



UNIVERZITET U SARAJEVU
FAKULTET ZA UPRAVU
-pridružena članica-

UPRAVA

NAUČNO-STRUČNI ČASOPIS

Sarajevo, 2017

IMPRESUM

Izdavač

Fakultet za upravu u Sarajevu
pridružena članica
Univerziteta u Sarajevu

Adresa

Ul. Igmanska 40A, 71 320 Vogošća
SARAJEVO

Za izdavača

Prof. dr. Nezir Krčalo, dekan

Glavni urednik

Prof. dr. Edin Ramić, prodekan

Redakcija

Prof.dr. Enes Kujundžić, prof. dr. Amina Hadžibegić-Bicciato, prof. dr. Nezir Krčalo, doc.dr. Merima Tanović, doc.dr. Đevad Šašić, mr. Amel Delić, mr. Emir Tahirović

Sekretar redakcije

Irvana Baltić

DTP i Štampa

Štamparija Fojnica D.D. Fojnica

Tiraž

300

ISSN

Tekstovi objavljeni u tematskom časopisu Uprava referiraju se u: EBSCO publishing, CEEOL (Central European Online Library) i Research Bible bazi podataka.

SADRŽAJ

Azem Kožar

KAZNENA POLITIKA U ARHIVSKIM PROPISIMA BOSNE I
HERCEGOVINE

*PENALTY PROVISIONS FOR ARCHIVAL LEGISLATION OF BOSNIA
AND HERZEGOVINA* 9

Elmir Sadiković

HISTORIJSKE I GEOPOLITIČKE DETERMINANTE INTEGRACIJE
BOSNE I HERCEGOVINE U EVROPSKU UNIJU

*HISTORICAL AND GEOPOLITICAL DETERMINANTS OF
INTEGRATION OF BOSNIA AND HERZEGOVINA TO THE
EUROPEAN UNION* 23

Adnan Muslija

KAUZALNA POVEZANOST DIREKTNIH STRANIH INVESTICIJA I
EKONOMSKOG RASTA: PRIMJER BOSNE I HERCEGOVINE

*CAUSAL CONNECTION FOREIGN DIRECT INVESTMENT AND
ECONOMIC GROWTH: THE CASE OF BOSNIA AND HERZEGOVINA* ...39

Edin Djedović

FINSKA I PITANJE AUTONOMIJE ALANDA

*FINLAND AND THE QUESTION OF ALAND ISLANDS'
AUTONOMY*..... 53

Igor Jovović

SPORAZUM O PRIZNANJU KRIVICE – PRIMJENA U PRAKSI

PLEA AGREEMENT - APPLICATION IN PRACTICE..... 77

Elvis Fejzić

GRAĐANSKA NEPOSLUŠNOST U DEMOKRATSKIM DRŽAVAMA:
EMANCIPATORSKE INTENCIJE I PRAKTIČNA OGRANIČENJA

*CIVIL DISOBEDIENCE IN DEMOCRATIC COUNTRIES:
EMANCIPATORY INTENTIONS AND PRACTICAL LIMITATIONS* 93

Edin Ramić

BRČKO DISTRIKT BOSNE I HERCEGOVINE – HISTORIJSKI I
UPRAVNO-POLITIČKI KONTEKST

THE DISTRICT OF BRČKO IN BOSNIA AND HERZEGOVINA

– HISTORICALLY AND POLITICALLY-ADMINISTRATIVE

CONTEXT111

Safet Subašić

Milena Vidaković

PRAVNA SUŠTINA I DRUŠTVENA DETERMINIRANOST NAČELA
LEGITIMNIH OČEKIVANJA

SUMMARY OF LEGAL AND SOCIAL DETERMINATION

PRINCIPLES LEGITIMATE EXPECTATIONS.....123

Nezir Krčalo

Adnan Džafić

IDENTITET U SAVREMENOJ DRŽAVI

IDENTITY IN THE MODERN STATE135

RIJEČ GLAVNOG UREDNIKA

Poštovani čitaoci pred vama je novi broj (2/17) časopisa *Uprava* koju izdaje Fakultet za upravu pridružena članica Univerziteta u Sarajevu.

Od samih početaka 2010. godine časopis je napredovao te se prilagodio potrebama moderne uprave. Sa novim glavnim urednikom i novom redakcijom počevši od ovog broja, časopis *Uprava* teži izražavanju tri temeljna cilja: povećanje broja objavljenih naučnih radova, otvaranje časopisa autorima i saradnicima iz zemlje i inostranstva, te postizanju snažne stručne komponente časopisa uz redovito objavljivanje naučnih i stručnih članaka te sudske i upravne prakse.

Recenzijski postupak temelji se na dvostrukoj anonimnoj recenziji a minimalni naučni stepen recenzenta je doktorat nauka. U časopisu se objavljuju isključivo prethodno neobjavljeni radovi, a nakon predaje rada autori obavezno potpisuju izjavu o autorstvu kojom jamče za autorstvo podnesenog rada i poštivanje etičkih standarda.

Časopis je indeksiran u nizu relevantnih svjetskih baza te se nadamo i daljnjem širenju međunarodne vidljivosti časopisa, prvenstveno uključivanjem u još veći broj referentnih baza časopisa.

Nadamo se da će se svi naši saradnici još aktivnije uključiti u rad časopisa svojim vrijednim priložima, a svi ostali čitaoci časopis koristiti kao jedan od oslonaca svojeg profesionalnog i naučnog razvoja. U tom smislu sve sugestije, mišljenja i prijedlozi dobrodošli su.

Prof. dr. Edin Ramić

AKTUELNE TEME

Izvorni naučni rad

UDK: 2-744:005.921:651.56:35.073.55 (497.6)

Ddr. sc. Azem Kožar, prof. emeritus¹

**KAZNENA POLITIKA U ARHIVSKIM PROPISIMA
BOSNE I HERCEGOVINE**

Sažetak

Arhivskim i drugim propisima svih administrativnih nivoa i nadležnosti (kantonalni, entitetski, državni), utvrđene su sankcije za nesavjesno ophođenje sa registraturnom i arhivskom građom, kako u registraturama tako i u arhivima. Dosljedna primjena kaznenih odredbi treba da bude u funkciji poboljšanja postojećega stanja – da podstiče pozitivne tokove i onemogućava deformacije i opstrukcije adekvatnog ophođenja sa registraturnom i arhivskom građom. Međutim, iako se značajan broj registratura i arhiva svih nivoa ne pridržava zakonskih određenja, u praksi se veoma rijetko sankcionišu takva postupanja, tako da te zakonske odredbe ostaju mrtvo slovo na papiru, čime se profaniše aktuelna kaznena politika u ovoj važnoj djelatnosti.

Šta su uzroci takvoga stanja, šta ga sve generira, u kojoj je mjeri kaznena politika sistema odgovarajuća, šta sve treba mijenjati i kaznene odredbe učiniti podsticajnom polugom učinkovitog ophođenja sa registraturnom i arhivskom građom, neka su od pitanja na koja autor traga, u komparaciji sa pozitivnim primjerima iz bh okruženja, za adekvatnim odgovorima.

Ključne riječi

Bosna i Hercegovina, arhivi, registrature, kaznene odredbe, prekršajna odgovornost, arhivska građa, registraturna građa.

¹ PU „Arhiv za registraturnu, arhivsku i dokumentarnu građu u privatnom vlasništvu“ Tuzla

PENALTY PROVISIONS FOR ARCHIVAL LEGISLATION OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

Abstract

Archival and regulations of all administrative levels and competencies (cantonal, entity, state), established penalties for negligent behavior with the registry and archival material, both in registry offices and archives. Consistent application of penal provisions should be in order to improve the existing situation - to encourage positive flows and prevents deformation and obstruction adequately dealing with the registry and archival material. However, although a significant number of registry and archives fails to comply with the legal definition, in practice, rarely sanctioned such actions, so that these legal provisions remain unused.

What are the causes of this situation, what it all generates, the extent to which criminal policy system is appropriate, what should be changed and penalty provisions do stimulating leverage effectively dealing with the registry and archival material are some of the questions that the author searches for in this paper.

Key words

Bosnia and Herzegovina, archives, Filing criminal provisions, misdemeanor liability, archival material, registry material.

Opće napomene

Pravni i civilizacijski okvir vrednovanja kulturnih dobara općenito, a u okviru pokretnih i arhivske građe, čine međunarodna pravna i društvena akta. Po njima je arhivska građa svake zemlje bez obzira na karakter vlasništva dio svjetske kulturne baštine. Zemlje članice Ujedinjenih naroda su potpisnice i međunarodnih pravnih akata, te su pravno obavezne da ih se pridržavaju, u suprotnom predviđene su sankcije. Potpisnice međunarodnih društvenih akata, koja nastaju na nivou strukovnih organizacija i UNESCO-a, su također dužne da ih provode, a za ne pridržavanje povlače moralnu odgovornost.² Dakle, na međunarodnoj (svjetskoj) razini pravno

² Više o tome vidi: Azem Kožar, Međunarodni i nacionalni sistem zaštite kulturnih dobara u ratnim okolnostima, *Zbornik radova Filozofskog fakulteta u Tuzli*, Tuzla 1997, 13-36; Isti, Arhivska građa u međunarodnim pravnim i društvenim aktima, *Arhivska praksa*, broj 1, Tuzla 1998, 25-31; Vladimir Brguljan, *Međunarodni sistem zaštite kulturnih i prirodnih dobara*, Beograd-Zagreb, 1985.

je uređen sistem civilizacijske brige o zaštiti i čuvanju kulturnih dobara. To je vrh pravne piramide vrednovanja kulturnih dobara, koji su dužne da nominalno i pragmatično primjenjuju zemlje članice UN-a i UNESCO-a na svojoj državnoj teritoriji.

Te odredbe se konkretiziraju u društvenom i pravnom sistemu svake zemlje, kroz strategiju razvoja kulturne politike, ustav, opće i posebne zakone i podzakonska akta. To je nominalno urađeno i u propisima Bosne i Hercegovine, kako u vrijeme socijalističke etape razvoja – tako i ove aktuelne postdejtonske državne zajednice. Međutim, suštinski (teoretski i pragmatično) taj sistem nije na zadovoljavajućoj razini, posebno kada se radi o aspektu njegove primjene. Dakle, i takav kakav je, nedostatan i necjelovit, sistem zaštite arhivske građe na svim administrativnim razinama u Bosni i Hercegovini se, posebno na planu primjene arhivskim propisima, ponajviše arhivskim zakonima, utvrđenih kaznenih odredbi, ne primjenjuje u praksi. Razloga za to je više: jedni su sadržani u karakteru tranzicijskih procesa društveno-ekonomskog i političkog sistema, a drugi u neprofesionalnosti same arhivske zajednice Bosne i Hercegovine.

Kaznene odredbe u arhivskim zakonima na nivou Bosne i Hercegovine

U svim arhivskim propisima socijalističke Jugoslavije, do decentralizacije sistema i donošenja arhivskih propisa na nivou njenih federalnih jedinica, utvrđivane su kaznene odredbe za prekršioce: za sve vrste i nivoe arhivskih ustanova i sve vrste imalaca i stvaralaca registraturne građe.³ Tako je na cijelom državnom prostoru bio ujednačen sistem kaznenih odredbi. Međutim, sistemskim promjenama sedamdesetih godina prošloga vijeka, svaka federalna jedinica SFR Jugoslavije dobila je nadležnosti i u sferi kulture, odnosno zaštite kulturnih dobara među kojima i arhivske građe kao pokretnog kulturnog dobra. Pravno se ta nadležnost očitovala u donošenju republičkih zakona o kulturno-historijskom i kulturnom naslijeđu kao okvira za sve posebne kulturne djelatnosti – pa i arhivsku. Prvi arhivski zakon na nivou Bosne i Hercegovine donešen je 1974. godine⁴, a posljednji i ujedno najkonzistentniji u vrijeme socijalističke etape razvoja

³ Više vidi: Jovan Popović (priredio), *Zbirka pravnih propisa u arhivskoj djelatnosti SFRJ*, Beograd, 1987.

⁴ „Službeni list SR BiH“, br. 9/74.

1987. godine.⁵ Ustavom Bosne i Hercegovine iz 1995. godine (Aneks 4 Dejtonskog mirovnog sporazuma)⁶, arhivske nadležnosti su, u skladu sa decentralizacijom i administrativnim preuređenjem države na tri nivoa (država, dva entiteta, deset kantona u Federaciji BiH i Brčko distrikt BiH), podijeljene na tri razine, tako da umjesto jednog treba postojati 14 arhivskih zakona. Ovdje ćemo se baviti komparacijom kaznenih odredbi iz *Zakona o arhivskoj djelatnosti Bosne i Hercegovine* iz 1987. sa novonastalim aktuelnim arhivskim propisima: na nivou države, entiteta i kantona.

U naznačenom *Zakonu o arhivskoj djelatnosti BiH* iz 1987. godine kaznene odredbe su uređene u poglavlju IV, članovima 52-55. Njima su kaznene mjere utvrđene za arhive (u *Zakonu*: arhivi i Arhiv BiH), za imaoce/stvaraoce (u *Zakonu* su to: društveno-političke organizacije i njihovi organi, organizacije udruženoga rada, druge samoupravne organizacije i zajednice i društvene organizacije), odnosno za „građansko-pravna lica“ u koja su svrstavane vjerske zajednice i sl. Za sve od tri naznačene vrste pravnih subjekata, utvrđene su zasebno kaznene mjere za pravnog subjekta – imaoce, i za odgovorno lice u pravnom licu. U najkraćem, radi se o sljedećem:

U čl. 52 *Zakona* je utvrđeno „Novčanom kaznom od 50.000 do 250.000 dinara kazniće se za prekršaj arhiv, odnosno Arhiv BiH, ako:

1. ne učini dostupnim korisnicima arhivske građe uslove i način korištenja te građe (član 25, stav 4),
2. bez prethodne saglasnosti nadležnog organa (u *Zakonu*: Republički komitet) iznese u inostranstvo arhivsku građu od posebnog značaja za Republiku (član 30, stav 2),
3. vrši razmjenu originalne arhivske građe sa inostranstvom bez odobrenja nadležnog organa (član 31, stav 2),
4. otpočne rad, odnosno obavlja arhivsku djelatnost, a da nadležni organ nije utvrdio da su ispunjeni uslovi za početak rada arhiva odnosno za vršenje arhivske djelatnosti (član 35, stav 1).

Za prekršaj iz prethodnog stava kazniće se i odgovorno lice u arhivu, odnosno Arhivu BiH, novčanom kaznom od 5.000 do 50.000 dinara.“

⁵ „Službeni list SR BiH“, br. 21/87.

⁶ Više vidi: *Dejtonski sporazum*, brošura, nedatirano.

U čl. 53. *Zakona* utvrđeno je sljedeće: „Novčanom kaznom od 30.000 do 250.000 dinara kazniće se za prekršaj imalac, ako:

1. ne vodi evidenciju registratorskog materijala sa rokovima čuvanja i ne pribavi saglasnost nadležnog arhiva (član 12, alineja 2),
2. ne utvrdi listu kategorija registratorskog materijala sa rokovima čuvanja i ne pribavi saglasnost nadležnog arhiva (član 12, alineja 2),
3. ne vrši godišnje odabiranje arhivske građe (član 12, alineja 3).

Za prekršaj iz prethodnog stava kazniće se i odgovorno lice imaoća novčanom kaznom od 5.000 do 50.000 dinara“.

Član 54 *Zakona* utvrđuje: “Novčanom kaznom od 20.000 do 50.000 dinara kazniće se za prekršaj imalac, ako:

1. otuđi registratorski materijal i arhivsku građu u društvenoj svojini građanskom pravnom i fizičkom licu (član 7, stav 4),
2. ne planira i ne provodi mjere zaštite registratorskog materijala i arhivske građe u slučaju vanrednih prilika, rata ili neposredne ratne opasnosti (član 12, alineja 4 i član 17 alineja 3),
3. ne dostavi nadležnom arhivu potrebne podatke za evidencije koje arhiv vodi (član 12, alineja 5 i član 17 alineja 4),
4. ne čuva i ne održava arhivsku građu u bezbjednom stanju (član 17, alineja 1),
5. ne omogući nadležnom arhivu pregled arhivske građe i preduzimanje mjera zaštite arhivske građe, kao i stručnu obradu i kopiranje ove građe (član 17, alineja 2),
6. bez odobrenja Arhiva BiH privremeno iznese u inostranstvo arhivsku građu, odnosno, u određenom roku tu građu ne vrati u zemlju (član 30, stav 1 i 3),
7. u utvrđenom roku ne preda nadležnom arhivu registratorski materijal i arhivsku građu koji su nastali do 15. maja 1945. godine (član 30 i 57).

Za prekršaj iz prethodnog stava kazniće se i odgovorno lice imaoća novčanom kaznom od 5.000 do 50.000 dinara“.

U članu 55 *Zakona* utvrđeno je: „Novčanom kaznom od 10.000 do 100.000 kazniće se za prekršaj građansko-pravno lice, ako:

1. ne prijavi nadležnom arhivu građu i ne dostavi mu potrebne podatke za evidenciju (član 27, stav 1),
2. proda arhivsku građu u privatnoj svojini stranom državljaninu (član 28, stav 3),
3. ne ponudi arhivsku građu koju namjerava da proda (član 29, stav 1).

Za prekršaj iz prethodnog stava kazniće se odgovorno lice u građansko-pravno licu novčanom kaznom od 3.000 do 30.000 dinara.

Za prekršaj iz stava 1 ovog člana kazniće se i fizičko lice novčanom kaznom od 3.000 do 30.000 dinara“.

