje se sastoji od četiri ključne determinante. (Buble, M., 2010.) Prvo, poslovi odnosno zadatci koji su predmet delegiranja. Drugo, uz posao je nužno delegirati određenu količinu ovlasti odnosno autoriteta. Treće, osoba kojoj se posao delegira postaje odgovorna za njegovo izvršenje, uz djelomično zadržavanje osobne odgovornosti. Četvrto, delegiranje se u pravilu obavlja formalno na neposredno podređene osobe. Međutim, suzdržavanje od delegiranja ne mora biti samo posljedica neznanja i neiskustva nego može biti posljedica i drugih pojavnosti poput nepovjerenja u suradnike. To se poglavito odnosi na državne i javne službe u kojima su menadžerima ograničene mogućnosti kod odabira najbližih suradnika, gdje se susrećemo sa principom „nametanja“ suradnika. Stoga je idealno kada viši menadžeri samostalno biraju suradnike u koje imaju neograničeno povjerenje s obzirom na njihove kompetencije. U konačnici*

---

\* Klinički bolnički centra Sestara milosrdnica Zagreb, e-mail: krunoslav.tusek@kbcsm.hr

\* Klinički bolnički centra Sestara milosrdnica Zagreb, e-mail: ivan.markotic@kbcsm.hr

\* Veleučilište Baltazar Zaprešić, e-mail: mpuseljic@bak.hr

*dobijemo menadžment koji se može posvetiti najvažnijim poslovima, a s druge strane, zadovoljne suradnike koji imaju autoritet i odgovornost u obavljanju povjerenih poslova. Spoznaja vrhovnog menadžmenta da se uvijek može osloniti na suradnike s minimalnim rizikom u pogledu uspjeha, odnosno da su posao predali u prave ruke čini menadžment na višim razinama mogućim. Posao je nužno organizirati na način da ga možemo napustiti u svakom trenutku.*

*Ključne riječi: delegiranje, posao, hijerarhija, ovlasti, autoritet, odgovornost.*

### **Abstract**

*The moment we realize it is necessary to choose associates who have greater knowledge and competences in a business, we are on the right path to success. Higher-level managers must commit to the vision and mission of the organization, make strategic plans and ensure optimal business conditions. Most other tasks and activities must be delegated to subordinates who are qualified to perform them. Delegating work necessarily requires the transfer of authority to subordinates, thus making them responsible for the work entrusted. Delegation is a complex and demanding process that requires specific knowledge and skills, that is, experience. Delegation has four key determinants. (Buble, M., 2010.) First, the tasks or activities which are being delegated. Second, in addition to the task, it is necessary to delegate a certain amount of authority. Third, the person to whom the job is delegated becomes responsible for its execution, with partial personal accountability for the task executed. Fourth, delegation is generally made to immediate subordinates. However, refraining from delegating may not only be the result of lack of knowledge and inexperience but may also be the result of other phenomena, such as distrust towards associates. This mainly refers to state and public services in which managers have limited opportunities in selecting their closest associates and where associates are "imposed" upon them. Therefore, it is ideal when senior managers themselves choose associates in whom they have unlimited confidence given their competencies. Ultimately, we then have a management that can dedicate itself to the most important tasks, and on the other hand, satisfied*

*associates who have the authority and responsibility to perform the tasks entrusted to them. The knowledge of top management that they can always rely on associates with minimum risk in terms of success, i.e., that they have handed over the job in the right hands" makes management at higher levels possible. It is necessary to organize the work in such a way that we can abandon it at any time.*

*Key words: delegation, job, hierarchy, authority, responsibility.*

## 1. UVOD

Tema ovoga rada je delegiranje kao alat koji je na dispoziciji menadžmentu na višim razinama kako bi se mogli maksimalno posvetiti strategijama i ciljevima organizacije, te biti ukorak sa svim zahtjevima za promjenama koje dolaze iz okruženja organizacije. Delegiranje se ubraja u bitnu kompetenciju menadžmenta, dakle, za delegiranje je potrebno imati određena znanja i vještine. „Ako su veliki ljudi preopterećeni sitnim i beznačajnim stvarima, to je isključivo njihova vlastita greška“ (Ian Hamilton\*) „Ako nosite posao kući; ako ostajete u uredu i nakon završetka radnog vremena; ako radite vikendom kako biste nadoknadili propušteno; ako ciljevi nadilaze individualne sposobnosti i mogućnosti; vrijeme je za delegiranje“. Što je delegiranje? „Pojednostavljeno to je prenošenja posla na druge uz definirana ovlaštenja koja su potrebna da se posao izvrši, odnosno odluka koje ćete zadatke i kome predati, a koje zadržati za sebe. Delegiranje je više od prebacivanja zadatka – njime istovremeno tražite od člana tima da preuzme izvođenje zadatka i ovlašćujete ga da djeluje u vaše ime. No, vi ste i dalje odgovorni i morat ćete snositi posljedice“\*.

Delegiranje čini menadžment djelotvornim na višim razinama menadžmenta, odnosno delegiranje je neophodno kada to zahtijevaju čimbenici izvan same organizacije. Kao najbolji primjer možemo navesti uvjete poslovanja uslijed pandemije COVID-19 koja producira poslovanje u uvjetima koje nitko nije mogao unaprijed predvidjeti. Pojavljuju se nove

---

\* „Sir Ian Standich Monteith Hamilton (16.siječanj 1853. – 12. listopad 1947.) britanski vojni časnik“. [https://en-m-wikipedia-org.translate.goog/wiki/Ian\\_Hamilton\\_\(British\\_Army\\_officer\)](https://en-m-wikipedia-org.translate.goog/wiki/Ian_Hamilton_(British_Army_officer)). (16.11.2021.)

\* <https://mrezazena.com/delegiranje-kljucna-kompetencija-managera/>. (13.11.2021.)

forme poslovanja (rad od kuće) i organizacijski subjekti izvan matičnih organizacija te nastavno potreba za delegiranjem ovlasti i odgovornosti osobama koje rukovode privremeno novoustrojenim organizacijskim subjektima (Tušek, Markotić, Pušeljić, 2021).

Međutim, iako se posao gotovo u cijelosti može delegirati to ne znači da je primjenom koncepta delegiranja posao obavljen. Onaj koji delegira posao i nadalje zadržava djelomičnu odgovornost za postizanje ciljeva postavljenih kroz proces planiranja. Prema tome temelj menadžmenta u kontekstu delegiranja jesu poslovi i zadaće koji se prenose na suradnike uz dodjelu autoriteta (ovlasti, prava) i odgovornosti, a produkt je normiranih hijerarhijskih odnosa unutar organizacije.

### **1.1. Hijerarhija, autoritet i odgovornost**

U svakoj organizaciji odnosi između organizacijskih subjekata i zaposlenika na različitim organizacijskim razinama su formalno uređeni, a upravo je ta forma temelj hijerarhijskih\* odnosa u organizaciji. Kako vrijeme prolazi dolazi do manjeg ili većeg odstupanja od formalno uređenih odnosa i tada govorimo o neformalnoj organizaciji, neformalnim odnosima unutar organizacije odnosno o stvarnoj, objektivnoj postojećoj organizacijskoj strukturi. „Hijerarhija predstavlja sklop legitimnih odnosa s jedne strane i stvarnih međuljudskih odnosa s druge strane u sustavu i procesu menadžmenta, a izražava potpuni odnos između suradnika, između službi i organizacijskih jedinica kao i odnose između menadžmenta i pojedinih menadžera“. (Jurina, M., 2011.)