U aktuelnom *Zakonu o arhivskoj građi i Arhivu Bosne i Hercegovine*⁷ značajno su reducirane kaznene odredbe. Naime, jedino su u članu 45 i članu 46 utvrđene kazne za neizvršavanje obaveza imalaca javne i privatne arhivske građe i to:

1. u članu 45 je utvrđeno: „Za prekršaj iz člana 7. ovog zakona novčanom kaznom od 500 do 2.000 KM kaznit će se imalac javne arhivske građe iz nadležnosti Arhiva BiH,
2. u članu 46 je konstatirano: „Za prekršaj iz člana 25. ovog zakona novčanom kaznom od 200 do 800 KM kaznit će se imaoци građe.“

Dakle, ovim zakonom su utvrđene kaznene mjere samo za imaoce javne i privatne građe u nadležnosti Arhiva Bosne i Hercegovine, a nisu utvrđene kaznene mjere za odgovorna lica u njima. U komparaciji sa kaznenim odredbama iz *Zakona o arhivskoj djelatnosti* iz 1987. godine (članovi 53, 54 i 55), evidentno je da su kaznene mjere značajno reducirane, kako po vrsti prekršaja tako i po strukturi, jer nisu predviđene sankcije za odgovorna lica u pravnim licima (tj. imaoцима javne i privatne arhivske građe). Posebna reduciranost kaznenih odredbi u aktuelnom *Zakonu* je u tome što uopće nisu predviđene sankcije za Arhiv BiH i odgovorno lice u njemu (tj. ono što je bilo sadržano u članu 52 *Zakona* iz 1987). Zbog svega toga je očividno da su kaznene odredbe u aktuelnom *Zakonu o arhivskoj građi i Arhivu BiH*, znatno površnije, neodređenije i neadekvatnije, u odnosu na odredbe *Zakona* iz 1987. godine. Činjenica da je Arhiv BiH aktuelnim arhivskim zakonodavstvom izgubio mnoge prijeratne ingerencije matične

⁷ *Zakon* je objavljen u „Službenom glasniku BiH“, br. 16/2001.

arhivske ustanove u Bosni i Hercegovini, ne može biti alibi, kako se to nerijetko nastoji predstaviti, za nedorečenosti i površnosti na planu kaznenih odredbi.

Kaznene odredbe u arhivskim zakonima entiteta i Brčko distrikta BiH

Prvi entitetski zakon donijela je Republika Srpska,⁸ potom Federacija BiH,⁹ te Brčko distrikt Bosne i Hercegovine.¹⁰

Kaznene odredbe u *Zakonu o arhivskoj djelatnosti RS*, naznačene su u poglavlju IV, u članovima 52-55. Iste su apsolutno identične zakonskim određenjima iz 1987. godine, samo što se odnose na Arhiv RS (umjesto arhivi i Arhiv BiH), odnosno na imaoce i stvaraocce (umjesto ranije definicije imaoaca i stvaraoca), te na građansko-pravna lica kao i u zakonu iz 1987. godine. Sankcije su predviđene i za pravna lica i za odgovorne osobe u njima. Jedina razlika je u tome što su kazne iskazane u KM i iznose: za Arhiv RS 1.500 KM do 15.000 KM, a za odgovorno lice u Arhivu RS 200 KM do 1.500 KM (član 52), za imaoce i stvaraocce (za neizvršavanje obaveza iz člana 12) 1.000 do 10.000 KM, dok za ove prekršaje nisu predviđene sankcije za odgovorno lice (član 53), za imaoce i stvaraocce (za neizvršavanje obaveza iz člana 13, 17, 30 i 55) 200 KM do 10.000 KM, a za odgovorno lice 200 KM do 1.500 KM (član 54), te za građansko-pravna lica (za prekršaje iz člana 27, 28 i 29) 200 do 15.000 KM, a za odgovorno lice 500 KM do 3.000 KM (član 55). Za prekršaje iz člana 54 predviđena je kazna za fizičko lice od 200 KM do 3.000 KM.

Kaznene odredbe u *Zakonu o arhivskoj građi Federacije BiH*, utvrđene su u poglavlju V, članovi 43-45. Predviđaju sankcije za širok dijapazon prekršaja, slično prekršajima predviđenim u *Zakonu* iz 1987. godine. Kazne su predviđene za stvaraocce i imaoce i za odgovorna lica u njima. Posebnim članom, član 45, predviđene su kazne i za fizička lica. U svemu tome su ove odredbe slične i sa kaznenim odredbama iz *Zakona o arhivskoj djelatnosti Republike Srpske*. Od ta dva propisa ovaj *Zakon* se razlikuje po tome što nije predvidio sankcije za Arhiv Federacije BiH i za odgovorno lice u njemu, u čemu je kompatibilan sa aktuelnim *Zakonom o arhivskoj građi i Arhivu BiH*.

⁸ *Zakon o arhivskoj djelatnosti*, „Službeni glasnik RS“, br. 35/99.

⁹ *Zakon o arhivskoj građi Federacije BiH*, „Službene novine Federacije BiH“, br. 45 /02.

¹⁰ *Zakon o arhivskoj djelatnosti*, „Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, br. 44/04.

Raspon i visina kazni se u nekim slučajevima značajno razlikuju. U cjelini uzevši najstrožije kaznene mjere predviđa Zakon RS a najblaže Zakon BiH. *Zakon o arhivskoj djelatnosti Brčko distrikta BiH*, također sadrži kaznene odredbe (poglavlje VI, članovi 36 i 37). U njima je krajnje pojednostavljen pristup ovoj problematici, na način da su u članu 36 predviđene sankcije za imaoce javne arhivske građe u istom iznosu bez obzira na vrstu prekršaja, a u članu 37 za imaoce privatne arhivske građe po istom kriteriju. Nisu predviđene sankcije za odgovorne osobe u pravnim licima. Po svemu što sadrže ove kaznene odredbe su apsolutno kompatibilne sa odredbama *Zakona o arhivskoj građi i Arhivu BiH*.

Kaznene odredbe u arhivskim zakonima kantona

Arhivska djelatnost je na području Federacije BiH data u nadležnost kantona. U osam od deset kantona doneseni su arhivski zakoni, u razdoblju od 1999. godine (Unsko-sanski kanton) do 2006. godine (Zeničko-dobojski kanton).¹¹ U Livanjskom i Posavskom kantonu još uvijek nisu doneseni arhivski propisi. U svima su utvrđene kaznene odredbe u jednom (USK), tri (Hercegovačko-neretvanskom, Srednjobosanskom i Bosansko-podrinjskom), i četiri člana (Sarajevski, Zapadno-hercegovački, Tuzlanski i Zeničko-dobojski). U svima su predviđene prekršajne mjere za imaoce arhivske i registraturne građe kao i za odgovorne osobe u njima. Međutim, prekršajne mjere za arhiv su predviđene u *Zakonu* USK, Kantona Sarajevo, Tuzlanskog i Zeničko-dobojskog kantona, dok su za odgovorno lice u arhivu predviđene sankcije samo u zakonima Tuzlanskog i Zeničko-dobojskog kantona. Izuzetak čine odredbe *Zakona* USK (član 48, alineja 3) u kojem stoji: „Tijelo koje donese odluku o prestanku rada stvaraoca ili imaoca javne arhivske i registraturne građe, ili građe kojoj je utvrđeno svojstvo kulturnog dobra, a ne provede mjere propisane članom 10. ovog zakona“. Ovdje se radi o tome da „Organ koji donese odluku o prestanku

¹¹ *Zakon o arhivskoj djelatnosti Unsko-sanskog kantona*, „Sl. glasnik USK“, br. 6/99, *Zakon o arhivskoj građi Zapadnohercegovačke županijem*, „Narodne novine Zapadnohercegovačke županije“, br. 18/99, *Zakon o arhivskoj djelatnosti Kantona Sarajevo*, „Sl. novine Kantona Sarajevo“, br. 2/00, *Zakon o arhivskoj djelatnosti Tuzlanskog kantona*, „Sl. novine Tuzlanskog kantona“, br. 15/00, *Zakon o arhivskoj djelatnosti u Srednjobosanskom kantonu*, „Sl. novine Srednjobosanskog kantona“, br. 10/01, *Zakon o arhivskoj građi Bosansko-podrinjskog kantona Goražde*, „Sl. novine Bosansko-podrinjskog kantona Goražde“, br. 11/03, *Zakon o arhivskoj građi Hercegovačko-neretvanskog kantona*, „Sl. novine Hercegovačko-neretvanskog kantona“, br. 7/04, *Zakon o arhivskoj građi Zeničko-dobojskog kantona*, „Sl. novine Zeničko-dobojskog kantona“, br. 4/06.

rada stvaraoca, odnosno posjednika javne arhivske i registraturne građe, dužan je odrediti novu pravnu osobu kao i posjednika te građe, ili donijeti odluku o predaji te građe nadležnom arhivu“. Ova odredba je osobena u arhivskom zakonodavstvu, kako po sadržaju tako i po terminologiji, ali veoma potrebna, pa i neophodna, baš zbog toga što ne ostavlja mogućnost stvaranja neke pravne neodređenosti i/ili pravnog vakuma u rješavanju ovih pitanja. Međutim, sa aspekta mogućnosti njene primjene ona je veoma problematična, pa i neizvodljiva. Naime, to „tijelo“ je uglavnom izvršni organ općine ili kantona, pa je nesprovodivo da registratura, makar to bio i Arhiv, pokreće postupak za sankcije svoga osnivača, jer i nadležni sud koji treba da utvrdi odgovarajuću sankciju je općinski sud za prekršaje, čiji je osnivač opet to „tijelo“.

Također, je važno istaći činjenicu da svi kantonalni arhivski propisi utvrđuju prekršajne sankcije i za fizičko lice (građanin) u čemu najveći omjer odgovornosti utvrđuje *Zakon Tuzlanskog kantona*.

U cjelini uzevši kaznene odredbe u kantonalnim arhivskim propisima odražavaju percepciju arhivske problematike na višim razinama, svakako uz brojne istovjetnosti, sličnosti i razlike. Istovjetnosti se ogledaju u istovjetnostima gotovo cjelokupnog teksta nekih kantonalnih zakona (primjer zakona Srednjobosanskog i Bosansko-podrinjskog kantona), sličnosti se sadrže u percepciji problema i korištenoj terminologiji (primjer zakona Sarajevskog, Tuzlanskog i Zeničko-dobojskog kantona), a razlike se odnose na to da pojedini arhivski propisi uopće ne tretiraju određena pitanja, ili da ih različito tretiraju. Primjera za to ima više. Naprimjer: *Zakon o arhivskoj građi i Arhivu Bosne i Hercegovine* uopće ne predviđa odgovornost Arhiva i odgovornog lica u Arhivu. Arhivski propisi nižih administrativnih razina (entiteta, Brčko distrikt, kantoni) se u pristupu ovom pitanju značajno razlikuju. Zakon entiteta Federacija BiH, Brčko distrikta BiH i tri kantona (Hercegovačko-neretvanski, Srednjobosanski i Bosansko-podrinjski) su kompatibilni sa Zakonom BiH, iako su sa aspekta prava i posebno interesa struke ove odredbe neodgovarajuće jer čine negaciju (degradaciju) već dostignutog nivoa percepcije odgovornosti arhiva i arhivista. Zakoni entiteta Republika Srpska i pet kantona (Unsko-sanski, Tuzlanski, Zeničko-dobojski, Sarajevski i Zapadno-hercegovački) predviđaju sankcije za arhive i odgovorna lica u njima, što je na liniji nastavka kontinuiteta u stručnom pristupu promišljanjima o ovom pitanju.

Razlike su ogromne i po osnovu tretmana pitanja građe građansko-pravnih lica. Vlasnički status ove građe je različito uređen ili nije ni dotican: u nekim propisima ova građa se smatra javnom,¹² u drugima privatnom a u trećima nije posebno tretirana. Ni jedan arhivski propis nije utvrdio obaveze i odgovornosti građansko-pravnih lica, osim *Zakona o arhivskoj djelatnosti RS*. U članovima 26 do 30 ovog Zakona, utvrđene su obaveze građansko-pravnih (i fizičkih) lica, a članom 55 utvrđene su kaznene mjere za njihovo neprovođenje. Kazne su predviđene za građansko-pravna lica i za odgovorna lica u njima. Tako se na neki način stvorio svojevrsan vakum – pravni i stručni u vezi sa ovom građom na prostoru Federacije i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine. Ta građa kao da je nestala, da je više nema u BiH, osim u RS. To zasigurno nije pravilan pristup u rješavanju konačne sudbine ove vrste veoma značajne građe. Postoje shvatanja da npr. građa vjerskih zajednica, koja spada u građu građansko-pravnih lica, pripada specijalnim arhivima vjerskih zajednica, što je zaista jedno od najučinkovitijih rješenja. Međutim, dok se ti arhivi ne osnuju i ne profunkcioniraju, ova građa je u punoj nadležnosti javnih arhiva (arhiva općeg tipa).

Za predmet ovoga rada od posebnog je značaja primjena zakonima utvrđenih kaznenih odredbi. Pošto u arhivskoj literaturi o tome nema objavljenih iskustava pojedinih arhiva, ostala nam je mogućnost da putem anketnog upitnika utvrdimo činjenično stanje. Međutim, tu provjeru nismo konzistentno uspjeli provesti. Iz odgovora nekih arhiva je vidljivo da nisu ni podnošeni zahtjevi za utvrđivanje prekršajne odgovornosti nesavjesnih imalaca i stvaralaca arhivske građe i da to nikada nije bila njihova praksa, većina arhiva i nije dostavila bilo kakve odgovore, a neki arhivi su u usmenom razgovoru pružili informacije o aktivnostima koje na ovom planu provode u dužem vremenskom razdoblju. Među njima je najviše aktivnosti ispoljio Arhiv TK, na način da su prijave podnošene i da su pojedine registrature i sankcionirane. Iako potpune podatke o tome nismo uspjeli dobiti u pisanoj formi, ipak ostaje konstatacija da su iskustva Arhiva TK na ovom planu ilustrativna i da ih ostali arhivi trebaju slijediti.¹³

¹² Članom 11 *Zakona o arhivskoj djelatnosti TK* utvrđeno je da se javnom građom, između ostaloga smatra i građa „bivših građansko-pravnih lica“.

¹³ Odgovori na *Anketni upitnik* upućen putem maila arhivima u Bosni i Hercegovini jula 2016.

Komparacija kaznenih odredbi sa arhivskim zakonom Republike Hrvatske

Nakon disolucije eks Jugoslavije i formiranja zasebnih država, prva je novi arhivski zakon donijela Republika Hrvatska.¹⁴ Ovaj zakon je uspostavio kontinuitet sa prijeratnim arhivskim propisima, a istovremeno je apsorbirao i svu novonastalu problematiku koju je sa sobom donio rat i tranzicija društva, posebno na planu tranzicije vlasništva. Isti je korišten pri izradi prijedloga više arhivskih zakona u Bosni i Hercegovini.

Kaznene odredbe ovoga zakona svrstane su u odjeljak VII u članovima 65 i 66. U členu 65 *Zakona* stoji: "Tko uništi, prikriva ili učini neupotrebljivim arhivsko gradivo, ili ga iznese u inozemstvo bez odobrenja nadležnog državnog tijela, kaznit će se zatvorom do pet godina". Ovdje se radi o odredbama koje po svom karakteru predstavljaju krivično djelo, a ne prekršaj. Takve odredbe ne sadrže bosanskohercegovački arhivski zakoni, već su one ugrađene u krivične zakone države i entiteta.

Prekršajna odgovornost utvrđena je u členu 66 *Zakona*. U njemu su prekršaji svrstani u dvije kategorije – naznačene u dva stava ovoga člana, a za dvije razine sankcija: za teže prekršaje kazna za imaoaca, stvaraoca, tijelo koje donese odluku, za arhiv, za ravnatelja arhiva i sl., iznosi 5.000 do 20.000 kuna, a za nešto lakše prekršaje od 3.000 do 12.000 kuna. Za obje vrste prekršaja predviđena je i kazna za „odgovornu osobu stvaratelja i imatelja arhivskog i registratorskog gradiva ili ustanove“ u iznosu od 2.000 do 8.000 kuna.

Komparacijom kaznenih odredaba *Zakona o arhivskom gradivu i arhivima Republike Hrvatske* i *Zakona o arhivskoj građi i Arhivu BiH*, dolazimo do sljedećih konstatacija:

- hrvatski zakon sadrži odredbe o onome što se u bosanskohercegovačkom zakonu smatra krivičnim djelom te zbog toga nije utvrđeno arhivskim već krivičnim zakonima države i entiteta,
- opseg i vrsta prekršaja su znatno određenije naznačeni u hrvatskom arhivskom zakonu,
- hrvatski zakon sankcioniše i arhiv, ravnatelja arhiva i odgovornu osobu u arhivu, dok to bosanskohercegovački zakon ne predviđa,

¹⁴ *Zakon o arhivskom gradivu i arhivima*, „Narodne novine“, br. 105/97, a kasnije dopunjavao dva puta: 2000 godine („NN“, br. 64/00) i 2009. godine („NN“, br. 65/09).

- hrvatski zakon predviđa sankcije i za odgovorne osobe imalaca i stvaralaca, dok to bosanskohercegovački zakon ne predviđa,
- visina novčanih kazni je dva do tri puta veća u hrvatskom nego u bosanskohercegovačkom zakonu.

Dakle, očividno je da se aktuelni bosanskohercegovački arhivski zakon, u sferi kaznenih odredbi, značajno razlikuje od aktuelnog hrvatskoga zakona. To je, između ostaloga, posljedica toga što za razliku od Hrvatske u Bosni i Hercegovini ne postoji integralna kaznena politika na državnoj razini. Ta određena konzervativnost i nedorečenost bosanskohercegovačkog zakona bila je jasna i predlagaču i donosiocu, ali je to u dejtonskoj Bosni i Hercegovini bilo u tom trenutku moguće rješenje, te je sa te strane gledano bilo neobično važno njegovo usvajanje. Međutim, nema opravdanja za statičnost pristupu promjenama ovog Zakona, kako od strane donosioca (države) tako i naročito od strane Arhiva BiH i arhivske djelatnosti BiH. Ipak, treba istaći, kako je i naprijed naznačeno, da su u entitetskim i nekim kantonalnim zakonima na ovom planu učinjena izvjesna poboljšanja, tako da većina aktuelnih arhivskih propisa u Bosni i Hercegovini, u većoj ili manjoj mjeri apsorbiraju zakonska rješenja utkana u *Zakon o arhivskom gradivu i arhivima Republike Hrvatske*. Postojeća neharmoniziranost (rasštimanost) arhivskih propisa različitih administrativnih nivoa i nadležnosti,¹⁵ posljedica je nepostojanja jedinstvene (odgovarajuće) državne kulturne politike (bar nekih osnovnih projekcija). Također su nedostatnosti u arhivskim propisima nižih razina, posljedica neprepoznavanja adekvatnog značaja arhivske djelatnosti u kojekakvim aktuelnim kulturnim strategijama,¹⁶ čemu je na različite načine doprinijela i arhivska djelatnost: nezainteresiranošću, površnošću, nedosljednošću i neprofesionalnošću, a što je povremeno izlazilo na površinu u rijetkim raspravama o ovim pitanjima.

Zaključak

Kaznena politika svake zemlje predstavlja neku vrstu barometra vrijednosti problematike na koju se odnosi. Međutim, u slučaju arhivske djelatnosti Bosne i Hercegovine to nije slučaj. Naime, s jedne strane se u propisima o kulturnim dobrima i o arhivskoj djelatnosti konstatira da je arhivska

¹⁵ Azem Kožar, Harmonizacija arhivskih propisa – mogućnost ili utopija, u: *Glasnik arhiva i AU BiH*, broj 41, Sarajevo, 2011, 54-61.

¹⁶ Azem Kožar, Mjesto i uloga arhivske djelatnosti u okvirima nove kulturne politike Bosne i Hercegovine, *Glasnik arhiva i AU BiH*, broj 39, Sarajevo, 2009, 126-137.

djelatnost od posebnog društvenog interesa, a to znači od posebnog značaja, dok se s druge strane vrstom prekršaja i visinom sankcija te odredbe marginaliziraju. Još značajnije je to što se zakonske odredbe ne primjenjuju, osim u malom broju slučajeva, čime se stvara nepovoljna društvena klima o važnosti arhivske građe i arhivske djelatnosti uopće, koju ponajviše, svjesno ili nesvjesno, generiraju sami arhivi. U lepezi pitanja kojima se bave organi vlasti svih vrsta i nivoa, stvaraoci i imaoci arhivske građe svih vrsta i dr., arhivska djelatnost je na posljednjem mjestu. Uzroci takvoga stanja su između ostaloga i u neodgovarajućoj kaznenoj politici iskazanoj kroz formu kaznenih odredbi koje u određenoj mjeri sadrži svaki arhivski zakon na području Bosne i Hercegovine.

Među brojnim njenim nedostatnostima su:

- neujednačenost poslova i postupaka čije neizvršavanje podliježe prekršajnoj odgovornosti,
- neujednačenost subjekata (registratura) koji podliježu prekršajnoj odgovornosti (negdje su to stvaraoci i imaoci, negdje samo stvaraoci ili samo imaoci),
- neujednačenost kod utvrđivanja prekršajne odgovornosti za ovlaštene osobe (u nekim zakonima je utvrđena i njihova odgovornost, mada za različite poslove, a u nekima nije),
- neujednačenost stajališta o odgovornosti arhiva i odgovornih lica u arhivima (neki zakoni ne predviđaju odgovornost ni jednih ni drugih, neki samo arhiva, a neki i arhiva i odgovornih lica),
- neujednačenost kod pristupa sankcioniranju prekršilaca imalaca privatne arhivske građe (neki zakoni ne prave razliku u sankcioniranju prekršaja u ophođenju sa javnom i privatnom građom, a neki preferiraju odnos prema prekršiocima javne arhivske građe),
- neujednačenost visine novčane kazne po pojedinim prekršajima (razlike se u novčanim iznosima kreću u dvostrukim i trostrukim iznosima),
- neujednačen tretman odgovornosti građansko-pravnih lica,
- neujednačen tretman odgovornosti fizičkih lica.

Najpovršnijim se doima pristup u kaznenim odredbama *Zakona o arhivskoj građi i Arhivu BiH*, što zorno pokazuje komparacija sa *Zakonom o arhivskom gradivu i arhivima Republike Hrvatske*, ali i komparacije sa ostalim arhivskim zakonima unutar zemlje. Najkonzistentnijim se doimaju kaznene odredbe

Zakona o arhivskoj djelatnosti RS, naročito po visini novčanih kazni. I neki kantonalni zakoni su prilično obuhvatno utvrdili vrstu postupaka koji se sankcioniraju, prekršioce i novčane kazne, mada su i u njima neophodna određena usklađivanja i poboljšanja.

I pored naznačenih brojnih slabosti u sferi kaznene politike i kaznenih odredbi u arhivskim propisima Bosne i Hercegovine, pragmatična strana je kudikamo slabija. Zanimljivo je mali broj pokrenutih prekršajnih prijava kod nadležnih sudova od strane arhiva. Samo neki arhivi pokreću utvrđivanje prekršajne odgovornosti registratura, dok ogromna većina arhiva to ne prakticira. To prije svega znači da arhivi ne obavljaju svoju djelatnost dosljedno u skladu sa zakonom. Između ostaloga to je zbog toga što arhivi ne pridaju odgovarajući značaj arhivskoj građi u nastajanju, pa su nedovoljno prisutni na terenu. Ne prate vlasničke promjene i ne preuzimaju u potrebnoj mjeri arhivsku građu privatiziranih i ugašenih registratura, pa ni onu stariju od 30 godina. Kod nekih arhiva je problem u nedostatku kadrova, kod drugih u nedostatku spremišnog arhivskog prostora i opreme, a kod većine i jedno i drugo. U osnovi se radi o nedostatku arhivskih znanja. Zbog svega toga, sve inicijative na planu promjene odnosa društva prema arhivima i arhivskoj građi, pa i u sferi kaznene politike, treba da krenu od arhiva, ponajbolje preko izučenih i usaglašenih prijedloga u arhivskim asocijacijama, koje bi potom svaki arhiv pokrenuo prema svome osnivaču. Tako bi se bar jedinstveno i organizirano krenulo u promjene, mada je sasvim jasno da će njihova dinamika i kvalitet umnogome zavisiti od profesionalnosti arhiva i arhivista. Naravno, legalan je i poželjan postupak koji društvo preko svojih instrumenata pokreće prije svega prema arhivima zbog neizvršavanja zakonskih odredbi, tj. zbog nepoduzimanja aktivnosti da se stanje zaštite, čuvanja i korištenja arhivske građe dovede na zakonom utvrđenu razinu. Ipak, takve mjere je iluzorno očekivati, jer to društvo u cjelini uzevši, oličeno u osnivačima arhiva, dobro zna da je svojim stavovima doprinijelo nezadovoljavajućem stanju. Zbog svega toga znatno je realnije inicijative očekivati od profesionalaca (arhiva i arhivista), u mjeri u kojoj oni postoje, nego od korumpiranih i otuđenih centara moći.

Pregledni naučni rad

UDK: 94:316.4.06:2-678:339.922: (1-751.3) (497.6)

Prof.dr. Elmir Sadiković¹

**HISTORIJSKE I GEOPOLITIČKE DETERMINANTE
INTEGRACIJE BOSNE I HERCEGOVINE U
EVROPSKU UNIJU**

Sažetak

U radu su elaborirane geopolitičke okolnosti na evropskom kontinentu nakon II. Svjetskog rata koje dovele do prvih oblika institucionalne, ekonomske i političke integracije zapadno – evropskih država. Integrativni procesi u drugoj polovini 20. stoljeća su doveli do nastanka Evropske unije kao sui generis tvorevine, odnosno supranacionalnog oblika međudržavne saradnje utemeljnog na zajedničkim demokratskim vrijednostima i ugovorima reguliranih prava i obaveza. Integracija države Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju se odvija u složenim unutaršnjim i međunarodnim okolnostima državnog uređenja izvedenog Dejtonskom mirovnim sporazumom. U radu su problematizirani ključni politički aspekti prepreka Bosni i Hercegovini u postizanju punopravnog članstva u Evropskoj uniji, posebno u kontekstu krize Evropske unije i odnosa prema novom proširenju.

Ključne riječi:

Evropska unija, Bosna i Hercegovina, integracija, politička kriza.

Historical and geopolitical determinants of integration of Bosnia and Herzegovina to the European Union

Abstract

The paper elaborated geopolitical circumstances on the continent of Europe after World War II. World War II that led to the first form of institutional, economic and political integration of the West - European countries. Integration

¹ Fakultet političkih nauka Univerzitet u Sarajevu

processes in the second half of the 20th century led to the creation of the European Union as a sui generis creation or supranational forms of interstate cooperation residencies founded on shared democratic values and contracts regulated rights and obligations. Integration of Bosnia and Herzegovina to the European Union takes place in a complex internal and external circumstances polity built the Dayton Peace Agreement. The paper problematizes key political aspects obstacle to Bosnia and Herzegovina in achieving full membership in the European Union, particularly in the context of the crisis of the European Union and relations with the new expansion.

Key words

European Union, Bosnia and Herzegovina, integration, the political crisis

Geopolitičke okolnosti evropskih integracija nakon II Svjetskog rata

Evropski kontinent je vijekovima bio poprište ratova i sukoba među evropskim državama i narodima. Prve ideje evropskog ujedinjenja stare su više od dva vijeka. Međutim, tek u toku i nakon okončanja stravičnog II. Svjetskog rata, koji je doveo do nezapamćenog stradanja evropskih naroda, ideje o ujedinjenju evropskih država i naroda su ponovo oživjele. Možemo reći da je zapravo nacistički režim Adolfa Hitlera bio glavni katalizator stvaranja Evropske zajednice. Umaju 1943. godine Hitler je tvrdio da je glavni cilj rata stvaranje ujedinjene Evrope² i da samo Njemačka može uvesti red u novi evropski poredak. Međutim, taj poredak je bio zasnovan na ideji i praksi fašizma. Suprostavljajući se Hitleru i njegovim saveznicima, u redovima antifašističke koalicije spominjala se mogućnost i potreba stvaranja “ujedinjene Evrope.” Mada sa različitim ciljevima ova će ideja biti prisutna kroz čitavo vrijeme II. Svjetskog rata, asvoju punu afirmaciju dobila je nakon rata. Britanski premijer Winston Churchill je još 1942. godine u jednom pismu britanskom ministru vanjskih poslova Anthony Edenu, a povodom organizovanja Zapadne Evrope protiv Sovjetskog Saveza nakon završetka II. Svjetskog rata, iznio ideju potrebe ujedinjenja evropskih država: „...ipak se nadam da će evropska obitelj biti u stanju djelovati kao

² Riječ “Evropa” potiče od asirskog pojma “erp” što je značilo “tama” ili “tamo gdje sunce zalazi”, dok po istoj etimologiji riječ “asis” označava “sjaj” ili “svjetlost, odnosno “tamo gdje se rađa”. Vidi: Smajić, Zekerijah (2005), EvropskaUnija z asvakoga, Sarajevo, str.12

jedinstvena cjelina pod vođstvom Evropskog vijeća. S nadom očekujem stvaranje sjedinjenih država Evrope.”³Vođe Sovjetskog Saveza i SAD-a ujedinjenje evropskih država u toku rata nisu uzimale kao svoj primarni cilj. Za SAD je bio važan odnos prema SSSR-u, a za SSSR se postavljalo pitanje moguće obnove opasnosti od Njemačke koja bi bila u ujedinjenoj Evropi. U kontekstu blokovski polariziranih međunarodnih odnosa nastali su povoljni uslovi za stvaranje jedinstvene zapadne Evrope.

Ekonomska i politička integracija zapadno – evropskih država je počela neposredno nakon II. Svjetskog rata uz snažnu podršku SAD-a. U razdoblju od 1947. do 1948. godine u State Department-u stvaraju se prve studije o novoj Evropi. Osnovna dilema bila je vezana za pitanje granica nove ujedinjene Evrope. U odnosu na ovo pitanje nastajali su različiti prijedlozi. Paul Hoffman, direktor administracije za ekonomsku pomoć koja je raspoređivala sredstva iz Maršalovog plana, zahtijevao je da se u početnoj fazi Evropa ujedinjuje oko Francuske, Italije i zemalja Benelux-a. Državni tajnik Dean Acheson vjerovao je da je najoptimalniji razvoj Evrope zasnovan na povezivanju ujedinjene Evrope sa Kanadom i SAD i da bi se na taj način stvorilo snažno jezgro atlantizma. U tom vremenu oblikovano je i stajalište da privredni razvoj mora postati okosnica nove Evrope, ali i vjerovanje da je privredno povezivanje nedovoljno i da samo sa zacrtanim političkim programom nova Evropa može krenuti u jedinstvo. Stajališta zapadno-evropskih zemalja u odnosu na ideju ujedinjenja su takođe bila različita. Velika Britanija je snažno podržavala ujedinjenje evropskih država. U svom poznatom govoru u Cirihu 1946. godine britanski premijer Winston Churchill je istakao potrebu stvaranja “sjedinjenih država Evrope”. U francuskoj poslijeratnoj politici bilo je izraženo strahovanje da bi u novim uslovima moglo doći do jačanja Njemačke, te su francuski politički krugovi u svojim koncepcijama ujedinjenja Evrope težili kontroli poražene Njemačke. Ideja novog evropskog jedinstva postala je vrlo atraktivna u zapadno-njemačkim političkim krugovima. Njemački kancelar Konrad Adenauer je pisao da je evropska misao postala jedno od najvažnijih načela zapadno-njemačke vanjske politike. Italija i zemlje Benelux-a su u povezivanju zapadnoevropskih država prije svega vidjele mogućnosti bržeg ekonomskog razvoja. Pokreti koji su nakon rata okupili

³ Vidi: R. Vukadinović, L. Čehulić (2005) *Politika evropskih integracija*, Zagreb: Topical, str. 25-81.

elitu zapadnoevropskih zemalja u svojim političkim programima izrazili su početna traženja jedinstva. U septembru 1946. godine nastaje prva Švicarska unija Evrope, kao prva evropska konfederacija koja je zagovarala Uniju evropskih zemalja, a koja bi bila utemeljena na federalnim načelima. Evropski savez federalista osnovan 1947. godine zagovarao je koncept integralnog federalizma. Po ovoj koncepciji u novoj evropskoj federaciji bi bio osnovan jedinstven društveno-politički sistem, anacionalne države su se prema zamišljenom konceptu trebale odreći dijela svojih suverenih prava. Evropski pokret koji je postao federacija autonomnih proevropskih organizacija iz različitih evropskih zemalja održao je kongres u Hagu od 7. do 10. maja 1948 godine. Rezolucija koju je prihvatio kongres isticala je da evropski narodi što prije moraju osnovati privrednu i političku uniju. Jedinstvena Evropa koju bi trebalo stvoriti bila bi federalna po svom karakteru. Federalističkim projektima koji su težili stvaranju jedinstvene federalne cjeline od 17 evropskih zemalja suprostavljali su se različiti pokreti koji su nastojali zadržati potpunu suverenost nacionalnih država. Ovi pokreti su se protivili „federalnoj Evropi“ i u prvi plan su stavljali potrebu saradnje među zapadnoevropskim državama. Različiti stavovi federalista i unionista su zapravo doveli do prvih oblika institucionalne saradnje evropskih država. Ta dva koncepta su i danas u temelju političko – ideološke vizije budućnosti Evropske unije. Federalisti zagovaraju jačanje Evropske unije i snažniju integraciju na načelima integralnog federalizma. Sa druge strane unionisti podržavaju Evropsku uniju u kojoj će države članice sačuvati najbitnije aspekte nacionalnog suvereniteta.

Dva osnovna motiva su inspirisala evropske lidere da krenu u pravcu ujedinjenja: ekonomski i politički. Obnova ratom razorene privrede je zahtijevala ekonomsku integraciju i saradnju država zapadne Evrope. Drugi motiv za integraciju zapadnoevropskih država je bio politički i sastojao se u težnji zaustavljanja ekspanzije komunizma na zapadnu Evropu, posebno zbog izraženog uticaja Moskve na komunističke partije u Francuskoj i Italiji.⁴

Analizom geopolitičkih odnosa u Evropi nakon II Svjetskog rata možemo izdvojiti i nekoliko ključnih momenata koji su zapadnoevropske države usmjerili u pravcu jedinstva i saradnje. U prvom redu na integraciju

⁴ Vidi: Armstrong, D., Lloyd, L., Redmond, J. (2004), *International Organization in World Politics*, Hampshire/New York: Palgrave Macmillan, str.141

zapadnoevropskih država su dominantno uticali interesi dvije velike svjetske sile: SAD i SSSR. Strah od SSSR – a i širenja komunizma na zapadnu Evropu, posebno nakon sovjetske okupacije Čehoslovačke 1948. godine, potakao je nakoliko zapadnoevropskih država da se ujedine u Zapadnoevropsku uniju (WEU). Tada je potpisan Briselski pakt koji je omogućio saradnju Velike Britanije, Francuske, Belgije, Holandije i Luksemburga u ekonomskoj, socijalnoj i kulturnoj oblasti i kolektivnu samoodbranu. U osnovi to je bio vojni savez. Zapadnoevropska unija je u velikoj mjeri prevaziđena stvaranjem NATO Saveza 1949. godine, pod vođstvom SAD-a, iako je formalno nastavila i dalje da postoji. U aprilu 1948. godine osnovana je Evropska organizacija za ekonomsku saradnju (OEEC), u čiji sastav je ušlo 16 zapadnoevropskih zemalja. Ova organizacija je do 1961. godine proširila svoje članstvo na mnoge nekomunističke industrijske zemlje i promijenila ime u Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD). SAD i Kanada postali su pridruženi članovi. Svrha osnivanja Organizacije za evropsku ekonomsku saradnju sastojala se u racionalizaciji programa ekonomske pomoći evropskim državama. 1948. godine vlade Holandije, Belgije i Luksemburga su, shvativši da su njihove privrede neraskidivo povezane, osnovale carinsku uniju – Benelux. Godinu dana poslije, u maju 1949. godine potpisan je statut Vijeća Evrope, sa sjedištem u Strazburu. Vijeće Evrope je imalo značajnu ulogu u promovisanju parlamentarne demokratije, tržišne privrede i zaštite ljudskih prava, kao temeljnih vrijednosti na kojima je izgrađena i Evropska unija.