Prema tome, „Hijerarhija upućuje na položaj u organizaciji, tj. na odnose nadređenosti i podređenosti. Hijerarhija je odnos između viših i nižih razina menadžmenta, odnosno između menadžera i izvršnih radnika... P. F. Drucker umjesto odnosa nadređeni/podređeni piše, da je bolje govoriti o odnosu dirigent/orkestar“. (Sikavica, P., 2011.)

Organizacijska struktura gotovo svake organizacije je višerazinska ukoliko je u organizaciji zaposleno više radnika. Svaka organizacija koja u svojoj strukturi ima više od jedne organizacijske razine je hijerarhijska.

---

\* „Hijerarhija je struktura u kojoj se uspostavljaju različiti stupnjevi podređenosti između elemenata koji je čine. Riječ, kao takva, dolazi od grčke *Ἱεραρχία* (hijerarhija)“. <https://hr.encyclopedia-titanica.com/significado-de-jerarqu>. (15.11.2021.)

„Organizacijska struktura svake organizacije s više od jednog zaposlenog višerazinska je, a to znači da je i hijerarhijska. Sama podjela rada i specijalizacija impliciraju hijerarhiju jer čim se rad dijeli, potreba za nadzorom, kontrolom i upravljanjem postaje nužnost“. (Sikavica, P., 2011.)

Kroz povijest organizacijskih teorija vidljivo je, da je jedan od pionira znanstvene organizacije i istaknuti predstavnik klasičnih teorija organizacije H. Fayol\*, kod sistematizacije organizacijskih načela (principa), a pod utjecajem organizacije francuske vojske, kao dva od četrnaest načela istaknuo načelo autoriteta, te načelo koje se odnosi na hijerarhijske odnose unutar organizacije. (Sikavica, P., 1999.) „Za Henri Fayola autoritet je bio toliko značajan da je u njemu vidio jedan od prvih principa organizacije, dolazi odmah iza podjele rada. Definirao ga je pravo na komandiranje i zapovijedanje, kao moć koja čini da se uradi sve što je potrebno, pa da se slušaju i izvrše naređenja“. (Žugaj, 2004.) Hijerarhijski odnosi dominantno su naglašeni u poimanju Weberove birokratske organizacije, odnosno „bitne su odrednice Weberove definicije organizacije podjela rada i hijerarhija ovlasti“. (Sikavica, P., 2011.) „Birokratsku strukturu obilježava: specijalizirana podjela rada, jasna hijerarhija rukovođenja s lancem zapovijedanja te formalno planiranje i zapošljavanje na osnovi kompetentnosti. U definiciji su, dakle, naglašeni elementi zapovijedanja (davanja naloga) te hijerarhija i subordinacija\* što je terminologija koja se uobičajeno koristi u objašnjavanju vojnih i njima sličnih organizacija“. (Pušeljić, M., 2021.) Sasvim suprotno subordinaciji u praksi se realizira koncept hijerarhijskih odnosa koji se naziva koordinacija. „Koordinacija, kao koncept u menadžmentu, podrazumijeva, čak i u slučaju zadržavanja organizacijske piramide, povratne veze i horizontalno povezivanje (pobočna veza s drugim organizacijskim subjektima)“. (Jurina, M., 2011.)

Hijerarhijski odnosi u organizaciji kao produkt više razina imaju svoje prednosti, a među najvažnijim treba istaknuti, jasno definirane ovlasti i

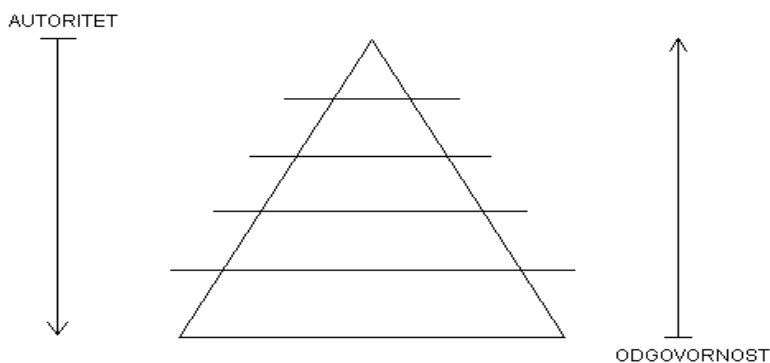
---

\* „Henri Fayol (Istanbul 29. srpanj 1841 — Pariz 19. studeni 1925.) bio je francuski rudarski inženjer koji se smatra tvorcem klasične organizacijske teorije. On teoriju organizacije i upravljanja definira kao kolekciju principa, pravila, metoda i procedura koji su nastali i provjereni kroz opće iskustvo. Fayol je među prvima razradio funkcionalni princip organiziranja i istakao menadžment kao jednu od značajnih aktivnosti u poduzeću“. Dostupno na: [https://bs.wikipedia.org/wiki/Henri\\_Fayol](https://bs.wikipedia.org/wiki/Henri_Fayol). (16.11.2021.)

\* „Subordinacija (srednjovj. lat. subordinatio). Podvrgnutost nižega položaja višemu u nekoj klasifikaciji ili hijerarhiji, podređenost; podčinjenost, podložnost“. <https://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=58586>. (15.11.2021.)

odgovornosti svakog zaposlenika. Međutim, „...više razina u organizaciji nije samo po sebi poželjno. Prvo, razine su skupe. S povećanjem njihovog broja upravljanju se posvećuje sve više truda i novca zbog dodatnih menadžera... Drugo, razine čine komunikaciju složenijom... Napokon, brojni dijelovi i razine organizacije kompliciraju planiranje i kontrolu...“ (Weihrich, H., 1998.) Svaka razina više u organizaciji dovodi do povećanja menadžera i posljedično poskupljuje proizvod odnosno uslugu, usložnjava komuniciranje unutar organizacije te se kod planiranja i kontrole kao temelja menadžmenta moraju ulagati dodatni naponi. Hijerarhijski odnosi unutar organizacije uobičajeno se nazivaju piramidom, a položaj na hijerarhijskoj ljestnici ukazuje na količinu ovlasti (autoriteta) i odgovornosti koju neka osoba posjeduje. Autoritet i odgovornost najveći su na vrhu hijerarhijske ljestvice (slika 1.), ali se rasprostiru obrnuto proporcionalno, tj. autoritet se rasprostire od vrha piramide prema dnu, dok se odgovornost rasprostire od dna piramide prema vrhu.

Slika 1. Rasprostiranje autoriteta i odgovornosti.



Izvor: : izradili autori.

Autoritet\* je sposobnost neke osobe da nam prezentira svoj stav ili mišljenje na način da mu bespogovorno vjerujemo. „To je pravo da se daju naredbe i može osigurati njihovo izvršenje koje se ne može odvojiti od odgovornosti koja je prirodna posljedica i sastavni dio autoriteta“. (Sikavica,

---

\* „Autoritet (lat. auctoritas: ugled, dostojanstvo, moć, vlast). Općenito, ugled, zaslužen povjerenje, priznato značenje; osoba ili institucija koja uživa opći ugled i ima velik utjecaj (društveni, znanstveni, vjerski)“. <https://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=4770>. (13.11.2021.)

P., 2008.) U organizacijskom smislu „autoritet je ograničeno pravo menadžera u korištenju sredstava organizacije i usmjeravanja napora ljudi u željenom pravcu. Autoritet je moć koja postaje legitimna u specifičnom organizacijskom kontekstu“. (Jurina, M., 2011.) „Razlika između autoriteta i moći je u tome što ljudi autoritet slijede iz poštovanja i uvjerenja, a moći se pokoravaju iz straha. Da bi se riješili straha ljudi će prirodno učiniti sve što mogu i time značajno utječu na međuljudske odnose u organizaciji odnosno na interakciju između nadređenih i podređenih“. (Pušeljić, M., 2021.)

Odgovornost se može definirati „kao obveza obavljanja zadatka uz zadovoljavajuće rješenje“. (Sikavica, P, 2008.) Možemo slobodno dodati svjesno preuzimanje obveze da se posao obavi na najbolji mogući način uvažavajući vlastite sposobnosti, kompetencije i kvalificiranost suradnika i potencijale koji stoje na dispoziciji odnosno koje možemo koristiti za postizanje ciljeva organizacije. U organizaciji je u svakom trenutku potrebno postići ravnotežu između ovlasti i odgovornosti. Određeni stupanj ovlasti povlači za sobom i odgovarajući stupanj odgovornosti, to su dvije strane jedne medalje.

„Knjige o menadžmentu uglavnom se usredotočuju na funkciju menadžmenta unutar organizacije. Malo njih ga shvaća kao društvenu funkciju. A on je upravo to. No, upravo je ta nova funkcija menadžmenta – da je prisutan na svim područjima – za njega najozbiljniji izazov. Kome je menadžment odgovoran? I za što? Na čemu se temelji moć menadžmenta? Što mu daje legitimitet? Ovo nisu poslovna ili ekonomska pitanja. Ovo su politička pitanja“. (Drucker, P., 2005.)

## **2. DELEGIRANJE**

Ovlast (autoritet) i odgovornost te delegiranje ovlasti i odgovornosti s viših menadžera na niže pripadaju ključnim konceptima menadžmenta, odnosno najvažnijim dimenzijama organizacije. Delegiranje ovlasti i odgovornosti nižim razinama menadžmenta od strane viših razina je temelj menadžmenta, alat bez kojega menadžment na višim razinama menadžmenta ne bi bio moguć u praksi. „Umijeće delegiranja, odnosno sposobnost prenošenja ovlasti i odgovornosti na suradnike ili na niže razine menadžmenta smatra se jednom od najvažnijih vještina menadžmenta i vođenja. Tko nije sposoban delegirati, ne zna to ili ne želi, nailazit će na

brojne probleme u karijeri i napredovanju“. (Sikavica, P., 2011.) Danas uobičajeno komuniciramo da su potreba za organizacijom i menadžmentom postojali oduvijek, stoga kao kuriozitet odnosno osobitost delegiranja u povijesti, koje se odnosi ponajprije na delegiranje odlučivanja, može poslužiti egzodus Židova iz Egipta pod vodstvom Mojsija u Obećanu zemlju oko 1290. prije Krista. (Sikavica, P., 2011.) Putovanje je trajalo 40 godina, s tim da je prva polovica trajala čak 35 godina, a druga polovica puta, poslije reorganizacije koja je uključivala i delegiranje ovlasti i odgovornosti u suvremenom smislu, samo 5 godina. Mojsijev tast Jitro upozorava Mojsija da mora reorganizirati putovanje, tj. da više ne može sve sam raditi te mu savjetuje sljedeće. „...Proberi između svega puka ljude sposobne, bogobojazne i pouzdane, koji mrze mito te ih postavi za glavare puku: tisućnike, stotnike, pedesetnike i desetnike. Neka sude narodu u svako doba. Sve veće slučajeve neka preda te iznose, a u manjima neka sami rasuđuju. Olakšaj sebi breme: neka ga oni s tobom nose“. Primjer nam zorno ukazuje na primjenu decentraliziranog sustava odlučivanja, odnosno delegiranja ovlasti i odgovornosti na podređene suradnike.

Zbog činjenice da menadžeri na višim razinama menadžmenta obavljaju najstroženije poslove u procesu ostvarivanja vizije, misije i ciljeva organizacije, neophodno je da menadžeri posjeduju različite vještine, što je u praktičnom djelovanju gotovo nemoguće. „Stoga je za efektivno i efikasno izvršenje poslova od strane menadžera nužno angažiranje podređenih. To se angažiranje suradnika može obaviti na dva načina – dodjeljivanjem i delegiranjem“. (Buble, M., 2010.) Dodjeljivanje je proces direktnog prenošenja poslova i zadataka s nadređenih na podređene te na taj način dolazi do rasterećenja menadžera i povećanog opterećenja podređenih koji najčešće na to reagiraju otporom. S druge strane, delegiranjem se uz poslove prenose ovlasti i odgovornost za obavljanje tih poslova, odnosno izvršavanje zadataka. U procesu delegiranja podređeni reagiraju prihvaćanjem i angažiranjem, što ima pozitivnog utjecaja na rezultate njihova rada. Andrew Carnegie, vlasnik američke čeličane s kraja XIX. stoljeća, prvi je počeo primjenjivati delegiranje. (Buble, M., 2010.) Među najpoznatije njegove izreke u vezi delegiranja mogu su svrstati sljedeće. Prvo, spoznaja čovjeka da uvijek može pozvati druge koji mogu bolje obaviti posao. Drugo, čovjek mora organizirati posao tako da ga može napustiti u svakom trenutku. Treće, tajna uspjeha nije u vlastitom radu, nego u pronalaženju pravog čovjeka za



taj posao. Četvrto, dao je prijedlog svog nadgrobnog epitafa „Ovdje leži čovjek koji je znao dovesti u svoje poduzeće ljude bolje od sebe“. Sukus svih ovih promišljanja svodi se na činjenicu da nema nezamjenjivih ljudi te da se moramo okružiti suradnicima koji znaju više od nas samih.

Većina autora svrstava delegiranje u jednu od najvažnijih sposobnosti koju menadžeri moraju posjedovati. Nadalje, u teoriji menadžmenta postoje mnogobrojne definicije delegiranja, ali se sve one mogu pojednostavljeno iskomunicirati kao prenošenje ovlasti (prava, autoriteta) i odgovornosti onim osobama koje će biti odgovorne za njihovo izvršenje. „Prema mišljenju J. R. Gordona, R. W. Mondyja, A. Sharplina i S. R. Premeauxa delegiranje je proces prenošenja odgovornosti rabeći ovlast, odnosno proces prenošenja ovlasti i odgovornosti primateljima. D. P. Slevin delegiranje ovlasti definira kao prenošenje prava donošenja odluka na podređene“ (Sikavica, P., 2008.) U ovom posljednjem definiranju delegiranja uočavamo da se uz ovlasti i odgovornost delegira i pravo donošenja odluka što je sasvim neophodno da bi se mogli obaviti povjereni poslovi i zadaće. Mnogi teoretičari organizacije i menadžmenta stavljaju znak jednakosti između menadžmenta i odlučivanja, poistovjećuju menadžment i odlučivanje. U slučaju delegiranja odlučivanja možemo govoriti o „privremenim“ ili situacijskim menadžerima koji su ovlašteni donositi odluke\*, odnosno razvidno je da delegiranje ovlasti uključuje i ovlast za donošenje odluka. Delegiranje ovlasti i odgovornosti te pravo donošenja odluka nije u praktičnom smislu trajnog karaktera, jer se delegirane ovlasti uvijek mogu ponovno preuzeti od osobe kojoj su delegirane. Takve situacije u pravilu se pojavljuju u slučaju kada se događaju reorganizacijski zahvati unutar same organizacije.