Pored straha od širenja komunizma kao drugo ključno pitanje se javilo pitanje očuvanja trajnog mira u Evropi. Poučene lošim iskustvom nakon I. i II. Svjetskog rata zapadnoevropske države su tražile model institucionalne saradnje i organizacije koji će onemogućiti nove ratove na evropskom kontinentu. Trajni mir je bio osnovni politički motiv za osnivanje Evropske zajednice. Tada je prihvaćena ideja da se zapadna Njemačka organski i institucionalno snažno poveže sa svojim susjedima. Ovoj ideji se najviše suprostavljala Francuska, iako je njen najveći zagovornik bio upravo jedan Francuz, Žan Mone, koji se smatra glavnim arhitektom Evropske unije. Njegov plan, koji se sastojao u tome da se zapadno – njemačka i francuska industrija čelika stave pod jedinstvenu Visoku upravu koja će nadgledati njihov razvoj, predložen je 09. maja 1950. godine od strane francuske vlade

kao Šumanov plan.⁵ Ispred Zapadne Njemačke ovaj plan je odmah prihvatio kancelar Konrad Adenauer, koji je vidio mogućnost da se Njemačka ponovo pridruži zajednici evropskih država. Plan su zatim prihvatile vlade Italije i zemalja Benelux-a. Tako je 18. aprila 1951. godine potpisan Pariski ugovor, čime je formalno uspostavljena Evropska zajednica za uglj i čelik. Žan Mone je bio njen prvi predsjednik. „Prihvatajući Šumanov plan, zemlje članice su se odlučile za funkcionalni tip integracije federativnog karaktera, koji će kasnije rezultirati formiranjem Evropskog parlamenta i izborom poslanika na osnovu opšteg prava glasa.“⁶ Stvaranjem Evropske zajednice za uglj i čelik formiran je prvi evropski međunarodni mehanizam koji je imao supranacionalna prava.⁷

Današnja Evropska unija je zapravo rezultat višedecenijskog integracijskog procesa koji je započeo osnivanjem Evropske zajednice za uglj i čelik. 1963. Godine Robert Schuman u svojoj knjizi „*Za Evropu*“ piše: “Devetog maja 1950. Godine francuska je vlada u svojoj svečanoj deklaraciji izabrala Evropu...Evropu oslobođenu bratoubilačkih i sterilnih borbi, koja se kretala putem zajedništva, zalogu napretka, sigurnost i mira.”⁸ Iz tog navoda jasno se može prepoznati poslijeratna težnja da se neki budući ponovni rat u Evropi izbjegne po svaku cijenu. Strah od moguće nove utrke u naoružanju izazvane, između ostalog, i hladnoratovskim prilikama te blokovskom podjelom svijeta, a koji su pridonijeli stvaranju potrebe za zajedništvom među državama Evrope, temelj je na kojem su nastale tri Evropske zajednice.⁹ Od samog osnivanja Evropska zajednica je otvorena

⁵ Robert Šuman koji je tada bio ministar vanjskih poslova Francuske je shvatio prednosti evropskih integracija i snažno je podržao Moneov plan. U njegovom iznošenju 9. maja 1950. godine je izjavio: “Solidarnost između dvije zemlje, kao posljedica zajedničke proizvodnje, pokazaće da je rat između Francuske i Njemačke ne samo nezamisliv već i nemoguć sa materijalne tačke gledišta. Vidi: Leonard, Dik (2004), Vodič kroz Evropsku uniju, Beograd: Narodna knjiga Alfa, str.14.

⁶ Preuzeto: Janjević, M. (2007), Spoljna politika Evropske Unije, Beograd: Službeni glasnik, str.17

⁷ Vidi: Lasić, Mile (2009), Evropska Unija – nastanak, strategijskenedoumiceiintegracijskidometi, Sarajevo: Publishing, str.119.

⁸ Schuman, Robert (2000), *Za Evropu*, Zagreb: Europski dom, str.4

⁹ Ivor Altaras Penda (2005), *Temeljne vrijednosti Evropske Unije – od utopije do stvarnosti*, Časopis: Politička misao, Vol. XLII, br.3, str.158

organizacija za prijem drugih država u njeno članstvo.¹⁰ Druge evropske zemlje su uvidjele prednosti zajedničkog evropskog tržišta. Tako su Grčka i Turska već 1959. godine podnijele zahtjev za pridruženo članstvo u Evropskoj ekonomskoj zajednici. Njima se pridružila Velika Britanija 1961. godine, a ubrzo nakon toga Irska, Danska i Norveška. Međutim, francuski predsjednik De Gol je stavio 1963. godine veto na zahtjev Velike Britanije, a odmah nakon toga su i tri ostale zemlje povukle zahtjev za punopravno članstvo. Francuski predsjednik Šarl De Gol je zbog bliskih veza SAD i Velike Britanije strahovao od prevelikog uticaja Sjedinjenih Američkih Država na buduću razvoj Evropske zajednice. Međutim, nakon De Golove smrti Velika Britanija, Irska i Danska su primljene u članstvo Evropske zajednice 1973. godine, nakon što je francuski predsjednik Pompidou je 1969. godine ukinuo višegodišnji francuski veto na ulazak Velike Britanije u Evropsku zajednicu. Norveška je odbila potpisivanje ugovora o pristupanju nakon neuspješnog referenduma koji je održan 1972. godine. Proširenjem na tri nove članice stanovništvo Evropske zajednice je povećano sa 191 na 225 miliona. Međutim ekonomska recesija koja je nastupila nakon 1973. godine usporila je ekonomski razvoj Zajednice. Tada je na samitu u Parizu koji je održan u decembru 1974. godine postignut dogovor o osnivanju Evropskog fonda za regionalni razvoj (ERDF). Njegov cilj je bio da premosti jaz između najsiromašnijih i najprosperitetnijih regija u okviru Zajednice. Iako je ovaj fond pružao pomoć svim državama članicama Evropske zajednice, njegovi najveći korisnici u prvoj deceniji postajanja su bili Velika Britanija, Irska i Italija. Nakon oslobođanja od vojne diktature 1981. godine u članstvo Evropske zajednice je primljena Grčka. Pregovori o prijemu Španije i Portugala su bili mnogo teži, jer je u okviru same zajednice bilo protivljenja njihovom prijemu, a naročito od strane Francuske čiju su se poljoprivrednici plašili konkurencije iz Španije. Tako su Španija i Portugal u članstvo Evropske zajednice primljene tek 1986. godine. Krajem 80-tih godina dolazi do velikih promjena koje su imale veliki uticaj na Evropsku zajednicu. Raspad SSSR-a i pad komunizma je zemljama Istočne Evrope omogućio tranziciju. Istočnoevropske zemlje su se okrenule Evropskoj zajednici kao izvoru ekonomske pomoći i sigurnom okviru njihovog

¹⁰ U članu 49. Ugovora o Evropskoj Uniji se navodi „da svaka evropska država može podnijeti zahtjev za članstvo ako poštuje principe slobode, demokratije, poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda, te vladavine prava“, vidi: Razumijevanje proširenja – politika procesa proširenja Evropske Unije (2007), Sarajevo: Delegacija Evropske komisije u Bosni i Hercegovini, str. 6

demokratskog razvoja. Tako su već 1991. godine sa Mađarskom, Poljskom i Čehoslovačkom potpisani ugovori na deset godina o pridruživanju, koji su uključivali finansijsku pomoć i saradnju na velikom broju aktivnosti. U međuvremenu je Evropska zajednica poduzela inicijativu za osnivanje Evropske banke za obnovu i razvoj (EBRD), čiji je primarni cilj bio pomoć bivšim komunističkim zemljama da razviju tržišnu privredu. U januaru 1995. godine Austrija, Finska i Švedska postale su punopravne članice Evropske unije. Njihov prijem predstavljao je vrhunac procesa koji je započeo još 1985.godine.

Do najvećeg proširenja u historiji Evropske unije dolazi 2004. godine, kada je u punopravno članstvo primljeno deset novih država (Poljska; Mađarska; Češka; Slovačka; Slovenija; Malta; Sjeverni Kipar; Estonija; Litvanija i Letonija). Sa ovim proširenjem broj država članica Evropske Unije se sa 15 povećao na 25. Broj stanovnika se sa 370 povećao na 455 miliona. Šesto proširenje Evropske Unije izvedeno je 2007 godine. Tada su u članstvo primljene Bugarska i Rumunija.¹¹ Posljednje proširenje Evropske unije bilo je 2013.godine kada je u punopravno članstvo primljena Republika Hrvatska. Evropska Unija je sui generis tvorevina, višeslojni, policentrični sistem vlasti, prava i vrijednosti, sa širokim nadležnostima iz oblasti ekonomije, zaštite ljudskih prava, zajedničke unutrašnje i jedinstvene vanjske politike i u cjelini predstavlja najvažniji oblik evropske integracije, sa specifičnim oblikom uravnotežene strukture nacionalnog i nadnacionalnog suvereniteta.¹²

Politička kriza Evropske unije kao kriza temeljnih vrijednosti

Od svog osnivanja EZ/EU se u svom institucionalnom razvoju i procesu proširenja suočavala sa brojnim i političkim i ekonomskim krizama. De Golov višegodišnji veto iz 1963. godine na zahtjev Velike Britanije za članstvo u EZ, velika politička kriza koja je kulminirala 1965. godine

¹¹ Članstvo u Evropskoj Uniji: Belgija, Zapadna Njemačka, Italija, Luksemburg, Holandija, Francuska (1958); Danska, Irska, Velika Britanija (1973); Grčka (1981); Portugal; Španija (1986); Austrija; Finska; Švedska (1995); Mađarska, Poljska, Estonija, Litvanija; Letonija; Slovačka; Češka Republika; Slovenija, Malta, Kipar (2004); Rumunija; Bugarska (2007); Hrvatska (2013)

¹² Sadiković, Elmir (2016), Evropske integracije i multirazinsko upravljanje, Časopis: Pregled, God. LVII, br.2, str. 23, Sarajevo: Univerzitet u Sarajevu

u dogovorima oko zajedničke poljoprivredne politike praćena mogućim izlaskom Francuske iz EZ, velika ekonomska kriza 70-tih godina, kao i izazov najvećeg proširenja EU 2004. godine, su samo neke od kriza sa kojima se EZ/EU suočavala u svom političkom razvoju. Međutim, sve te krize su, nasuprot stajalištima euroskeptika, rezultirale produbljuvanjem integracija i institucionalnim jačanjem EZ i njenih nadležnosti. Da li je kriza sa kojom se posljednjih godina suočava EU posebna? Ako je uporedimo sa predhodnim sigurno jeste. Nije u pitanju samo ekonomska i politička kriza EU, već se radi i o krizi temeljnih demokratskih vrijednosti na kojima je EU zasnovana. Val izbjeglica sa Bliskog istoka i sjeverne Afrike, sve bolji izborni rezultati populista i desničarskih stranaka, Brexit, konfrontacija sa Rusijom, kriza euro zone... su krize u kojima se ispoljavaju substancijalni problemi EU. To potvrđuju i izjave najviših evropskih zvaničnika, inače snažnih zagovornika evropskih integracija, koji nerijekto govore i o objektivnoj opasnosti dezintegracije evropskog projekta.

Na pitanju izbjeglica EU je došla u institucionalnu ali i moralnu krizu. Teško je, zapravo nemoguće sa materijalne tačke gledišta objasniti da prema BDP ekonomski najrazvijenije područje u svijetu sa preko pola milijarde stanovnika nije u stanju zbrinuti nekoliko miliona izbjeglica. Njemačka je u rješavanju tog pitanja ostala prilično usamljena. Evropski partneri prigovaraju Njemačkoj da je otvaranjem svojih granica prekršila Ugovor iz Dablina iz 2007. godine po kojem su imigranti trebali biti zadržani u Grčkoj i Italiji i da se njemačka vlada umjesto razumom i konsensusom rukovodi emocijama. Najveće otpore pružaju "nove" članice Slovačka, Mađarska, Češka i Poljska. Neki teroretičari zbog rigidnih stavova istočnoevropskih država u pitanju izbjeglica govore i o neuspjehu projekta proširenja EU na istok. Činjenica da navedene države odbijaju da primjene i ugovorne obaveze koje podrazumijeva članstvo u EU toj konstataciji idu u prilog. Američki nobelovac Paul Krugman je u izjavi za New York Times rekao da "je EU projekat elita koji je predstavljen kao bezalternativni put mudrosti". Ali je i dodao da taj projekat može funkcionirati onoliko dugo koliko političkih lideri budu sposobni građane uvjeravati u vrijednost i bezalternativnost tog projekta. Očigledno je da se EU danas suočava sa deficitom pravih državnika i vizionara kakve je imala u prošlosti poput Šumana, Monea, Adenauera, Halštajna, Spinelija, de Gasperija, Delora i brojnih drugih. Izbjeglička kriza predstavlja plodno tlo za jačanje desničarskih stranaka i

pokreta gotovo u svim članicama EU. Dok zagovornici EU u okolnostima ekonomske krize mukotržno moraju tražiti argumente o prednostima EU, protivnicima je dovoljno da se pozovu na nacionalni ponos i EU predstave kao nedemokratsko birokratsko čudovište odgovorno za sve nacionalne probleme. U tom smislu i britanski referendum o izlasku iz EU nije ništa drugo do trijumf primitivnog engleskog nacionalizma. Porast nacionalizma i jačanje desničarskih antievropskih pokreta koji zagovaraju jačanje suvereniteta nacionalnih država je trend koji je posljednjih godina prisutan u većini zapadno-evropskih država, posebno u Francuskoj i Njemačkoj koje su stub Evropske unije. Sukob sa Rusijom u pitanju Ukrajine i Sirije je pokazao da zajednička vanjska i sigurnosna politika EU ne funkcionira. Na sceni imamo strateško nejedinstvo između onih koji bi na istočnim granicama EU rado vidjeli NATO trupe do onih koji su zbog vlastitih ekonomskih interesa skeptični i prema sankcijama koje se nameću Rusiji.

Važno je spomenuti i finansijsku krizu u eurozoni koja je kulminirala 2012 godine. Jaz između bogatih i siromašnih država članica u znatnoj mjeri je predodređen samom političkom i ekonomskom arhitekturom EU koja dogoročno predstavlja najveću opasnost po njen opstanak. Dok ekonomija u Njemačkoj i sjevernoj Evropi doživljava ekspanziju južne, mediteranske zemlje su u ekonomskoj stagnaciji i suočene sa drakonskim mjerama štednje diktiranim od bogatih članica, prije svega od strane Njemačke koja je postala ekonomski centar zajedničkog evropskog tržišta. Analiza Švicarskog ekonomskog instituta je pokazala da je rast BDP u zajedničkom tržištu u periodu od 1993. do 2012. godine posebno izražen na sjeveru i zapadu Evrope. U Njemačkoj je realni BDP u tom razdoblju godišnje rastao u prosjeku za 37 milijardi eura, odnosno 450 eura godišnje po stanovniku. U Danskoj je taj rast još veći, pa je BDP po stanovniku godišnje rastao 500 eura, u Austriji 280 eura, Finskoj 220 eura a npr. u Grčkoj tek nešto preko 10 eura. Ukoliko bogati i razvijeni ne pokažu više solidarnosti prema manje razvijenim zajednička valuta teško da će opstati, a kriza eurozone i zajedničke monetarne politike može svakako ugroziti i evropsko jedinstvo.

Kakva je budućnost EU teško je prognozirati. U političkoj teoriji sistema, kompleksni i veliki sistemi koji dođu u ozbiljnu krizu se teško mogu reformirati. Uprkos svim izazovima raspad EU je iz praktičnih razloga skoro nemoguć. Isključivanje država iz članstva, pa čak iz zbog kršenja ugovornih obaveza, ugovorima EU nije predviđen. Dobrovoljni izlazak iz članstva je prema članu 50. Ugovora o EU moguć.

U vremenu koje dolazi moguća su četiri scenarija:

Najgori scenarij bi bila lančana reakcija nakon referenduma u Velikoj Britaniji koju mogu slijediti druge članice, posebno ako se nastavi trend jačanja političkog uticaja desno orijentiranih i antievropskih stranaka i pokreta.

Drugi, malo vjerovatan, jeste scenarij još veće političke i ekonomske integracije EU koju zagovaraju federalisti.

Treći mogući scenarij jeste fleksibilna EU sa različitim intezitetom saradnje među državama članicama u rješavanju zajedničkih problema.

I četvrti, najizvjesniji scenarij jeste da se održi "status quo" uz nadu da će se postojeći izazovi i problemi vremenom riješiti.

Sve glasnjiji kritičari evropskog projekta koji u pitanje dovode samu svrsishodnost pa i opstanak EU često zaboravljaju njeno najveće civilizacijsko dostignuće, a to je mir i miroljubiva koegzistencija među evropskim državama i narodima nakon stoljeća ratova i razaranja. Stabilan mir proteklih sedam decenija je bio temelj ekonomskog i socijalnog prosperiteta. Ideja Evropske unije je zapravo ideja slobode. Mračne prognoze euroskeptika i nacionalista o novom evropskom poretku ili čak o raspadu EU, ukoliko bi se ostvarile, bi značile povratak Evrope 19. vijekovnom modelu autarhičnih nacionalnih država koje bi slijedeći logiku vlastitog interesa, uz historijski utemeljene i još uvijek prisutne animozitete i razlike među brojnim evropskim državama i narodima, vrlo izvjesno u budućnosti dovele u pitanje i mir na evropskom kontinentu. EU nikada u prošlosti pa ni sada nije imala cilj niti objektivnu mogućnost da nadomjesti nacionalne države, već da temeljem saradnje, poštivanja demokratskih vrijednosti, ljudskih prava i ugovorima regulisanih obaveza na evropskom kontinentu uspostavi poredak koji će suzbiti hegemonističke težnje.

Unutrašnji i vanjsko – politički izazovi integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju

Bosna i Hercegovina, geografski, ali i kulturno – civilizacijski pripada Evropi i integracija naše države u EU u postojećim geopolitičkim i ekonomskim okolnostima jednostavno nema alternativu. Na nužno zbog toga što će proces integracije i u dužoj perspektivi punopravno članstvo u EU riješiti sve

naše unutrašnje probleme, već prije svega zbog toga što bi cijena izostanka izvan tog okvira imala nesagladive ekonomske i političke posljedice po našu državu i društvo u cjelini.