„Organizacijske su ovlasti naprosto pravo odlučivanja po nahođenju dano ljudima kako bi koristili svoju sposobnost prosuđivanja pri donošenju odluka i davanju uputa“ (Wehrich, H., 1998.) Delegiranje ovlasti i odgovornosti koje uključuje donošenje odluka u praktičnom smislu u velikoj je mjeri determinirano stupnjem centralizacije odnosno decentralizacije same organizacijske strukture, koje se prema vani prepoznaju kao tendencija unutar neke organizacije. „Decentralizacija je tendencija da se ovlasti odlučivanja rasprše unutar organizacijske strukture. Ona je temeljni aspekt

---

\* „Promišljanje je posao mnogih; odlučivanje pak samo jednoga. Charles De Gaulle“. <https://udruga.hrabritelefon.hr/educiraj-se/odgovornost-osobna-i-drustvena/>. (17.11.2021.)

delegiranja: u mjeri u kojoj ovlast nije delegirana ona je centralizirana“. (Wehrich, H., 1998.)

Neizvjesni i dinamični uvjeti poslovanja idu u prilog decentralizaciji ovlasti i čine je poželjnom tendencijom u svim organizacijama. Međutim, „ne može biti apsolutne decentralizacije jer kad bi menadžeri delegirali sve svoje ovlasti oni više ne bi bili menadžeri, njihovi bi položaji bili ukinuti i ne bi bilo organizacije. Sam izraz centralizacija ima u teoriji tri značenja: (a) centralizacija poslovanja (teritorijalna koncentracija); (b) odjelna centralizacija (koncentracija specijaliziranih ovlasti) i (c) centralizacija kao aspekt menadžmenta (tendencija da se ograniči donošenje odluka)“. (Wehrich, H., 1998.) Isti su autori sam proces delegiranja raščlanili na četiri etape: (1) određivanje rezultata koji se očekuju od nekog položaja; (2) dodjeljivanje zadataka osobi na tom položaju; (3) delegiranje ovlasti za ostvarenje tih zadataka i (4) držanje osobe na tom položaju odgovornom za ostvarenje zadatka.

Kod samog delegiranja postoji niz subjektivnih faktora koji mogu ići u prilog ili pak kočiti sam proces delegiranja, a koji su prisutni i kod nadređenih i kod podređenih. Među najvažnije subjektivne faktore kod nadređenih možemo svrstati sposobnost odnosno spremnost na prihvaćanje tuđih ideja te spremnost na prepuštanje zadatka suradnicima koje uključuje pravo donošenja odluka. Kumulativno ova dva faktora vode ka iskazivanju povjerenja u suradnike. Nadalje, kao subjektivni faktor možemo označiti prihvaćanje činjenice da tko radi taj i griješi odnosno prihvaćanje mogućnosti da se dogodi pogreška, stoga je važno permanentno nadgledati realizaciju delegiranog zadatka. „Menadžeri u pravilu ne mogu biti za ili protiv decentralizacije ovlasti. Oni mogu biti skloniji delegiranju ovlasti ili pak radije sami donositi odluke“. (Wehrich, H., 1998.)

Kod podređenih kao subjektivni faktori koji kočé proces delegiranja jesu ponajprije strah od rezultata pa nastavno od odgovornosti, tj. izostanak samopouzdanja te manjak informacija o poslu kojega treba obaviti. „U procesu delegiranja javljaju se određene poteškoće, bilo da je riječ o nespremnosti nadređenih da prenose ovlasti i odgovornosti na podređene, bilo da podređeni nisu spremni prihvatiti dodijeljenu im ovlast i odgovornost. Prema Williamu H. Newmanu zapreke u procesu delegiranja mogu se klasificirati u tri kategorije: (a) zapreke koje se odnose na nadređene, (b) zapreke koje se odnose na podređene i (c) zapreke koje se

odnose na organizaciju“. (Sikavica, P., 1999.)

„J. M. Jenks i J. M. Kelly ističu da je delegiranje najvažnija menadžerska vještina, dakle da nije nužno da menadžer svaki posao u svojoj ovlasti obavlja sam. Dobar se menadžer i razlikuje od lošeg menadžera upravo po sposobnosti da svoje zadaće ostvari uz pomoć drugih ljudi, odnosno delegiranjem. Delegiranje je, zapravo, vještina koju treba naučiti, a nije talent s kojim se netko rađa. Zbog toga delegiranje nije nikakav mehanički proces, već je umijeće i znanost“. (Bahtijarević-Šiber, F., 2008.)

Delegiranje je imperativ menadžmentu u velikim organizacijama i na višim razinama menadžmenta, dok se potreba za delegiranjem smanjuje prema nižim razinama jer su njihove zadaće uže i specijalizirane.

„Ako veličina ili složenost organizacije sile na delegiranje ovlasti, menadžeri bi trebali shvatiti da postoji „zakon menadžerske komparativne prednosti“, donekle sličan zakonu ekonomske komparativne prednosti\* koji važi za zemlje.....Slično će tome (zakonu ekonomske komparativne prednosti) menadžeri povećati svoje doprinose tvrtki ako se usredotoče na one zadatke koji najviše pridonose ciljevima tvrtke, a dodijele podređenima druge zadatke, usprkos tome što bih sami mogli obaviti bolje“. (Weihrich, H., 1998) Menadžeri na višim razinama menadžmenta se trebaju, a u skladu s piramidom ciljeva u nekoj organizaciji, posvetiti strateškim i taktičkim ciljevima dok se operativnim ciljevima bave menadžeri na najnižoj razini menadžmenta.

### 3. ZAKLJUČAK

Delegiranje čini menadžment na višim organizacijskim razinama mogućim i djelotvornim te ga u praktičnom smislu možemo promatrati kao instrument preraspodjele autoriteta i odgovornosti između nadređenih i podređenih, koje uključuje prenošenja prava na donošenje odluka. Potreba za delegiranjem smanjuje se od vrha piramide prema dnu, jer se poslovi i zadaće od vrha piramide prema dnu sužavaju i sve više su izloženi

---

\* „Komparativna prednost, sposobnost zemlje ili pojedinca da proizvede neko dobro relativno efikasnije nego druga zemlja ili pojedinac. Relativna se efikasnost mjeri odnosom oportunitetnog troška proizvodnje jednoga proizvoda prema drugim proizvodima“. <https://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=32626>. (19.11.2021.)

specijalizaciji. Menadžeri na najnižim razinama menadžmenta, first level management, nisu u prilici delegirati povjerene poslove iz zadaće jer se oslanjaju na neposredne izvršitelje. U teoriji organizacije i menadžmenti postoje autori po kojima prva (najniža) razina menadžmenta nisu menadžeri nego nadglednici (nadzornici). Metodom analize i sinteze odnosno komparativnom metodom u proučavanju dijela literature koja se odnosi na predmet ovoga rada te na temelju empirijskih spoznaja kao glavne karakteristike delegiranja možemo označiti sljedeće: (a) delegiranje je ključna menadžerska vještina koja se stječe učenjem i iskustvom; (b) delegiranje je preduvjet efektivnosti i produktivnosti menadžmenta na višim razinama, izostanak koncepta delegiranja učinio bi menadžment na višim razinama nemogućim u djelatnom odnosno funkcionalnom smislu; (c) opseg i učestalost primjene mehanizma delegiranja od strane viših menadžera na niže razine menadžmenta u organizaciji jedan je od prvih indikatora stupnja centralizacije odnosno decentralizacije organizacijske strukture. Preduvjet delegiranja je određeni stupanj decentralizacije u organizaciji; (d) uporaba instrumenta delegiranja ukazuje na visoki stupanj povjerenja u podređene suradnike; (e) konkretizacija delegiranja determinirana je opsegom i sadržajem posla na višim razinama menadžmenta, odnosno ne može se cijeli posao delegirati nego određeni sadržaji posla na višim razinama menadžmenta.

Kod delegiranja kao koncepta iskristaliziralo se u teoriji i praksi nekoliko etapa odnosno koraka koje je potrebno slijediti i primjenjivati u praksi. Prvi korak je analiza posla temeljem definiranih ukupnih ciljeva organizacije koji su determinirani misijom i vizijom organizacije. Drugi korak predstavlja izdvajanje posla koji se može i mora delegirati, kako bi se menadžment na višim razinama posvetio poslovima koji u najvećoj mjeri pridonose postizanju strateških ciljeva organizacije. Treća etapa odnosi se na nominiranje osobe kojoj će se posao delegirati. Pri tome se delegiranje može odvijati formalno i neformalno. Formalno delegiranje slijedi hijerarhijski lanac, dok se kod neformalnog delegiranja poslovi prenose na osobu koja je stručna bez obzira na hijerarhijski položaj. Četvrti korak možemo označiti kao briefing\* na kojem se definira zadatak, način izvršenja i očekivani

---

\* „(engl. uputa, obuka, instrukcija), formalno ili neformalno upoznavanje s nepoznatim činjenicama i odnosima koji pomažu tumačenju određenoga događaja, pojave ili osobe“. <https://www.xn--rjenik-k2a.com/briefing>. (16.11.2021.)

rezultati. Peta etapa odnosi se na povremeno nadgledanje delegiranog posla, provjeravanje ključnih točaka o kojima najviše ovisi uspjeh (milestone) i aktivno podržavanje osoba kojima je posao delegiran u procesa rada. I na kraju šesti korak razumijeva analizu obavljanog posla i postignutih rezultata, kritičko preispitivanje, izdvajanje sadržaja koje je nužno popravljati i korigirati, detektirati propuste i locirati odgovornost. Naravno, na kraju je nužno izreći pohvale osobama za dobro obavljen posao te primijeniti eventualne sankcije za propuste i odstupanje od plana.

Pored etapa delegiranja, a uvažavajući teorijske i znanstvene spoznaje u svezi delegiranja, možemo govoriti o nekoliko empirijskih pravila koje je nužno slijediti u procesu delegiranja. Prvo pravilo ukazuje na činjenicu da je posao nužno delegirati onome tko je kompetentan i kvalificiran da obavi posao koji se delegira bez obzira na hijerarhijsku ljestvicu. Takav pristup delegiranju izrazito je zastupljen u javnom sektoru, zbog načina na koji se osobe postavljaju na menadžerske pozicije o kojima smo prethodno pisali, dok je u realnom sektoru iznimka. Drugo pravilo obvezuje nadređene da osiguraju i prenesu na podređene dostatne informacije u svezi posla, da osiguraju primjerene resurse i vrijeme neophodno da se posao obavi. Bitno je naglasiti da sve tri komponente (informacije, resursi, vrijeme) utječu na kvalitetu posla koji je delegiran suradnicima.

I na kraju treće pravilo u procesu delegiranja, odnosi se na obvezu nadređenih da permanentno prate obavljanje posla kako bi se rizik sveo na minimum. Delegirati posao ne znači da je posao obavljen, to je preduvjet za obavljanje manje složenih i zahtjevnih poslova kako bi se menadžment na višim razinama mogao posvetiti amortiziranju prijetnji u okolini organizacije i maksimalnom potenciranju prilika unutar same organizacije.

Možemo konstatirati da uspješni menadžeri na višim razinama menadžmenta oko sebe okupljaju sposobne, kvalificirane i kompetentnije suradnike kako bi se maksimalno posvetili strateškim ciljevima organizacije. Osim strateških odluka, kojima se studiozno posvećuju, većinu poslova i s njima povezanim taktičkim i operativnim odlukama delegiraju bliskim suradnicima. Važno je napomenuti da delegiranje ovlasti ne može uključivati i delegiranje ukupne odgovornosti jer odgovornost izravno pripada onome tko delegira ovlasti. „To znači, ako osoba na koju se delegira posao ne obavi preuzeti zadatak, odgovorna je onoj osobi koja je na nju taj zadatak delegirala, dok osoba koja je delegirala, za neobavljanje delegiranog zadatka,

od svog suradnika preuzima odgovornost prema unutarnjoj i vanjskoj okolini organizacije, tj. prema javnosti“ (Sikavica, P., 2008.)

Zadržavanje djelomične odgovornosti izvor je straha od delegiranja odnosno nesklonost menadžmenta da delegiraju i preraspodjele poslove i zadaće na suradnike. Pitanje odgovornosti posebno je osjetljiva tema u javno pravnim subjektima koji se kolokvijalno nazivaju javnim sektorom, gdje se u svezi sa odgovornošću susrećemo sa terminima kao što su osobna odgovornost (profesionalna, pojedinačna), objektivna odgovornost (položajna, funkcijska, zapovjedna) i moralna odgovornost\*. Upravo je ova posljednja preduvjet bilo koje druge odgovornosti u sustavu javno pravnih subjekata, koja na žalost u praksi skoro i ne postoji. Odgovornost u načelu mora uvijek biti pojedinačna jer ne postoji kolektivna odgovornost te mora biti precizno, jasno i nedvosmisleno locirana na radno mjesto odnosno položaj ili funkciju. Nadalje, u pogledu bitnog dijela javno pravnih subjekata izrazito fluidnom čini nam se odredba zakona da „čelnik tijela državne uprave (npr. ministar) predstavlja, upravlja i rukovodi tijelom državne uprave...“\*, ako znamo da su upravljanje i rukovođenje (menadžment), pored izvršenja, dvije različite regulacijske funkcije u svakoj organizaciji. Dok upravljanje pripada vlasniku odnosno najvišem predstavniku u javno pravnom subjektu, menadžment je produkt podjele rada i može se promatrati kao izvršitelj tijela koja upravljaju organizacijom.

---

\* Samo čovjek može biti moralni subjekt i samo čovjek može imati moralnu odgovornost. Samo čovjek može biti vrijedan pohvale ili pokude, samo čovjek može biti kriv ili nevin, osjećati ponos ili stid, čovjeka možemo poštovati ili prezirati, čovjeku možemo zamjeriti ili oprostiti, itd. Sve ove karakteristike mogu nam se pripisati upravo zato što imamo moralnu odgovornost. [file:///C:/Users/Korisnik/Downloads/Prolegomena\\_12\\_2\\_2013\\_SimpozijKnjiga\\_Jolic.pdf](file:///C:/Users/Korisnik/Downloads/Prolegomena_12_2_2013_SimpozijKnjiga_Jolic.pdf). (17.11.2021.)

\* Zakon o sustavu državne uprave. Članak 52. stavak 1. <https://www.zakon.hr/z/221/Zakon-o-sustavu-dr%C5%BEavne-uprave>. (17.11.2021.)