Država je subjekt međunarodnog prava i glavni subjekt evropskih integracija. Složena ustavna struktura BiH izvedena Dejtonskim mirovnim sporazumom, te nedostatak unutrašnjeg političkog konsenzusa o samoj državi jesu ključni limitirajući faktori integracijskog procesa. Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini kao vrsta pravnog akta koji je proistekao iz određene političke volje u datim historijskim okolnostima tumačen isključivo u kontekstu pozitivnog prava predstavlja beskrajno protivrječan odnos koji ne nudi perspektivu izgradnje Bosne i Hercegovine kao društva uređenog u obliku moderne države. Nedostatak unutrašnjeg konsenzusa o prirodi i karakteru političke zajednice, politički sistem koncipiran na antiliberalnim vrijednostima, te strukturalne slabosti države nesposobne da ostvari unutrašnji suverenitet su samo neki elementi koji reduciraju mogućnosti funkcionisanje države bez međunarodnog intervencionizma. Općim okvirnim sporazumom za mir u Bosni i Hercegovini je 1995. godine na specifičan način uspostavljen politički poredak sa određenom vrstom privremenog legitimiteta utemeljenog na socijalnoj nuždi da se uspostavi mir, nesporno plemenit i društveno opravdan, ali i poredak empirijski potvrđen kao neefikasan sa aspekta rješavanja problema, potreba i interesa građana i funkcioniranja Bosne i Hercegovine kao samoodržive političke zajednice. Dejtonski sporazum je zapravo rezultat imperijalnog, u tim okolnostima pragmatično korisnog djelovanja SAD koje sam sporazum smatraju jednim od najvećih vanjsko – političkih uspjeha. DMS je bio odgovor SAD na neuspjeh EU da osigura mir na vlastitom kontinentu i on je 1995 godine bio potvrda američke političke i vojne supremacije. Ali je evidentno da je postdejtonski domet integracije BiH bio srazmjern intervencionizmu međunarodne zajednice. Od 2006 godine imamo opasne tendencije dezintegracije BiH, jačanje uticaja određenih sila koje nastoje realizirati svoje nacionalne interese.

Promjena pristupa EU integracijskom procesu posljednjih godina pokazuje da su evropski zvaničnici svjesni specifičnih okolnosti u kojima se BiH nalazi. Ako se vratimo u historiju proširenja EZ/EU možemo naći brojne primjere prijema država u članstvo koje bez ikakve sumnje nisu niti su

realno mogle spuniti sve standarde EZ/EU. Španija, Grčka i Portugal su primljene u članstvo nekoliko godina nakon višedecenijskih diktatura i vojnih udara.¹³ Međutim u današnjim okolnostima ipak treba imati u vidu činjenicu da evropski zvaničnici smatraju da integritet i funkcionalnost EU zavise od kriterija koji proizilaze iz članstva. Iskustvo prijema Rumunije i Bugarske pokazuje koliko su štetne posledice ulaska u evropski blok zemalja koje nisu za to spremne. Zapravo teško da EU u svom članstvu želi imati nespremne države uprkos nekim predviđanjima da bi upravo zbog izlaska Velike Britanije Brisel u nastojanju da pokaže snagu evropske ideje mogao da ubrza prijem balkanskih zemalja. Bez značajnih ustavnih promjena, ne samo u segmentu ljudskih prava, već i sa aspekta postojeće ustavne podjele nadležnosti između različitih razina vlasti jednostavno nije moguće ostvariti ekonomsku i političku integraciju BiH u EU prema evropskim standardima.¹⁴

Perpektivu integracije BiH u EU treba promatrati i u širem geopolitičkom kontekstu. Prve studije o ujedinjenoj Evropi su napravljene u Bijeloj kući u Vašingtonu i sam evropski projekat oblikovan je pod snažnim ako ne i dominantnim uticajem SAD. Ti koncepti su se zasnivali na uvjerenju da je povezivanje ujedinjene Evrope sa SAD i Kanadom najoptimalniji put kojim bi se u blokovskoj podjeli svijeta stvorilo snažno jezgro atlantizma. Danas ne postoji blokovska podjela svijeta ali postoje geopolitički sukobi Rusije i zapadnih sila koji se sve jasnije manifestiraju na zapadnom Balkanu. Nije slučajno članstvu u EU svih istočnoevropskih država 2004. i 2007. godine predhodilo ili se u istoj godini desilo njihovo uključivanje u NATO savez. Imajući u vidu snažne uticaje susjednih država Srbije i Hrvatske na političke procese u BiH svakako je sa aspekta perspektive integracije BiH u EU veoma značajno već ostvareno članstvo Hrvatske u EU a možda i važnije otvaranje pregovaračkih poglavlja sa Srbijom i njena integracija u EU. Geopolitički interes Rusije kao velike imperijalne sile koja sebe vidi kao tradicionalnog zaštitnika pravoslavnog hrišćanstva na Balkanu ima historijski kontinuitet još od početka 19. stoljeća. Nakon raspada Sovjetskog Saveza vojno i politički je potisnuta iz Evrope ali se u godinama Putinove vlasti vraća na svjetsku

¹³ Osnovni motiv ubrzane integracije ovih država je bio stvaranje uslova za njihovu demokratsku konsolidaciju. Vidi: Halilović, Safet (2013), BiH u evropske integracije, Sarajevo: Fakultet političkih nauka, str.116

¹⁴ Sadiković, Elmir (2014), Evropa regija: kohezijska politika EU i zapadni Balkan, Sarajevo: TKD Šahinpašić, str.319

scenu i koristi vakum na zapadnom Balkanu kako bi prije svega oslanjajući se na tradicionalne veze sa Srbijom pozicionirala kao nezobilazan politički faktor. Pri tome ekonomski interesi igraju beznačajnu ulogu. Radi se o politici koja ima za cilj sprječavanje po svaku cijenu ulaska Srbije i BiH u NATO savez i o politici koja još uvijek kontrolisanom destabilizacijom ovih zemalja, a posebno BiH, stvara bolju poziciju u geopolitičkim sukobima sa zapadom u rješavanju drugih sukoba. Svakako nije isključeno da ovaj prostor Rusija vidi kao potencijalni instrument destabilizacije EU. Pozitivno je to što jačanje uticaja Rusije povećava interes zapada za zapadni Balkan u cjelini. Kroz geopolitički sukob zapadnih sila i Rusije ovaj prostor u cjelini će se integrisati u euroatlanski politički i sigurnosni okvir.

Ako političko – pravna promišljanja o Bosni i Hercegovini i njenoj budućnosti svedemo na društveno historijske okolnosti njene etničke, političke, kulturne i ekonomske destrukcije u vremenu agresije i postojećeg stanja kao jedino održivog, mogućnost racionalnog političkog djelovanja i društvenog razvoja je isključena za duži vremenski period. Bosna i Hercegovina kao višestruko interesno, socijalno i nacionalno diferencirana politička i društvena struktura svoju budućnost može naći u demokratskom dijalogu koji bi rezultirao opštim konsenzusom o prirodi i karakteru političke zajednice, sa jedinstvenim vrijednosnim okvirom zasnovanim na temeljnim postulatima Evropske Unije i razvijenih liberalnih demokratija.¹⁵ Ključni problem BiH pa i zapadnog Balkana u cjelini jeste nacionalizam. Nacionalizam je imao historijsko opravdanje samo u procesu stvaranja nacionalnih država. Nacionalizam na postjugoslovenskim prostorima je najveći sigurnosni izazov i njegovo obuzdavanje je ključ progresa u BiH i na Zapadnom Balkanu u cjelini. Bilo koji demokratski politički poredak da bi bio stabilan mora imati legitimitet, znači saglasnost i podršku najširih slojeva stanovništva prema uspostavljenom poretku. Dogovor se mora postići unutar BiH mada ćemo još dugo živjeti u Dejtonskim okvirima nedovršene države kojoj je potrebna međunarodna supervizija. Odnosi unutar BiH bitno ovise o odnosu snaga u međunarodnoj zajednici i o samom sistemu međunarodnih odnosa. Ipak, dinamika integracijskog procesa dominantno zavisi od naših sposobnosti da postignemo konsenzus o najvažnijim

¹⁵ Ibrahimagić, Omer (2016), Neke pretpostavke za briselsku Bosnu i Hercegovinu, u zborniku: Dejtonski mirovni sporazum i budućnost Bosne i Hercegovine, ur. M. Pejanović i Zijad Šehić, Sarajevo: ANU BiH, str.177-183

pitanjima društvenog i političkog razvoja BiH. Kako bi što brže ostvarili članstvo u EU potrebno je stvoriti političke i društvene pretpostavke za provođenje složenih reformi koje tek predstoje nakon sticanja kandidatskog statusa i otvaranja pregovaračkih poglavlja. Te pretpostavke u prvom redu krajnje neophodnu podrazumijevaju relaksaciju političkih i međuetničkih odnosa unutar BiH, stabilne i na međusobnom poštivanju suvereniteta i teritorijalnog integriteta zasnovane međudržavne odnose sa susjedima.

Zaključak

Integracija Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju je osnovno sredstvo stabilizacije mira, jačanja demokratije, vladavine prava i ekonomskog prosperiteta. Primjena evropskih standarda u oblasti demokratije, vladavine prava, javne uprave, ekonomije i jedinstvenog tržišta u integracijskom procesu predstavlja istovremeno i jedinstvenu priliku transformacije i modernizacije društveno – političkog sistema Bosne i Hercegovine i njene izgradnje na načelima razvijenih liberalnih demokratija. Antiliberalni etno-kolektivistički principi ustavnog uređenja Bosne i Hercegovine, nedostatak unutrašnjeg konsenzusa o ključnim pitanjima političkog razvoja Bosne i Hercegovine kao i geopolitički sukobi velikih sila na zapadnom Balkanu su ključni limitirajući faktori koji otežavaju njen integracijski put u Evropsku uniju i provođenje neophodnih reformi.

Bibliografija:

Amstrong, D., Lloyd, L., Redmond, J. (2004), *International Organization in World Politics*, Hampshire/New York: Palgrave Macmillan

Halilović, Safet (2013), *BiH u evropske integracije*, Sarajevo: Fakultet političkih nauka

Ibrahimagić, Omer (2016), *Neke pretpostavke za briselsku Bosnu i Hercegovinu*, u zborniku: *Dejtonski mirovni sporazum i budućnost Bosne i Hercegovine*, ur. M. Pejanović i Zijad Šehić, Sarajevo: ANU BiH

Ivor Altaras Penda (2005), *Temeljne vrijednosti Evropske Unije – od utopije do stvarnosti*, Zagreb: časopis: *Politička misao*, Vol. XLII, br.3.

Janjević, M. (2007), *Spoljna politika Evropske Unije*, Beograd: Službeni glasnik.

Lasić, Mile (2009), *Evropska Unija – nastanak, strategijske nedoumice i integracijski dometi*, Sarajevo: Publishing

Leonard, Dik (2004), Vodič kroz Evropsku uniju, Beograd: Narodna knjiga Alfa

Misita, Nevenko (2007), Osnovi prava Evropske unije, Sarajevo: Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu

Razumijevanje proširenja – politika procesa proširenja Evropske Unije (2007), Sarajevo: Delegacija Evropske komisije u Bosni i Hercegovini

Sadiković, Elmir (2014), Evropa regija: kohezijska politika EU i zapadni Balkan, Sarajevo: TKD Šahinpašić

Sadiković, Elmir (2016), Evropske integracije i multirazinsko upravljanje, Časopis: Pregled, God. LVII, br.2, Sarajevo: Univerzitet u Sarajevu

Schuman, Robert (2000), Za Europu, Zagreb: Europski dom

Smajić, Zekerijah (2005), EvropskaUnijazasvakoga, Sarajevo: OKO, Eurocontatct

Vukadinović, R., Čehulić, L. (2005) Politikaeuropskihintegracija, Zagreb: Topical

Pregledni naučni rad

UDK: 339.727.22:330.34 (497.6)

Adnan Muslija¹

**KAUZALNA POVEZANOST DIREKTNIH STRANIH
INVESTICIJA I EKONOMSKOG RASTA: PRIMJER BOSNE
I HERCEGOVINE**

Sažetak

Veliki broj istraživanja analizira povezanost direktnih stranih investicija i ekonomskog rasta. Posebna pažnja se posvećuje navedenoj povezanosti u razvijenim zemljama svijeta. Međutim, mali je broj istraživanja koja se bave navedenom povezanošću kada je u pitanju Bosna i Hercegovina (BiH), što je i osnovni motiv za pisanje ovog rada. Cilj istraživanja je analizirati potencijalnu kauzalnu vezu između direktnih stranih investicija (FDI) i ekonomskog rasta (GDP) na primjeru Bosne i Hercegovine u periodu između 1998. i 2016. godine. Kako bi se istražila dugoročna veza između FDI i GDP koristi se Johansen test kointegracije. Sa druge strane u cilju ispitivanja smjera navedene povezanosti u kratkom roku, koristi se Granger test kauzalnosti baziran na vector autoregression (VAR) modelu. Rezultati Johansen testa kointegracije ukazuju na postojanje dugoročne veze između direktnih stranih investicija i ekonomskog rasta u Bosni i Hercegovini. Granger test kauzalnosti ukazuju na jednosmjerni kauzalni uticaj direktnih stranih investicija na ekonomski rast. Dobijeni rezultat je u skladu sa očekivanjem budući da je BiH zemlja u razvoju, stoga su FDI neophodne kako bi se stimulisao ekonomski rast.

Ključne riječi

Direktne strane investicije, ekonomski rast, Bosna i Hercegovina, kauzalna veza, kointegracija

¹ Doktorand Fakulteta za upravu pridružene članice Univerziteta u Sarajevu

CAUSAL CONNECTION FOREIGN DIRECT INVESTMENT AND ECONOMIC GROWTH: THE CASE OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

Abstract

A large number of studies analyzing the connection between foreign direct investment and economic growth. Special attention is paid to the said association in developed countries. However, a small number of studies dealing with the said connection when it comes to Bosnia and Herzegovina (BiH), which is the main motivation for writing this paper. The aim of the research is to analyze the potential causal link between foreign direct investment (FDI) and economic growth (GDP) in the case of Bosnia and Herzegovina between 1998 and 2016. To investigate the long-term link between FDI and GDP is used Johansen co-integration test. On the other hand in order to examine the direction of that correlation in the short term, is used Granger causality test based on vector autoregression (VAR) model. Johansen co-integration test results indicate the existence of a long-term relationship between foreign direct investment and economic growth in Bosnia and Herzegovina. Granger causality test indicate a unidirectional causal impact of FDI on economic growth. The result was in line with expectations as the country is a developing country, so the FDI needed to stimulate economic growth.

Key words

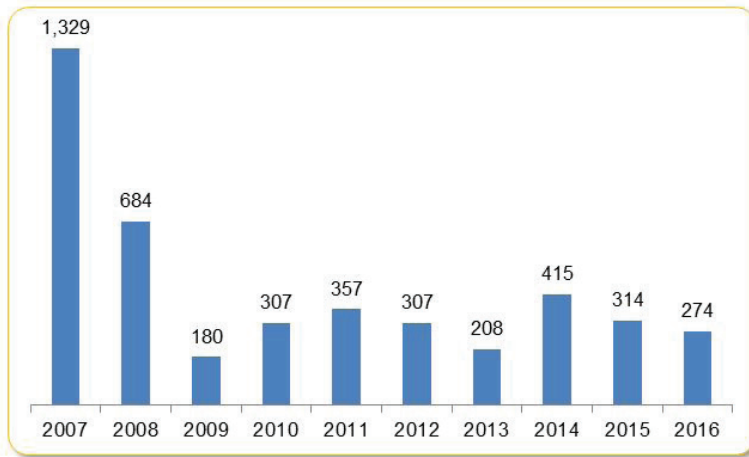
foreign direct investment, economic growth, Bosnia and Herzegovina, the causal link, cointegration

UVOD

Ekonomski rast u zemlji može biti determinisan različitim faktorima poput tehnološkog progresa, akumulacije kapitala, stope zaposlenosti ili kvaliteta institucija. Direktne strane investicije (eng. Foreign Direct Investments - FDI) koje se definišu kao direktne investicije u poslovne operacije u stranoj zemlji, imaju potencijal da povećaju zaposlenost u zemlji u kojoj su investirane, povećaju produktivnost, dovedu do tehnološkog progresa itd. Uzimajući u obzir navedeno, očekuje se pozitivan uticaj FDI na ekonomski rast zemlje u koju su investirane.

Kada je u pitanju Bosna i Hercegovina, bitno je istaći da uspješne priče stranih ulagača ukazuju na činjenicu da je zemlja povoljna i privlačna destinacija za strane investicije. Tome u prilog govori i činjenica da su prema podacima Centralne banke BiH iz augusta 2017. godine, ukupne direktne strane investicije, na dan 31. 12. 2016.godine, u BiH iznosile 13.0 milijardi KM (6.6 milijardi eura). Tok direktnih stranih investicija (mil eura) u Bosni i Hercegovini može se prikazati na sljedećem grafiku:

Grafik 1: Tok direktnih stranih investicija



Izvor: Centralna banka BiH, august 2017

Bosna i Hercegovina je u 2007. godini, zahvaljujući privatizaciji velikih državnih kompanija, imala priliv stranih investicija od 2.6 milijardi KM, što je najveći zabilježeni godišnji iznos do sada. U 2008. godini priliv stranih investicija od 1.3 milijarde KM je zadovoljavajući. Međutim, globalna ekonomska kriza je značajno uticala na smanjenje stranih investicija u 2009. godini. Pozitivan trend direktnih stranih investicija je registrovan u 2010. i 2011. godini. Negativan trend se ponovo bilježi u 2012. i 2013. godini.

Iznos direktnih stranih investicija u 2014. godini je najveći u posljednjih nekoliko godina. U 2014. direktne strane investicije su povećane za 99.2% i iznosile su 811 milijuna KM. U 2015. godini je registrovano 615 milijuna KM, što je smanjenje od 24.1% u odnosu na 2014. godinu, a negativan trend je nastavljen i u 2016. godini. Direktna strana ulaganja u 2016. su manje za 12.8%, u poređenju sa 2015. godinom i iznosila su 536 milijuna

KM. Prethodno navedene podatke je objavila Centralna banka BiH u augustu 2017.

Veliki broj istraživanja u svijetu analizira ulogu FDI u promovisanju ekonomskog rasta. Literatura koja analizira navedenu ulogu ukazuje da se uloga FDI u promovisanju ekonomskog rasta treba posmatrati u kontekstu specifičnosti države koja je predmet analize. Balasubramanyam et al. (1996), koriste panel podatke i analiziraju periodu 1970.-1985. godina. Analiza je provedena na 46 zemalja svijeta. Dobijeni rezultati ukazuju da pozitivan uticaj FDI na ekonomski rast. Također ukazuju na značaj otvorenosti trgovine kao važne kontrolne varijablne prikom analiziranja navedenog uticaja.