## LITERATURA

1. Bahtijarević-Šiber, F., Sikavica, P., Pološki Vokić, N., 2008. Suvremeni menadžment: vještine, sustavi i izazovi. Zagreb: Školska knjiga.
2. Buble, M., 2010. Menadžerske vještine. Zagreb: Sinergija.
3. Drucker, P., 2005. Najvažnije o menadžmentu. Zagreb: M. E. P . Consult.
4. Jurina, M., 2011. Organizacija i menadžment. Zaprešić: Visoka škola za poslovanje i upravljanje s pravom javnosti „Baltazar Adam Krčelić“ Zaprešić.
5. Pušeljić, M., 2021. Optimiziranje policijske organizacije kroz promjene organizacijske strukture. Doktorska disertacija. Sveučilište u Osijeku. Ekonomski fakultet.
6. Sikavica, P., Novak, M., 1999. Poslovna organizacija. Zagreb: Informator.
7. Sikavica, P., Bahtijarević-Šiber, F., Pološki Vokić, N., 2008. Temelji menadžmenta. Zagreb: Školska knjiga.
8. Sikavica, P., 2011. Organizacija. Zagreb: Školska knjiga.
9. Žugaj, M., Šehanović, J., Cingula, M., 2004. Organizacija. Varaždin: TIVA Tiskara Varaždin.
10. Weihrich, H., Koontz, H., 1998. Menadžment. Zagreb: Hrvatska tiskara, d.d.

**INFORMATION SYSTEMS MANAGEMENT CONTROLS WITH  
REFERENCE TO GEOGRAPHIC INFORMATION SYSTEMS**

**KONTROLE UPRAVLJANJA INFORMACIJSKIM SUSTAVIMA S  
OSVRTOM NA GEOGRAFSKE INFORMACIJSKE SUSTAVE**

*Stručni članak*

*Matija Varga\**

*Aljmir Media\**

**Sažetak**

*U ovom istraživačkom radu na temu: „Kontrole upravljanja informacijskim sustavima s osvrtom na geografske informacijske sustave“ će se istražiti: (1) upravljanje informacijskim sustavima, (2) geografski informacijski sustavi, (3) informatičke kontrole čija je svrha smanjenje vjerojatnosti neželjenog događaja te smanjenje očekivanih gubitaka do kojih bi došlo kod ostvarenja neželjenih procesa u promatranom sustavu, (4) kvaliteta poslovnih informacijskih sustava koja se očituje u jednakosti s umnoškom razine kvalitete svake pojedine komponente (hardvera, softvera, lajvera, netvera i orgvera) i (5) upravljanje razvojem informacijskih sustava. Navedeno će se istražiti metodom analize sadržaja dok će u radu biti prikazani modeli primjenom znanstvene metode modeliranja te primjenom pravila modeliranja. U radu će se prikazati troškovi GISa koji otpadaju na unos podataka te kakav trošak predstavlja unos podataka. Također, biti će objašnjeni pogledi na informacijske sustave kao pojam a to su: tehnički pogled, društveni pogled, društveno-tehnički pogled i pogled na odvijanje procesa. Ovaj rad u cjelini je razvrstan u tom kontekstu na društveno-tehnički pogled iz razloga što se GIS svrstava prema tehničkom pogledu dok se MIS svrstava prema društvenom pogledu.*

*Ključne riječi: IS, SoIS, Informatičke kontrole, MIS, GIS, modeli.*

---

\* North University, University of Applied Sciences Baltazar Zaprešić, e-mail: mvarga@unin.hr

\* North University, University of Applied Sciences Baltazar Zaprešić, e-mail: aljmedia@unin.hr



### **Abstract**

*This research paper on the topic: "Information systems management controls with reference to geographic information systems" will explore: (1) information systems management, (2) geographic information systems, (3) information control aimed at reducing the probability of an adverse event and reducing the expected losses that would occur in the occurrence of undesirable processes in the observed system, (4) the quality of business information systems is manifested in equality with the product of the level of quality of each individual component (hardware, software, hardware, netware and orgware) and (5) management of information systems development. This will be investigated by the method of content analysis, while the paper will present models using the scientific method of modelling and the application of modelling rules. The research will present the costs of GIS that fall on data entry and the cost of data entry. Also, views on information systems as a term will be explained, namely: technical view, social view, socio-technical view and view of the process. This paper as a whole is classified in this context on the socio-technical point of view for the reason that GIS is classified according to the technical point of view while MIS is classified according to the social point of view.*

*Key words: IS, SoIS, Information controls, MIS, GIS, models.*

## **1. INTRODUCTION**

This research paper investigated: information systems, i.e. information systems management, geographic information systems, information controls aimed at reducing the probability of an adverse event and reducing the expected losses that would occur in the realization of undesirable processes in the observed system, the quality of information systems equal to the product of the quality level of each individual component (hardware, software, lifeware, netware and orgware) of each information system and management of information systems development. This will be investigated by the method of content analysis. The scientific modelling method was also applied, which created a model for presenting the process of data collection

in GIS through five stages. All stages are explained in detail according to the steps.

## **2. INFORMATION SYSTEM**

It is common knowledge that the information data system is a picture of the process from objective reality, which means that in objective reality (real system) we monitor processes and collect, record and store data on their execution (process execution), time and resource consumption in order to improve the process or eventual reengineering of business processes as needed or, ultimately, in order to outsource business processes (BPO). An information system is also a set of related parts (software, hardware, people, procedures, information and communication networks) that aim to obtain and transmit information and data for the functioning, planning, decision making and / or management of a business organization (Pavlič, 2017).

Information systems (IS) involve a variety of information technologies (IT) such as computers, software, databases, communication systems, the Internet, mobile devices and much more, to perform specific tasks, interact with and inform various actors in different organizational or social contexts. Of general interest to the field of IS are therefore all aspects of the development, deployment, implementation, use and impact of IS in organizations and society. However, the information system field is not primarily concerned with the technical and computational aspects of IT. What matters to IS instead is how technology is appropriated and instantiated in order to enable the realization of IS that full fill various actors' – such as individuals, groups or organizations – information needs and requirements in regards to specific goals and practices. While this is widely recognized in the information system community, the term 'information system', which is foundation to the IS field, is rarely explicitly defined and examined, and is typically taken for granted (Boell and Cecez-Kecmanovic, 2015). The present review of IS definitions shows that information systems are complex phenomena and that different approaches to conceptualizing IS allow for different angles of seeing, understanding and researching these complex phenomena. Grounded in the hermeneutic review of different definitions of IS in the literature we discerned four major views of IS: a technical view, a social view, a socio-technical view, and a process view, each underpinned by

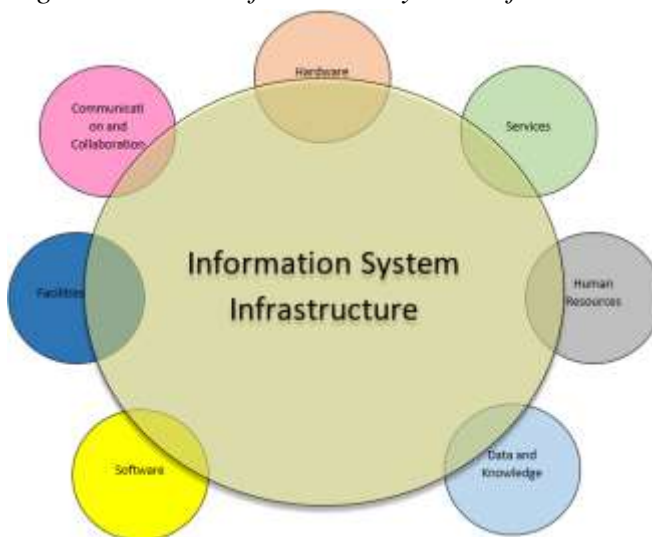
a specific set of assumptions. Information systems (IS) is an integrated environment of the hardware, software, peoples which mainly functions for the purpose of collecting and processing data to valuable information by applying a list of procedures on data collection, thus information is derived from data by IS procedures, and clears the difference between data and information. The data are raw materials and the information is the resultant data of processing (Hasan, 2018).

The notion of System of Information Systems is networks of agents interacting in a specific technology area under a particular institutional infrastructure for the purpose of creating, diffusing, and utilizing technology focused on knowledge, information, and competence flow. SoIS is the specific clusters of the firms, technologies, and industries involved in the generation and diffusion of new technologies and in the knowledge flow that takes place among them (Saleh and Abel, 2015).

Based on the definitions provided we can summarize the features of SoIS as follows:

- SoIS addresses the impact of the interrelationships between different SoS.
- SoIS is concerned with the flow of information and knowledge among different information systems.
- SoIS is responsible for generating information from the emergent SoS.
- Information interoperability is a key issue when designing a SoIS (Saleh and Abel, 2015).

Figure 1. Model Information System Infrastructure



Source: Written by the author's

Information system infrastructure consists of the integrated environment from the hardware, software, human resources, services, data, knowledge, facilities, and communication all these components are considered a base platform that information system uses to achieve the organizational goals, the figure one show the main components of IS infrastructure.

### 3. MANAGEMENT INFORMATION SYSTEM

Before the 1980s, the information system is usually classified as a system for data processing or computing system governing (MIS). System data processing was oriented toward conquest, processing, booking (storage) data, while MIS (Management Information System) is directed towards utilization of data to create information governance. Computer system helps decision makers in two ways: (1) Assist managers in the decision making process by providing the necessary information and (2) information system in some cases may even take decisions independently in situations that are repeated when the deployment's process does not change, i.e. in this case differ only incoming variables. Today, the term generally refers to the system that provides periodic information on events common and predictable business. This system creates input information regarding the normal

business activities for middle level managers and top that (top managers). They also called other management report systems (Berisha-Shaqiri, 2014).

In addition to increased information records, information needs and associated difficulties, there arises the problem of delegation of authority and responsibilities. The common models are: Basic Information System: The basic functions of the company such as procurement, technical, sales, finance, legal, security, geographic and management functions will not change. However, the introduction of an MIS will facilitate fantastic improvement in the information communications network (Netware) (Asaolu, Sosimi and Akano, 2010). The objective of developing or improving a management information system can be stated as below:

- To provide the type of information environment that will integrate the basic operating functions and
- To provide management with access to information relative to complex activities in decentralized organizations (Asaolu, Sosimi and Akano, 2010).

Management information systems are a kind of computer information systems that could collect and process information from different sources in institute decision making in level of management. Management information systems Provide information in the form of pre specified reports and displays to support business decision making. The next level in the organizational hierarchy is occupied by low level managers and supervisors. This level contains computer systems that are intended to assist operational management in monitoring and controlling the transaction processing activities that occur at clerical level. Management information systems (MIS) use the data collected by the TPS to provide supervisors with the necessary control reports. Management information system is type of information systems that take internal data from the system and summarized it to meaningful and useful forms as management reports to use it to support management activities and decision making (Salem et al., 2014).

When managing information systems, it is necessary to carry out IT controls that are built into the mechanisms of information systems, i.e. enable its smooth operation and mitigate or reduce IT risks (Sprenić, 2017). Reducing information risks increases the security of information systems. The goal of the management part of the information system is to present the

necessary information to everyone who makes decisions (managers, experts). Thus, decision-making is decentralized and democratized because an increasing number of participants are involved in this process. Although the task of the organization's management is to make business decisions, the fact that in the business system decision-making takes place on a daily basis at all levels of decision-making, individually or in groups, cannot be ignored (Panian and Ćurko, 2010). Decision-makers often make decisions in disadvantage circumstances, such as lack of time or lack of expertise, and their cognitive abilities are also limited (Panian and Ćurko, 2010). The umbrella standards of strategic management of business information systems fully connect business and information systems, primarily because they "cover" many areas in which this compliance is achieved (Panian and Ćurko, 2010).

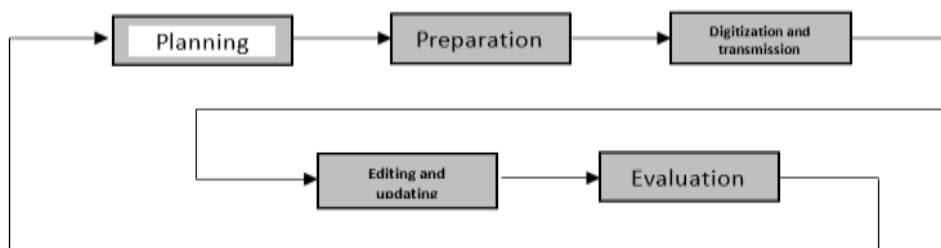
The structure of MIS consists of three essential components specified as management, information, and systems, which all connected for the purpose of supporting the entire organization parts by the information. Hence, MIS is defined as a system that provides the information for decision making by using organization databases (Hasan, 2018).

#### **4. GEOGRAPHIC INFORMATION SYSTEM**

A geographic information system (GIS) is a computer system for capturing, storing, querying, analysis, and displaying geographic spatial data. Geospatial data describe both the location and attributes of spatial features. A GIS comprises the components of hardware, software, data, people, and organization. Prompted by the introduction of personal computers (PCs) and graphical user interfaces. Now GIS is an indispensable tool in resource management, emergency planning, crime analysis, public health, land records management, precision farming, and many other fields. Geospatial data are spatially referenced and can be either vector or raster. Common GIS operations include data acquisition, data management, data query, vector data analysis, raster data analysis, and data display. An important trend is the integration of desktop GIS and web and mobile technologies, which has already led to the development of location-based services, collaborative web mapping, and volunteered geographic information (Chang, 2019).

GIS is a system for storing, verifying, retrieving, integrating, displaying and analysis the spatial data of the planet Earth. (Heywood, Cornelius and Carver, 2006). GIS organizes spatial data into thematic layers, which provides the "reader" with a selection of data needed to perform a particular project or task. (Pavić, 2012). For the needs of GIS, data collection is performed, on the basis of which modelling, analysis and presentation of data is performed. The development of GIS can be divided into four phases: (1) data collection and data entry into GIS, (2) thematic modelling (overlapping GIS layers), (3) spatial operations such as spatial analysis (4) display, i.e. visualization (www.pmf.unizg.hr, 2022.). Data collection consists of five stages: (1) planning, (2) preparation, (3) digitization and transmission, (4) editing and updating, and (5) evaluation (Figure 2).

*Figure 2. Model of data collection process in GIS through five stages*



*Source: Written by the author's*

Figure two shows the GIS data collection processes through five stages. Data collection from primary sources is performed by directing measurement of objects and their characteristics. In this way, raster data is collected, while, for example, vector data is collected by geodetic surveying or using a GPS system. Raster data is collected by scanning and vector by digitization and vectorization. Entering data into the GIS is the longest and most expensive part of the GIS process. According to the data published on the website of the Faculty of Science, University of Zagreb (www.pmf.unizg.hr), from 60% to 85% of GIS costs are data entry, which is a one-time cost (www.pmf.unizg.hr, 2022). The cost-effectiveness of data entry depends on data reuse and also data entry into GIS requires maintenance. The data entry methods are: (1) data collection method and (2) finished data transfer (download) method (www.pmf.unizg.hr, 2022). If you