Bitno je spomenuti i istraživanje autora Borenztein (1998). On koristi također panel podatke za 69 zemalja svijeta u periodu 1970.-1979. i 1980.-1989. Dobijeni rezultati ukazuju da FDI pozitivno utiče na ekonomski rast isključivo u zemljama koje imaju visok nivo ljudskog kapitala.

Iako prethodna istraživanja ukazuju na pozitivan uticaj FDI na ekonomski rast, pitanje kauzalne veze između navedenih ekonomskih fenomena je i dalje otvoreno i plijeni pažnju autora. Stoga se postavlja pitanje da li FDI doprinosi ekonomskom rastu ili je pak samo posljedica ekonomskog rasta. Navedeno pitanje proizilazi iz činjenice da iako FDI doprinosi tehnološkom razvoju i ima potencijal za povećanje broja radnih mjesta, FDI može sa druge strane biti samo posljedica snažnog ekonomskog rasta budući da ekonomski rast dovodi većeg interesa direktnih stranih investitora te povećava broj prilika za ostvarivanje profita.

Zhang (2001) analiziraju kauzalnu povezanost FDI i ekonomskog rasta na primjeru 11 zemalja u razvoju u periodu 1970.-1995. godina. Dobijeni rezultati ukazuju da postoji dugoročna veza (kointegracija) između FDI i ekonomskog rasta. Također, Granger test kauzalnosti ukazuje na uzajamnu povezanost FDI i ekonomskog rasta.

U ovom radu se istražuje kauzalna povezanost FDI i ekonomskog rasta u Bosni i Hercegovini. Prema saznanjima autora, mali broj istraživanja analizira kauzalnu vezu FDI i ekonomskog rasta na primjeru Bosne i

Hercegovine. Empirijska istraživanja navedene tematike na primjeru Bosne i Hercegovine nisu pronađena što je i osnovni motiv za pisanje ovog rada. Drugi motiv je činjenica da većina autora koristi panel podatke uključujući veći broj zemalja u analizu i ne posvećuju dovoljno pažnje specifičnostima zemalja odabranih u uzorak.

Kako bi se analizirala povezanost FDI i ekonomskog rasta, u ovom će se radu koristiti ekonometrijski modeli vremenskih serija. Prvenstveno će se analizirati stacionarnost varijabli koristeći Augmented Dickey Fuller test. Nakon toga će se ispitati potencijalna dugoročna veza između navedenih ekonomskih fenomena koristeći Johansen test kointegracije. Na kraju će se koristiti Granger test kauzalnosti baziran na vector autoregression (VAR) modelu kako bi se ispitaio smjer kauzalnosti između FDI i ekonomskog rasta.

Ostatak rada je organizovan na sljedeći način: u drugom dijelu se daje pregled dosadašnjih istraživanja koja se bave povezanošću FDI i ekonomskog rasta. U trećem dijelu se prezentira korištena metodologija, varijable i izvori podataka. Četvrti dio prezentira rezultate empirijskog istraživanja. Rad završava pregledom zaključnih razmatranja i spiskom korištene literature.

PREGLED LITERATURE

Veliki broj istraživanja u svijetu se bavi povezanošću direktnih stranih investicija i ekonomskog rasta. U ovom dijelu rada se daje pregled nekih od istraživanja.

Bilgic (2007) navodi da postoji veliki broj empirijskih istraživanja kada je u pitanju povezanost direktnih stranih investicija i ekonomskog rasta u razvijenim zemljama. Unatoč tome, smjer povezanosti je i dalje popularna tema istraživanja budući da direktne strane investicije doprinose ekonomskom rastu ali mogu biti i posljedica brzog ekonomskog rasta. Navedeno istraživanje analizira kauzalnu vezu direktnih stranih investicija i ekonomskog rasta u Turskoj u periodu između 1992. i 2006. godine. Prikupljeni su kvartalni podaci. Primijenjen je Johansen test kointegracije i Granger test kauzalnosti. Dobijeni rezultati ukazuju da ne postoji dugoročna veza između navedenih varijabli. Rezultati u kratkom roku također ne ukazuju na postojanje povezanosti direktnih stranih investicija i ekonomskog rasta u Turskoj.

Povezanost izvoza, ekonomskog rasta i direktnih stranih investicija u Jordanu se analizira u Istaiteyh i Ismail (2015). Prikupljeni su kvartalni podaci u periodu između 2003. i 2013. godine. Dobijeni rezultati ukazuju na dugoročnu pozitivnu povezanost direktnih stranih investicija i ekonomskog rasta. Nadalje, rezultat ukazuje da izvoz pozitivno utiče na ekonomski rast. Također, rezultati ukazuju da kada je u pitanju Jordan, direktne strane investicije negativno utiču na ekonomski.

Jedan od dobrih primjera kako direktne strane investicije doprinose ekonomskom rastu je primjer Kipra. Feridun (2004) ukazuje da je privlačenje direktnih stranih investicija i adekvatne makroekonomske politike vlade su doprinijele da Kipar postane šesnеста zemlja u svijetu kada je u pitanju dohodak po stanovniku. Predmetno istraživanje istražuje povezanost direktnih stranih investicija i GDP po stanovniku Kipra, koristeći Granger causality test baziran na VAR modelu. Rezultati ukazuju da su direktne strane investicije kauzalno povezane sa ekonomskim rastom. Međutim rezultati ne pružaju dokaz o uzajamnoj vezi navedenih ekonomskih fenomena. Kao zaključak navedenom istraživanju navodi se da dalji ekonomski rast Kipra zavisi od sposobnosti zemlje da privuče strani kapital.

Szkorupová (2014) ukazuje da je cilj istraživanja analizirati povezanost direktnih stranih investicija, ekonomskog rasta i izvoza u Slovačkoj. Posmatran je period između 2001. i 2010. godine. Korišteni su kvartarni podaci. Dobijeni rezultati ukazuju da postoji dugoročna pozitivna veza između posmatranih varijabli. Rezultati također ukazuju da direktne strane investicije i izvoz pozitivno utiču na ekonomski rast. Međutim rezultati ne pružaju dokaz o uzajamnoj vezi navedenih ekonomskih fenomena.

Dinamička veza između direktnih stranih investicija, ekonomskog rasta i nezaposlenosti u Tajvanu se analizira u Chang (2005). Dobijeni rezultati ukazuju da ekonomski rast i izvoz imaju pozitivan uticaj na direktne strane investicije. Nadalje, rezultati ukazuju da direktne strane investicije imaju pozitivan uticaj na izvoz i ekonomski rasta i nezaposlenost. Pozitivna veza ekonomskog rasta i izvoza je prikazana u radu te negativna veza između nezaposlenosti i ekonomskog rasta.

METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA I VARIJABLE

U cilja istraživanja kauzalne veze između FDI i ekonomskog rasta, prikupljeni su historijski podaci o direktnim stranim investicijama i ekonomskom rastu za period (1998.-2016.) godina. Godina 1998. je odabrana kao polazna zbog dostupnosti podataka, a godina 2016. jer su se željeli uključiti u analizu najnoviji objavljeni podaci. Kao proxy varijabla ekonomskog rasta koristi se bruto domaći proizvod (GDP) izražen u USD. Ukupan priliv domaćih stranih investicija (FDI) izražen u USD je korišten kao proxy varijable direktnih stranih investicija.

Izvor podataka je baza podataka koju objavljuje Svjetska banka (World Development Indicators). Kako bi se ispitala dugoročna i kratkoročna povezanost FDI i GDP koristit će se statistički software Stata 14.

Kako bi se ispitala povezanost FDI i ekonomskog rasta koriste se sljedeći testovi: Augmented Dickey Fuller test, Johansen test kointegracije i Granger test kauzalnosti. Nestacionarnost varijablna tj. prisustvo jediničnog korijena se često pojavljuje kao problem u analizi vremenskih serija. Stoga je neophodno testirati i korigovati prisustvo jedinično korijena kako bi se izbjegli pristrasni rezultati. Najčešće korišten test prisustva jediničnog korijena je Augmented Dickey Fuller (ADF) test. Nulta hipoteza glasi da postoji prisustvo jediničnog korijena u datoj seriji. ADF se može formalizovati na sljedeći način:

$$y_t = \alpha_0 + \alpha_1 y_{t-1} + \sum_{i=1}^k \beta_i y_{t-i} + \varepsilon_t \quad (1)$$

gdje predstavlja vremenske serije, predstavlja optimalan broj vremenskih pomijeranja (lag) dok predstavlja slučajnu grešku.

Određivanje broja lag-ova je od velikog značaja kada je u pitanju analiza vremenskih serija. U tu svrhu se koristi iskustvo, znanje, teorijska osnova ali i posebno kreirani kriteriji u tu svrhu. Najčešće korišteni kriteriji su: Akaike's information criterion (AIC) i Hannan i Quinn information criterion (HQIC). Navedeni kriteriji se koriste i u predmetnom istraživanju. Ukoliko oba kriterija preporučuju isti broj lag-ova odluka je jednostavna. Problemi se javljaju ukoliko kriteriji savjetuju različit broj lag-ova.

Nakon što se odredi optimalan broj lag-ova, provest će se Johansen test kointegracije. Kointegracija se veže za dugoročnu vezu između vremenskih serija koje su nestacionarne u nivoima. Drugim riječima, dugoročna veza znači da su nestacionarne varijable kointegrirane ukoiko se kreću u istom smjeru i približavaju se ekvilibrijumu kroz vrijeme. Stoga, iako neke vremenske serije nisu stacionane, njihova linearna kombinacija može biti stacionarna što se naziva kointegraciona jednačina. Kointegracija se odnosi na činjenicu da dvije ili više serija dijele stohastički trend. Postoji više testova kointegracije. Dati rad koristi Johansen test kointegracije. Model se može prikazati na sljedeći način:

$$x_t = A + \sum \pi_i x_{t-1} + \varepsilon_t \quad (2)$$

gdje predstavlja vektor nestacionarnih varijabli, je matrica konstanti, je matrica koeficijenata parametara, je vektor slučajnih greški dok prikazuje broj lag-ova.

Granger test kauzalnosti se koristi kako bi se ocijenila povezanost između varijabli i smjer te povezanosti. Ukoliko se ocjenjuje “y” kao funkcija lag vrijednosti “y” i “x”, i ako je “x” statistički signifikantno različit od 0, može se zaključiti da “x” kauzalno utiče na “y” tj. “x” se može koristiti kao bi se predvidjela varijabla “y” (Green, 2008). Granger test kauzalnosti baziran na vector autoregression (VAR) modelu se koristi kako bi se ocijenila kauzalna veza. Preduslov za navedeni test je stacionarnost varijabli. Nulta hipoteza glasi da ne postoji kauzalna veza između varijabli.

EMPIRIJSKI REZULTATI

Ovaj dio istraživanja počinje prezentiranje deskriptivne statistike. Tabela 1 sumira dobijene rezultate.

Tabela 1: Deskriptivna statistika

stats	FDI	GDP
mean	4.81e+08	1.29e+10
sd	4.17e+08	5.54e+09
max	1.80e+09	1.90e+10

min	6.70e+07	4.10e+09
skewness	1.807	-0.384
kurtosis	6.258	1.529

Izvor: Autor

Standardne devijacije ukazuju na veliku volatilnost kada su u pitanju obje varijable. Također, mjere oblika distribucije (skewness i kurtosis) ukazuju da distribucija navedenih varijabli odstupa od normalne. Kako bi se riješio navedeni problem i olakšala interpretacija, izračunate su logaritmirane vrijednosti navedenih varijabli i korištene u daljoj analizi.

Cilj autora nadalje je utvrditi optimalan broj lag-ova. Kako je prethodno navedeno, u tu svrhu se koriste kriteriji: Akaike's information criterion (AIC) i Hannan i Quinn information criterion (HQIC). Tabela 2 sumira dobijene rezultate.

Tabela 2: Optimalan broj lag-ova

lag	LL	LR	df	p	FPE	AIC	HQIC
0	-13.7111				0.03236	2.24445	2.236
1	7.07006	41.562	4	0	.002982*	-0.15287	-0.17822
2	9.20061	4.2611	4	0.372	0.004104	0.114199	0.071944
3	15.6161	12.831	4	0.012	0.003315	-.230864*	-.290021*
4	16.692	2.152	4	0.708	0.006683	0.186852	0.110794
5	23.0703	12.756*	4	0.013	0.008818	-0.1529	-0.24586

Izvor: Autor

Budući da kriteriji AIC i HQIC preporučuju isti broj lag-ova odluka je jednostavna. Optimalan broj lag-ova u navedenom istraživanju je 3.

Nadalje se analizira prisustvo jediničnog korijena za obje varijable. Rezultati ADF testa se prikazuju u tabeli 3.

Tabela 3: Augmented Dickey-Fuller (ADF) test

Varijabla		Test Statistics	1% Critical Value	5% Critical Value	10% Critical Value
lnGDP	Z(t)	-2.687	-3.750	-3.000	-2.630
	MacKinnon approximate p-value Z(t) = 0.0763				

lnFDI	Z(t)	-2.234	-3.750	-3.000	-2.630
	MacKinnon approximate p-value Z(t) = 0.1942				
D.lnFDI	Z(t)	-4.011	-3.750	-3.000	-2.630
	MacKinnon approximate p-value Z(t) = 0.0014				

Izvor: Autor

Dobijeni rezultati ukazuju na prisustvo jediničnog korijena kada je u pitanju varijabla FDI (niv signifikantnosti 10%). Stoga je bilo neophodno izračunati prvu diferenciju. Nakon izračunavanja prve diferencije, navedeni problem je otklonjen. Kada je u pitanju varijabla GDP, nulta hipoteza o prisustvu jediničnog korijena se odbacuje (nivo signifikantnosti 10%).

Kako bi se ispitalo prisustvo dugoročne veze između navedenih varijabli, primijenjen je Johansen test kointegracije. GDP je zavisna varijabla dok je FDI nezavisna varijable. Dobijeni rezultati se prikazuju u tabeli 4.

Tabela 4: Johansen tests kointegracije

maximum rank	parms	LL	eigenvalue	trace statistic	5% critical value
0	10	-1.36252	.	18.4252	15.41
1	13	7.288882	0.68448	1.1224*	3.76
2	14	7.8500738	0.07209		
maximum rank	parms	LL	eigenvalue	max statistic	5% critical value
0	10	-1.36252	.	17.3028	14.07
1	13	7.288882	0.68448	1.1224	3.76
2	14	7.8500738	0.07209		

Izvor: Autor

Budući da je (trace statistics > 5% kritična vrijednost za maximum rank=0) nulta hipoteza o nepostojanju kointegracije se može odbaciti. Stoga se dokaz o postojanju dugoročne pozitivne veze između FDI i GDP ne može odbaciti kada je u pitanju Bosna i Hercegovina. Kako bi se ispitala veza u kratkom roku, koristi se Granger test kauzalnosti. Tabela 5 prikazuje dobijene rezultate.

Tabela 5: Granger test kauzalnosti

Equation	Excluded	chi2	df	Prob>chi2
ln.GDP	D.lnFDI	3.2015	3	0.362
ln.GDP	ALL	3.2015	3	0.362
D.lnFDI	ln.GDP	14.799	3	0.002
D.lnFDI	ALL	14.799	3	0.002

Izvor: Autor

Smjer kauzalnosti se istražuje pomoću VAR modela. Broj lag-ova (3) je određen pomoću AIC kriterija. Uzimajući u obzir da test kointegracije ukazuje na dugoročnu vezu, ispunjen je neophodan uslov za testiranje kauzalnosti. Granger test kauzalnosti ukazuju na jednosmjerni pozitivni kauzalni uticaj direktnih stranih investicija na ekonomski rast. Dobijeni rezultat je u skladu sa očekivanjem budući da je BiH zemlja u razvoju, stoga su FDI neophodne kako bi se stimulisao ekonomski rast. Dobijeni rezultat je također u skladu sa Feridun (2004) i Szkorupová (2014). Empirijska istraživanja navedene tematike na primjeru Bosne i Hercegovine nisu pronađena stoga nije bilo moguće izvršiti poređenje.

ZAKLJUČAK

Cilj navedenog istraživanja bio je analizirati potencijalnu kauzalnu vezu između direktnih stranih investicija (FDI) i ekonomskog rasta (GDP) na primjeru Bosne i Hercegovine u periodu između 1998. i 2016. godine. U tu svrhu se koriste Johansen test kointegracije i Granger test kauzalnosti.

Rezultati empirijskog istraživanja prvobitno prezentuju deskriptivnu statistiku. Mjere oblika distribucije (skewness i kurtosis) ukazuju da distribucija navedenih varijabli odstupa od normalne. Kako bi se riješio navedeni problem i olakšala interpretacija, izračunate su logaritmizirane vrijednosti navedenih varijabli i korištene u daljoj analizi. Nakon toga je izračunat optimalan broj lag-ova bazirajući se na AIC i HQIC informacijskim kriterijima. Dobijeni rezultati ukazuju na usklađenost odabranih kriterija, stoga je kao optimalan broj lag-ova odabrano 3 lag-a.

Nadalje se testirala stacionarnost varijabli koristeći Augmented Dickey-Fuller (ADF) test. Rezultati ukazuju prisustvo jediničnog korijena kada je

u pitanju varijabla lnFDI, stoga je izračunata prva diferencija i korištena u daljoj analizi. Rezultati ukazuju da su prve diferencije obje varijable stacionarne što je neophodan uslov za testiranje dugoročne veze između FDI i GDP.

Kako bi se istražila dugoročna povezanost navedenih ekonomskih fenomena primijenjen je Johansen test kointegracije. GDP je zavisna varijabla dok je FDI nezavisna varijabla. Budući da je (trace statistics > 5% kritična vrijednost za maximum rank=0) nulta hipoteza o nepostojanju kointegracije se može odbaciti. Stoga se dokaz o postojanju dugoročne pozitivne veze između FDI i GDP ne može odbaciti kada je u pitanju Bosna i Hercegovina.

Smjer kauzalnosti se istražuje pomoću VAR modela. Broj lag-ova (3) je određen pomoću AIC kriterija. Uzimajući u obzir da test kointegracije ukazuje na dugoročnu vezu, ispunjen je neophodan uslov za testiranje kauzalnosti. Granger test kauzalnosti ukazuju na jednosmjerni pozitivni kauzalni uticaj direktnih stranih investicija na ekonomski rast. Dobijeni rezultat je u skladu sa očekivanjem budući da je BiH zemlja u razvoju, stoga su FDI neophodne kako bi se stimulisao ekonomski rast.

Jedna od preporuka vlastima u Bosni i Hercegovini je da urade neophodne promjene kako bi privukli direktna strane investicije (prvenstveno dugoročne). U tu svrhu neophodno je olakšati pokretanje poslova kroz smanjivanje birokratskih prepreka.

REFERENCE

- Balasubramanyam, V.N., Salisu, M. i Sapsford, D. (1996). Foreign Direct Investment and Growth in EP and IS Countries, *Economic Journal*, Vol. 106, pp. 92-105.
- Bilgic, E. (2007). Causal relationship between Foreign Direct Investment and Economic Growth in Turkey, master thesis, source: <http://www.diva-portal.org>
- Borenztein, E., De Gregorio, J. and Lee, J.-W. (1998). How Does Foreign Direct Investment Affect Economic Growth. *Journal of International Economics*, Vol. 45, pp. 115-135.
- Chang, S.C. (2005). The Dynamic Interactions among Foreign Direct Investment, Economic Growth, Exports and Unemployment: Evidence from Taiwan, *Econ Change*, Vol. 38(2), pp. 235-256.
- Feridun, M. (2004). Foreign Direct Investment and Economic Growth: A Causality Analysis for Cyprus, 1976-2002, *Journal of Applied Sciences*, Vol. 4(4), pp. 654-657.
- Greene, W.H. (2008). *Econometric Analysis*, 6th ed., New Jersey: Prentice Hall.
- Istaiteyeh, R.M.S. i Ismail, M.T. (2015). A Causal Relationship between Foreign Direct Investment, Economic Growth and Export: Empirical Case for Jordan. *Advances in Management & Applied Economics*, Vol. 5 (4), pp. 19-30.
- Szkorupová, Z. (2014). A Causal Relationship Between Foreign Direct Investment, Economic Growth and Export For Slovakia. *Procedia Economics and Finance*, pp. 123-128.
- Zhang, K. H. (2001). Does Foreign Investment Promote Economic Growth? Evidence from East Asia and Latin America. *Contemporary Economic Policy*, Vol. 19(2), pp. 175-185.

Pregledni naučni rad

UDK: 323.17:-027.65(485):-025.56 (480)

Dr.sc. Edin Djedović¹

FINSKA I PITANJE AUTONOMIJE ALANDA

Sažetak

Finska je jedna od etnički najhomogenijih država u Evropi. Ipak, njen pluralitet pronalazimo u postojanju švedske jezične manjine i definisanju finskog i švedskog kao državnih i zvaničnih jezika. Poseban slučaj manjinskog pitanja predstavlja Aland, kao skup ostrva u Finskoj na kome gotovo isključivo žive građani koji govore švedski jezik kao maternji jezik. Kako se pitanje Alanda u uporednoj literaturi ističe kao uspješan primjer rješavanja manjinskog pitanja koji je ujedno ostvario i političku (državnu) integraciju, kao i jezičnu (kulturnu) akomodaciju, autor istražuje i zaključuje da elementi i vrijednosti kao što su internacionalizacija pitanja, mirno rješavanje spora, tradicija tolerancije i spremnost na pronalazak praktičnih rješenja, izuzetan značaj Alandskih ostrva, asimetrična rješenja, a naročito poštivanje dogovorenog ističu Aland kao specifičan model zaštite manjina. Izražena teritorijalna (politička) autonomija i osjećaj zadovoljstva manjinske skupine je dovela do situacije u kojoj se Aland navodi kao primjer koji bi rado slijedile i druge manjinske zajednice u različitim državama.

Ključne riječi

Aland, švedska jezična manjina, teritorijalna autonomija, asimetrija.

FINLAND AND THE QUESTION OF ALAND ISLANDS' AUTONOMY

Abstract

Finland is one of the most ethnically homogenous countries in Europe. However, we find its plurality in existence of Swedish language in certain minority groups, and defining Finnish and Swedish as national and official

¹ Kantonalna uprava za inspeksijske poslove Tuzlanskog kantona

languages. Aland is a case in point of minority question as a group of islands in Finland where people almost entirely speak Swedish as a native language. Since the example of the Aland Islands in literature is presented as a successful example of solving the problem of minority question which accomplished both political (state) integration, as well as language (cultural) accommodation; the author investigates and concludes that elements and values such as questions of internationalization, peaceful conflict solving, tolerance tradition and willingness to find practical solutions, exceptional significance of the Aland Islands, asymmetrical solutions, and especially treaty compliance feature Aland Islands as a specific model of minority protection. Conspicuous territorial (political) autonomy and feeling of satisfaction of the minority group led to the situation in which Aland Islands are cited as an example which other minority communities in different countries would follow.

Key words

Aland, Swedish language minority, territorial autonomy, asymmetry

1. Uvodna razmatranja

Kada govorimo o zaštiti manjina prije svega u evropskoj ustavnosti, nužno je pomenuti osnovne akte koji regulišu navedenu oblast i to:

1. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine,
2. Deklaracija UN o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, vjerskih i jezičkih manjina iz 1992. godine,
3. Evropska povelja o regionalnim jezicima ili jezicima manjina kao produkt Vijeća Evrope iz 1992. godine,
4. Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina iz 1995. godine.

Svi navedeni akti su doneseni sa ciljem bližeg definisanja prava manjinskih grupa, očuvanja manjinskih jezika odnosno u sveukupnosti sa ciljem zaštite nacionalnih manjina. Ipak, kada detaljno analiziramo navedene akte, barem u teorijskom obliku dolazimo do zaključka (što je ujedno i jedna od polaznih pretpostavki istraživanja) da je zaštita nacionalnih manjina putem navedenih akata nedosljedna, neobavezujuća i nekonzistentna. Zašto smatramo da je tako ? Pa upravo iz razloga što, iako jedni akti obavezuju, a drugi ne, oni svi zajedno više neodređeno preporučuju i iznose širok

krug programskih načela i ciljeva koje tek treba implementirati u pojedino nacionalno zakonodavstvo, nego što stvarno obavezuju. Osim toga, akti daju različite nazive i definicije manjina i pravo (odnosno stvarnu zaštitu) daju pojedincima kao članovima kolektiviteta, a ne samoj grupi.

Kada imamo u vidu ovakve kritike na račun tih akata dolazimo također do shvatanja i polazimo pretpostavke da zaštita prava manjina u krajnosti ovisi o svakoj pojedinoj državi kojoj navedeni i drugi međunarodnopravni akti² potvrđuju teritorijalni integritet, politički suverenitet i političku nezavisnost. Osim toga zaštita manjina se ogleda i kroz odnos same države prema „matičnoj“ državi nacionalne manjine.

Iako se nastojalo putem različitih organizacija poput Odbora za ljudska prava UN-a³ da se države potpisnice privole da poštuju obaveze iz općih akata, odnosno da štite i promovišu prava manjina putem „afirmativne akcije“ ipak ostaje upitno koliko je suverenitet države u tome pogledu „relativiziran“. Radi toga smatramo da je zaštita nacionalnih manjina relativno obavezna, ako je tako možemo nazvati.

Ovakav stav temeljimo na teorijskoj analizi akata koji u svojoj osnovi proklamuju zaštitu nacionalnih manjina. Kako bi naučno testirali polazne pretpostavke izvršiti ćemo detaljnu analizu ustavnog uređenja Finske i njenog ustavnog specifikuma Alanda, kao modela rješavanja manjinskog pitanja koje se u uporednoj literaturi u pravilu shvata kao uspješan primjer zaštite jedne manjinske grupe. Glavni cilj istraživanja jeste analiza takvog „uspješnog“ modela i sinteza analiziranog sadržaja koja će pokazati „razloge“ takve uspješnosti. Zaključci istraživanja također idu u smjeru (ne) potvrđivanja polaznih teorijskih pretpostavki istraživanja. U tome pogledu će naročito biti značajan odnos rezultata istraživanja dobijenih dogmatskim, sociološkim i normativnim metodom tumačenja prava.

2. Ustavno definisanje nacionalne manjine

Ustav Finske je sadržan u Ustavnom aktu i definiše Finsku kao suverenu republiku.⁴ Izvorna vlast u državi se nalazi u narodu koji je predstavljen

² Kao npr. Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima iz 1948. godine.

³ Human Rights Committee, detaljnije o radu Odbora vidjeti na web stranici www.ohchr.org.

⁴ *The Constitution Act of Finland*, Chapter 1 - Fundamental provisions, Section 1, preuzet sa www.finlex.fi dana 20.10.2015. godine.

u Parlamentu Finske⁵ čime se definiše narodni suverenitet kao osnova legitimiteta i izvorište sve vlasti u Finskoj. Ustavni akt odnosno Ustav Finske ne sadrži preambulu u kojoj se po običaju ističe historijat i uticaj naroda ili nacije na stvaranje države, ali u odredbama prvog poglavlja definiše osnove ustavnog uređenja i značaj narodnog suvereniteta.

U etničkom smislu, Finska predstavlja jednu od najhomogenijih evropskih država, pri čemu se podaci o etničkoj strukturi mogu dobiti samo posrednim putem budući da Finska ne priznaje postojanje nacionalnih manjina, već samo diferenciranje stanovništva prema maternjem jeziku i stoga i ne možemo definisati nacionalnu većinu ili manjine po etničkom nego jedino jezičnom principu.

Kada je riječ o upotrebi i očuvanju jezika i kulture Ustav Finske⁶ pominje Saami narod kao autohtoni narod, Rome i „druge grupe“ koje u tom kontekstu imaju pravo da zadrže i razvijaju svoj jezik i kulturu, a primjena ustavnih odredbi se dalje konkretizuje putem zakona na koje se ustav i poziva.⁷

Kako ustav ne definiše posebnosti po etničkom principu jer su po Ustavu Finske svi njeni građani Finci, on ih definiše po maternjem jeziku. U tom pogledu takva odredba ima prvenstveno veliki simbolični značaj za ustavno, ali i šire društveno uređenje, kao i u odnosu prema susjednim državama. Time je Finska poslala jasnu poruku da ne dozvoljava priznavanje kolektivnih prava po etničkom odnosno nacionalnom osnovu. U tom smislu

⁵ Ibid., Section 2 - Democracy and the rule of law

⁶ Za razliku od većine savremenih država Finska nema jedan najviši pravni akt zemlje (pisani ustav), već postoji više propisa koji imaju ustavni status. Ustavni zakon (na engleskom: *Constitution Act of Finland*), donesen 1919. godine, a zatim više puta mijenjan i dopunjavan; Zakon o parlamentu (*Parliament Act*), donet 1928. godine i također više puta mijenjan i dopunjavan; Zakon o odgovornosti ministara (*Ministerial Responsibility Act*) iz 1922.godine; i Zakon o Visokom sudu za impičment (*Act of the High Court of Impeachment*), iz 1992. godine, prema Krivokapić, B. (2004.), *Zaštita manjina u međunarodnom i uporednom pravu, Knjiga III, Zaštita manjina u nacionalnim porecima država*, Ministarstvo SCG za ljudska i manjinska prava, Novi Sad.

⁷ Detaljnije o Saami narodu vidjeti u Hanum, H. (1990.), *Autonomy, Sovereignty and Self-Determination: The Accommodation of conflicting rights*, Revised edition, University of Pennsylvania Press.

Ustav definiše finski i švedski kao nacionalne, odnosno državne jezike⁸ i pravi razliku u svojim građanima po tom osnovu.

Od svih jezičnih manjina u Finskoj najznačajnija je švedska (oko 6% ukupnog stanovništva), ne samo zbog broja, već i zbog specifičnog položaja. Najveću koncentraciju (preko 95% od ukupnog stanovništva ostrva) imaju na Alandskim ostrvima koja su jedinstvena s aspekta manjinskih prava i veoma široke autonomije. Ali treba istaći da Šveđani na Alandu čine manje od 10% ukupne švedske manjinske populacije u Finskoj, odnosno da se njihov položaj bitno razlikuje od položaja pripadnika švedske manjine u ostalim regionima Finske. Prvenstveno ustavni položaj Alanda, ali i status građana koji govore švedski kao maternji jezik u ostalim dijelovima Finske predstavlja naš predmet istraživanja. Da bi adekvatno definisali njihov ustavni status i odnos prema državi i „jezičnoj“ većini nužno je dati odgovor na osnovna pitanja koja ćemo predočiti na sljedeći način: početak problema; ustavni status jezičnih manjina na Alandu i ostalim dijelovima države; specifičnosti takvog odnosa; odnos između građana koji govore švedski jezik u okviru Finske i pitanje (a)simetrične autonomije, značaj Alanda u naučnom smislu kao i mogućnost ustavnog otjelotvorenja u drugim državama kao rješenja već nastalog ili potencijalnog problema.

3. Početak problema

Alandska ostrva (na švedskom jeziku Landskapet Åland, na finskom jeziku Ahvenanmaan maakunta/Ahvenanmaa) su etnički gotovo homogena i jednojezična pokrajina u Finskoj. Na Alandu ukupno živi oko 28.660 stanovnika, što čini cca 0,53% ukupnog stanovništva Finske (ukupno 5.489.097 stanovnika Finske). Od tih 28.660 stanovnika samo 5% govori finski, a ostatak švedski jezik.

Historijat Alandskog pitanja se veže za činjenicu da je Finska u prošlosti (do početka XX-og stoljeća) bila dio Kraljevine Švedske, odnosno bila je pod vlašću švedskog, a nakon toga i ruskog monarha. Situacija se radikalno mijenja kada Finska proglašava nezavisnost od Rusije 1917. godine u čijem se sastavu do tada nalazila.

⁸ *The Constitution Act of Finland*, Chapter 1 - Fundamental provisions, Section 17 - Right to one's language and culture

Nakon stvaranja nezavisne države u okviru Finske države ostaje i teritorija Alanda koji postaje sporno i neriješeno pitanje između Švedske i Finske koje su na taj problem gledale na različite načine, svako iz ugla svojih nacionalnih interesa. Međudržavni problem je iznesen pred Društvo naroda koje je Rezolucijom iz 1921. godine⁹ ustanovilo da pravo naroda na samoopredjeljenje do otcjepljenja nemaju etničke zajednice u okviru države i da Alandi ostaju u sastavu Finske države kao demilitarizovano ostrvo.

Finska je kao obavezu dobila očuvanje i zaštitu identiteta švedskog stanovništva na Alandu. Od tada Aland uživa posebnu autonomiju oko koje su Finska i Švedska postigle konsenzus, odnosno ostvarile zadovoljenje svojih osnovnih nacionalnih interesa. Finska se zadovoljila činjenicom da teritorija Alanda ostaje u sastavu Finske države, a Švedska jer je stanovništvo koje govori švedski jezik dobilo izrazito jaku teritorijalnu autonomiju, dok je možda i značajniji podatak da je Aland (kao skup manjih ostrva) postalo demilitarizovan region.

Upravo je teritorijalna autonomija Alanda specifičnost u okviru Finske jer samo 8% građana koji govore švedski jezik u Finskoj živi na Alandu koji je dobio teritorijalnu autonomiju, dok ostalih 92% građana Finske koji govore švedski kao maternji jezik, koji se ne nalaze na Alandu nego u ostalim dijelovima Finske ima drugačiji status o čemu će biti više riječi u nastavku.

Sa druge strane građani koji govore finski kao maternji jezik, i koji trpe gotovo potpunu dominaciju švedskog jezika na Alandu, su malobrojni (oko 1,1 hiljada ili oko 5% ukupnog stanovništva Alanda) i predstavljaju „manjinu u manjini“. Ipak takav odnos je donekle olakšao rješavanje problema, jer je njihov mali broj uvjetovao lakše priznavanje takvog statusa. Hiljadu građana koji govore finski jezik u okviru teritorijalne autonomije Alanda i prevlasti švedskog jezika je uz demilitarizaciju ostrva cijena koju je Finska bila spremna platiti za suverenitet nad ostrvom.

Prva osobenost Alandskog slučaja jeste činjenica mirnog rješavanja problema i tolerancije jer je Liga Naroda odlučila u konkretnom predmetu da građani odnosno kolektivitet koji govori švedski jezik na Alandu nema pravo na samoopredjeljenje do otcjepljenja koji bi rezultiralo suverenitetom Alanda kao zasebne države, otcjepljenje ostrva od Finske i eventualno pripojenje Švedskoj. Aland ostaje u sastavu Finske uz obaveze Finske da

⁹ Rezolucija dostupna na <http://about.jstor.org/participate-jstor/individuals/early> preuzeta dana 20.10.2015. godine

poštuje i očuva posebnost ostrva i stanovništva putem autonomije. Finska je svoje obaveze pretočila u praksu, a Švedska to prihvatila i takav odnos traje već blizu stotinu godina, i danas sigurno možemo govoriti o „tradiciji autonomije“. To dovoljno govori o potrebi postojanja pravnih odluka i njihovog poštivanja kao zdravog temelja ustavnog sistema. „Činjenica da su strane u potpunosti ispunile sve finalne preporuke Lige Naroda dodatno potvrđuje legitimitet međunarodne intervencije“.¹⁰

Finska u startu nije prihvatila etničko definisanje problema, ali je isto tako u startu ponudila i definisala širok opseg autonomije za teritoriju Alanda, što je i prihvaćeno od svih zainteresiranih strana, Finske, Švedske i Alanda.¹¹ Upravo je taj konsenzus obilježio dalje postojanje autonomije Alanda, iako je „poslije raspuštanja Lige Naroda autonomni status Alanda u okviru međunarodnog prava izazvao određene rasprave“.¹² Narочito treba imati u vidu da Aland nikada do tada nije bio dio Finske, nego Švedske države pa nakon toga čak i Rusije, a tek je 1917. godine i to odmah u startu kao autonomna pokrajina postao dio nezavisne države Finske.

¹⁰ O'Brien, P., „*The Åland Islands Solution: A precedent for successful international disputes settlement*“ www.legal.un.org, 30.12.2015.