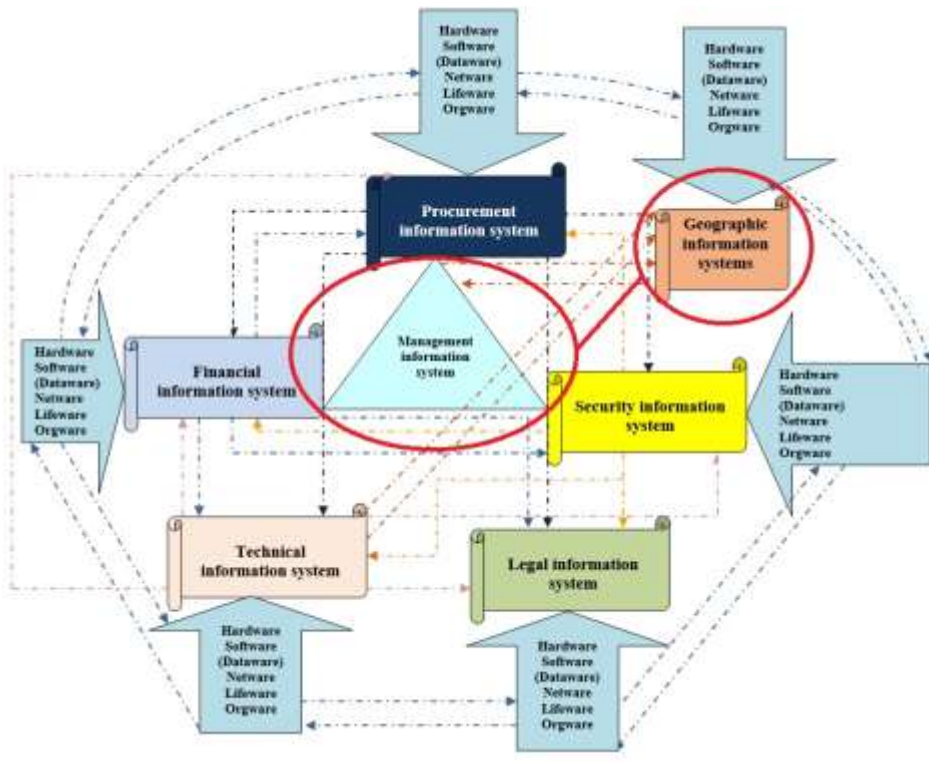
want to create a spatial database in GIS, you need to decide whether to create your own database or transfer data from spatial databases created by other organizations or combine data collected (www.pmf.unizg.hr, 2022). Layer overlap methods are simpler methods of spatial analysis, in which merging geometric and attributive data into two or more layers create a new value that facilitates spatial decision making. Spatial analysis as the third phase in the development of GIS is the process of searching for geographical patterns in data and searching for connections between objects and spatial overlapping of two or more layers and creating new layers, changing geometric data and attribute data. The fourth step in the development of GIS is visualization, i.e. geographical visualization or representation. Geographic visualization is the application of any graphic representation whose main purpose is to improve the understanding of spatial relationships, concepts, conditions, processes. (Toskić, 2013). Geographic visualization is a synthesis of scientific visualization, cartography, satellite imagery analysis, statistical analysis of spatial data and GIS to develop the theory, methods and tools for visual research, analysis, synthesis and presentation of geographic data. Geographic visualization extends from traditional oriented static forms of data storage (classic maps and globes) to interactive tools displayed on the graphical interface (Toskić, 2013).

## **5. CONNECTION OF GEOGRAPHIC INFORMATION SYSTEM AND MANAGEMENT INFORMATION SYSTEM**

Chapter five shows the interconnection of information systems (Figure 3), the interconnection of Management Information System (MIS) and Geographic Information System (GIS). Business systems management manages all parts of information systems (Figure 3), including geographic information systems (GIS) using information system elements such as: (1) Hardware, (2) Software (Dataware), (3) Netware, (4) Lifeware and (5) Orgware. Also, depending on the authorizations and access rights from GIS (when viewed as an application module), data and other information systems can be accessed using Netware.



Figure 3. A model of showing the connectivity of information companies within an organization



Source: Written by the author's

Figure three show a model of information systems connectivity within a particular organization. It also shows all the elements of the information systems of the observed company. Each of the information systems and / or subsystems, depending on the level from which the information system is observed, has all the elements of information systems. Also, software or software within information systems is divided into system software related to operating systems and application software related to application programs used installed within the operating system.

## **6. CONCLUSION**

In this research paper on the topic: "Controls of information systems management with reference to geographic information systems" are described by the method of content analysis terms: (1) information system, (2) information systems management and (3) geographic information system and are (4) the processes of conducting IT controls in order to reduce IT risks are shown, which also increases the security of information systems. Also, the paper presents models such as the model of information systems infrastructure (which is important for MIS (information systems management)) and the model of the process of data collection in GIS through five stages where the scientific method of modelling is applied.

In conclusion, we also point out interesting information that from 60% to 85% of GIS costs or our data entry, which is a one-time cost. As mentioned in this paper in the second chapter, there are four views of the information system as a concept and they are: technical view, social view, socio-technical view and the view of the process.

This paper as a whole is classified in this context on the socio-technical point of view because GIS (geographic information system) is classified according to the technical point of view while MIS (information systems management) is classified according to the social point of view.

## LITERATURE

1. Asaolu, O. S., Sosimi, A.A., Akano, T. (2010). Information Systems Overview: Models and Types. 1. 53-59.
2. Berisha-Shaqiri, A. (2014). Management Information System and Decision-Making. Academic journal of interdisciplinary studies MCSER publishing, Rome-Italy. 3. 10.5901/ajis.2014.v3n2p19.
3. Boell, S., Cecez-Kecmanovic, D. (2015). What is an Information System?. 2015. 10.1109/HICSS.2015.587. IEEE.
4. Chang, K., T. (2019). Geographic Information System. 1-10. 10.1002/9781118786352.wbieg0152.pub2.
5. Hasan, F. (2018). A Review Study of Information Systems. International Journal of Computer Applications. 179. 15-19. 10.5120/ijca2018916307.
6. Heywood, I., Cornelius, S. and Carver, S. (2006.) An introduction to geographical information systems, Madrid: Prentice Hall.
7. Panian, Ž., Ćurko, K. Poslovni informacijski sustavi. Sveučilište u Zagrebu. Element. Zagreb, 2010.
8. Pavić, I., 2012. Geografsko-informacijski sustav i model razvoja pomorskoga katastra, Naše more, 59(5-6), str. 301-307.
9. Pavlić, M. Informacijski sustavi. Školska knjiga. Zagreb, 2017.
10. Prikupljanje prostornih podataka u GIS-u. <[https://www.pmf.unizg.hr/\\_download/repository/Geoinfo\\_13%5B1%5D.pdf](https://www.pmf.unizg.hr/_download/repository/Geoinfo_13%5B1%5D.pdf)> [1.5.2022.].
11. Saleh, M., Abel, M. (2015). Information Systems: Towards a System of Information Systems. 193-200. 10.5220/0005596101930200.
12. Salem, A., د. ياسر حسن المعمرى, Hasan, Y., Shamsuddin, A., Aziati, A. (2014). The Role of Different Types of Information Systems in Business Organizations: A Review. International Journal of Research. 1. 1279-1286.
13. Spremić, M. Sigurnost i revizija informacijskih sustava u okruženju digitalne ekonomije, Ekonomski fakultet Zagreb, 2017.
14. Toskić, A. Vizualizacija prostornih podataka u GISu. Prirodoslovno matematički fakultet Sveučilišta u Zagrebu. Geografski odsjek, 2013. [http://www.zzpudnz.hr/LinkClick.aspx?fileticket=pRcY7iO3B\\_k%3D&tabid=411](http://www.zzpudnz.hr/LinkClick.aspx?fileticket=pRcY7iO3B_k%3D&tabid=411) [1.5.2022.].