¹¹ Kao što je Liga Naroda tada ustanovila, isto je ustanovila i definisala Badinterova komisija u postupku disolucije bivše SFRJ da etno-kulturne zajednice odnosno nacionalne grupe nemaju pravo na samoopredjeljenje do otcjepljenja, nego da to pravo pripada isključivo građanina odnosno demosu kao zbiru apstraktnih pojedinaca kao izvornih nosilaca suvereniteta i prava koji iz njega proizilaze.

Finska je morala kao i BiH 1992. godine pružiti sve garancije zaštite posebnih kolektiviteta koje će doprinijeti njihovom afirmisanju i zaštiti. Na tom stavu se zasniva, definiše, argumentira i brani teritorijalna (politička) autonomija u Finskoj, kao npr i tzv. Badinterova odnosno dvojna većina odlučivanja u Parlamentu Makedonije kao način da se odstupi od klasičnog većinskog sistema odlučivanja u situaciji kada se radi o pitanjima koja određenu grupu u suštini određuju kao takvu (npr. jezik, pismo, kultura, običaji i sl). Finska je odmah u startu ponudila takve garancije Alandu, koje su njegovi stanovnici prihvatili i dolazimo do stanja kakvo je danas.

Sa druge strane situacija se u BiH odigrala na suprotan način kada su srpski nacionalisti negirali referendum građana BiH o nezavisnosti, sami organizovali etnički, nelegitiman i nelegalan plebiscit srpskog naroda i na temeljima genocida i etničkog čišćenja uz uglavnom nijemo posmatranje međunarodne zajednice „sami sebi“ obezbijedili autonomiju putem federalne jedinice „srpskog naroda“ uz stalno dovođenje u pitanje državnosti i nadležnosti organa države BiH.

¹² Scarpulla, C. (2002.), *THE CONSTITUTIONAL FRAMEWORK FOR THE AUTONOMY OF ÅLAND, A Survey of the Status of an Autonomous Region in the throes of European Integration*, Marichamn, 43

4. Ustavni status Alanda

Prvi autonomni akt Alandskih ostrva datira od 1920. godine i od tada postoji tradicija autonomije na Alandu duga blizu stotinu godina. Iako se u Ustavu Finske na nekoliko mjesta pominje Aland kao jedna izborna jedinica, te samouprava Alanda i jednakost švedskog i finskog jezika, ipak glavni oslonac autonomije Alanda jeste Autonomni akt Alanda iz 1991. godine¹³ sa izmjenama.¹⁴

Poglavlje 4 odjeljak 18 Autonomnog akta propisuje zakonodavne nadležnosti Alanda koje se u osnovi svodi na sljedeće: organizaciju i dužnosti Zakonodavne skupštine; opštinske granice i izbore; opštinsku upravu izgradnju i planiranje; stambenu izgradnju; zaštitu prirode i čovjekove sredine; vodno pravo; zdravstvenu zaštitu i liječenje; socijalno osiguranje; obrazovanje; pripravnički staž; kulturu sport i omladinski rad; poljoprivredu i šumarstvo; pravo na istraživanje; polaganje prava na korišćenje mineralnih nalazišta; PTT usluge i pravo na emitovanje putem radija ili televizije na Alandima; puteve i kanale; drumski željeznički i vodeni saobraćaj; lokalne brodske linije te trgovinu.

Poglavlje 5 odjeljak 27 propisuje zakonodavnu nadležnost države¹⁵ koji se uglavnom odnose na donošenje, izmjene i dopune ili ukidanje Ustava, pravo na boravak u zemlji, organizaciju i aktivnosti državnih službenika, međunarodni odnosi; brak i porodični odnosi; udruženja i fondacije, kompanije i drugi privatni subjekti; autorska prava i patenti; osiguranje; vanjska trgovina; trgovački brodovi i pomorske linije; zrakoplovstvo; mineralna nalazišta i rudarstvo uz izuzetke; nuklearna energija uz izuzetke; plemeniti metali; Zakon o radu s izuzetkom kolektivnih ugovora u dijelu plata na Alandu; krivično pravo i sudski postupak; državljanstvo; vatreno oružje i municija; civilna zaštita; oružane snage i graničari, u skladu sa odredbama člana 12; porezi i doprinosi; izdavanje papirnog novca i stranih valuta; druga pitanja iz oblasti privatnog prava koja ovdje nisu izričito spomenuta, osim ako se ista pitanja ne odnose direktno na područje zakonodavstva Alanda; te druga pitanja za koje se smatra da su u

¹³ Zakon u autonomija Alanda, koji predstavlja ustavni zakon jer se donosi i mijenja u Parlamentu Finske po istoj proceduri kao i Ustav Finske.

¹⁴ Član 18. Autonomnog akta iz 1991. godine sa izmjenama i dopunama zaključno sa 2004. godinom, preuzeto sa www.finlexfi dana 01.01.2016. godine

¹⁵ Član 18. Autonomnog akta, preuzeto sa www.finlexfi dana 01.01.2016. godine

zakonodavnoj nadležnosti države u skladu sa osnovnim principima ovoga zakona.

Ukratko Landsting (Parlament Alanda) ima zakonodavnu nadležnost u svim stvarima koja se tiču autonomije Alanda osim onih koja su data u nadležnost države.¹⁶ Također se članom 29. Autonomnog akta definišu stvari u nadležnosti države koje se mogu po odluci Finskog parlamenta i po pristanku Alandskog parlamenta prenijeti na Aland.

Ono što je zanimljivo u tumačenju hronološkog navođenja nadležnosti jeste da nema „hronologije po jačini i značaju oblasti“ nego da su područja nadležnosti kako Alanda tako i države „nabacani i bez sistematike“ pa se npr. u nadležnosti Alanda prvo navode penzije i plate, pa tek onda zastava i grb, opštinske granice, socijalno osiguranje, zdravstvena zaštita i radio-televizija.

Navedeni slučaj samo pokazuje pragmatičnost stanovnika Alanda u čiju nadležnost spadaju stvari od svakodnevne redovne upotrebe bliske građanima, koji ne boluju od velikih teorijskih izraza i definisanja, nego od praktične potrebe da budu autonomni na ostrvu u onim stvarima koje su obično vezane za svakodnevnu potrebu građana. Više se pažnje posvećuje stvarnoj toleranciji i poštovanju različitosti nego formi, što djeluje kao presedan u definisanju takvih odnosa. Nadležnost je ista bez obzira na alineje u kojima stoji, ali se status nacionalnih grupa nekada u tolikoj mjeri analizira da ovakav način djeluje kao stvarni izuzetak.

Finska uvodi uobičajene nacionalne poreze i carine na Alandu, ali 0,45% od ukupnih prihoda u Finskoj se vraća nazad na Aland¹⁷ što je veoma bitan podatak, jer bez fiskalne autonomije i raspolaganja sredstvima nema ni stvarne autonomije. Procenat od 0,45% prihoda koji se vraćaju na Aland se u globalu podudara sa brojem stanovnika na Alandu i procentom u odnosu na ukupan broj stanovnika Finske, iako stanovnik Alanda *per capita* ima veći bruto društveni proizvod od ukupnog državnog nivoa.¹⁸

¹⁶ Benedikter, T., „*Territorial autonomy as a means of minority protection and conflict solution in the European experience - An overview and schematic comparison*“, www.sznt.sic.hu, 22.12.2015.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ 55.829 \$ GDP per capita na Alandu i 41.068 \$ GDP per capita u Finskoj.

Osnov autonomije i njena suština su definisani načinom promjene Autonomnog akta. Autonomni akt Alanda može biti mijenjan i dopunjavan jedino zajedničkom odlukom Parlamenta Finske i Parlamenta Alanda. „U Parlamentu Finske odluke se donose u skladu sa procesom amandmana na ustav Finske, dok je u Parlamentu Alanda potrebna dvotrećinska većina glasova“.¹⁹ Na taj način se autonomija Alanda ne može jednostrano mijenjati, nego jedino odlukom i države i njenog autonomnog dijela odnosno njihovih zakonodavnih tijela.

Aland kao autonomni region ima i svoje organe.

Alandski parlament zove se Zakonodavna skupština ili na švedskom Lagting kao odraz autonomije Alandskih ostrva. Pasivno biračko pravo imaju jedino osobe sa prebivalištem na Alandu odnosno osobe sa regionalnim državljanstvom. Zakonodavna skupština ima Predsjedništvo i razne pomoćne organe. Tako npr. Autonomni komitet savjetuje Parlament i Vladu o stvarima vezanim za autonomiju. Nadležnost Lagtinga proizilazi iz nadležnosti same autonomije Alandskih ostrva²⁰.

Zanimljivost u odnosima Alanda i države jeste da nakon dobijenog mišljenja Vrhovnog suda Finske predsjednik Republike može da poništi u cjelosti neki zakon koji donese Lagting ili njegove pojedine odredbe, samo u dva jasno precizirana slučaja:

- ako je Alandski parlament prekoračio svoju nadležnost, ili
- ako se radi o ugrožavanju (unutrašnje ili spoljne) bezbjednosti zemlje.²¹

Izvršnu vast na Alandima vrši Izvršni savjet koji je zapravo vlada Alanda.

Iako Aland uživa zbilja vrlo široku autonomiju, to ne znači da Republika nije na njemu prisutna preko svojih organa. Tu ulogu vrše guverner provincije i drugi državni organi.

¹⁹ Ackrén, M. (2009.), *Conditions for Different Autonomy Regimes in the World A Fuzzy-Set Application*, ÅBO AKADEMIS FÖRLAG – ÅBO AKADEMI UNIVERSITY PRESS, 203

²⁰ Detaljnije o Lagting-u pogledati na web stranici www.lagtinget.ax.

²¹ Član 19. Autonomnog akta, preuzeto sa www.finlex.fi dana 01.01.2016. godine.

5. Specifičnost autonomije Alanda

Posebnost ostrva i činjenica koja je dovela do toga da ono bude predmet međudržavnih i međunarodnih odnosa jeste njegov strateški geopolitički položaj na Baltičkom moru. Radi toga je i osigurana njegova demilitarizacija. Upravo je teritorija i njen položaj usloвила poseban status ostrva, a njegovi stanovnici koji govore švedski jezik prema našem mišljenju tek kao razlog, jer se od starta radilo prvenstveno o bitnoj teritoriji i njenom položaju, pa tek onda o stanovnicima. Posebna zanimljivost jeste regionalno državljanstvo prema članu 6. Autonomnog akta koji definiše koje osobe imaju pravo domicila na Alandu jer samo te osobe koriste prava koja ima autonomija, koje se u pravilu odnose na aktivno i pasivno biračko pravo. Osim toga navodi se učešće Alanda u Nordijskom savjetu kao autonomne pokrajine u poslovima vezanim za ribolov.

Također, je prilikom ulaska Finske u EU-u tražena saglasnost Alanda koji je prvo održao referendum, a nakon toga i u svome parlamentu podržao ulazak u EU, koja ga je prihvatila kao takvog naročito vezano za kupovinu nekretnina na Alandu. Saglasnost Alanda za pristupanje EU se temelji na tome što se i dio nadležnosti Alanda prenosi na EU, iako je takva odluka svakako presedan, koji je pokazao osjetljivost takvih pitanja.²² Aland ima i posebnu zastavu koju može koristiti u određenim uslovima, kao i posebnu internet domenu.²³

6. Odnos između građana koji govore švedski jezik kao maternji jezik u okviru Finske – asimetrična autonomija

Finski parlament je reprezent Finskog demosa, građana kao izvornih nosilaca suvereniteta. Sastoji se od 200 predstavnika.²⁴ U Finski parlament se biraju jedino finški građani kao apstraktne individue, i ne postoji bilo koji ustavni ili zakonski sistem koji bi osiguravao obavezne kvote ili lakši izbor za građane koji govore različitim (švedskim) jezikom. I tu je situacija

²² Detaljnije o tome vidjeti u Krivokapić, B. (2004.), *Zaštita manjina u međunarodnom i uporednom pravu, Knjiga III, Zaštita manjina u nacionalnim porecima država*, Ministarstvo SCG za ljudska i manjinska prava, Novi Sad i Scarpulla, C. (2002.), *THE CONSTITUTIONAL FRAMEWORK FOR THE AUTONOMY OF ÅLAND, A Survey of the Status of an Autonomous Region in the throes of European Integration*, Mariehamn, 43

²³ Nastavak .ax za razliku od finskog .fi

²⁴ *The Constitution Act*, Section 24 - Composition and term of the Parliament

prilično jasna. Finski i švedski jezik su zvanični jezici u cijeloj državi pa tako i u parlamentu.

Aland ima jednog predstavnika u parlamentu jer prilikom izbora predstavlja jednu izbornu jedinicu. Iako nema određenih kvota niti ulaska po nekom drugom osnovu osim demosa, stranka građana koji se u stranačkom sistemu grupišu po pripadnosti jeziku ili „finski šveđani“ osvaja otprilike onoliko mandata koliko je „finskih šveđana“ u državi, te su i Finci koji govore švedski jezik zastupljeni u parlamentu, ne kao diferencirani grupni kolektivitet, nego kao pojedinci koji putem izbornog procesa ulaze u parlament. Međutim, u parlamentu ne postoji sistem kvota koji bi garantovao ulazak jezičnih skupina, jer i jedno mjesto rezervisano za Aland nije po definiciji i formalno za građane koji govore švedski jezik nego za člana sa Alanda kao teritorije, a ne jezične ili bilo koje druge grupe. U praksi je to uvijek građanin koji govori švedski jezik.

Tako, na primjer, Švedska narodna stranka u Finskoj osigurava oko 11 mjesta u parlamentu Finske (od ukupno 200) odnosno oko 6% koliko otprilike ima Finaca koji govore švedski jezik u Finskoj.²⁵ Iako su to pripadnici Finskog demosa izabrani na izborima, na taj način je omogućeno i pripadnicima švedske jezične skupine ulazak u parlament, jer je njihov jezik zvanični u radu Parlamenta.

Aland je izborna jedinica i znači da jedan predstavnik mora biti član parlamenta, dok drugih kvota obaveznog predstavljanja nema. Izborni sistem Finske se često opisuje na način da se „izborni sistem i d'Hondtova metoda proporcionalne reprezentacije mogu smatrati stabilnim faktorom u političkom životu Finske“²⁶, jer omogućuje proporcionalnu zastupljenost u kojoj svoje mjesto nalazi i manjinska jezična zajednica.

Kako Finska nema drugog doma Parlamenta, koji inače u pravilu imaju federalno, a ne unitarno uređene države, ona u svome jednodomom parlamentu bira samo svoje građane, ali putem proporcionalnog izbornog sistema i garanta Alanda kao izborne jedinice utiče na to da i Finski građani koji koriste švedski kao maternji jezik budu izabrani u parlament.

²⁵ Tatalović, S., „Evropski modeli ostvarivanja prava nacionalnih manjina“, Politička misao Zagreb, Vol. 37., br. 2/2000, 77

²⁶ Deren-Antoljak, Š., „Izborni sistem Finske“, Politička misao Zagreb, Vol. XXVII, No. 2./1990, 61

Ovo je bilo utoliko lakše što u Finskoj i inače (na bazi ravnopravnosti finskog i švedskog kao nacionalnih jezika zemlje) postoji podjela na jednojezične i dvojezične opštine, s tim da se u jednojezičnim opštinama javni život odvija na odnosnom jeziku (finskom ili švedskom), tako da npr. organi uprave nisu dužne da izdaju dokumenta na drugom jeziku. Ovo postaje posebno zanimljivo kada se zna da su od ukupno 461 opštine koliko ih ima u Finskoj, njih čak 24 jednojezične švedske i 20 dvojezične sa švedskom većinom. Drugim riječima, u Finskoj pored Alanda postoje i druga područja u kojima je u skladu sa unutrašnjim zakonodavstvom zemlje obezbijedena prevlast švedskog nad finskim jezikom.

Na osnovu Zakona o jeziku, opština se smatra jednojezičnom ako svo stanovništvo koje u njoj živi govori istim jezikom, kao i ukoliko je udio jezičke manjine niži od 8%. Naprotiv, opština se smatra dvojezičnom ukoliko manjina u odnosu na većinsko stanovništvo predstavlja više od 8% ili broji najmanje 3.000 lica.

Opština koja je u skladu sa zakonom bila dvojezična, postaje jednojezična ukoliko jezička manjina spadne na sve 6% ili manje. Jezički status opštine određuje vlada Finske svakih 10 godina na osnovu posljednjeg popisa stanovništva.²⁷

Aland uživa teritorijalnu autonomiju u vidu prava „da u određenim oblastima samostalno-autonomno donosi zakone, propise za izvršenje tih zakona i neposredno izvršava te zakone“.²⁸

Finci koji govore švedski kao maternji jezik u ostalim dijelovima države ostvaruju kulturnu i funkcionalnu autonomiju na bazi jezika kao identifikacije što spada u neteritorijalni oblik autonomije jer je općina samo oblik organizovanja unitarne države, i općine sa većinskim švedskim govornim stanovništvom nisu posebnim zakonom izdvojene od ostalih općina kao u slučaju autonomije Alanda. Radi se o pitanju jezika u općini, ali nema drugih prava koja se vezuju za autonomiju, već za njenu donju granicu – lokalnu samoupravu.

²⁷ Detaljnije vidjeti Krivokapić, B. (2004.), *Zaštita manjina u međunarodnom i uporednom pravu, Knjiga III, Zaštita manjina u nacionalnim porecima država*, Ministarstvo SCG za ljudska i manjinska prava, Novi Sad.

²⁸ Kutlešić, V. (2005.), *Osnovi prava*, JP Službeni list SCG, Beograd, 238

Aland kao teritorij i region ima poseban položaj radi historijskih razloga, jer se nalazi kao ostrvo između Finske i Švedske, naseljavaju ga građani koji govore švedski jezik, i nikada ranije nije bio dio Finske države, već naprotiv kao i cijela Finska bio je dio Švedske kraljevine.

Sa druge strane građani koji govore švedski kao maternji jezik u drugim dijelovima države imaju prava i zaštitu po osnovu jezika, u skladu sa Evropskom poveljom o regionalnim jezicima ili jezicima manjina iz 1992. godine. Povelja ne pominje bilo kakva prava (kolektivna ili pojedinačna) za pripadnike manjinskih grupa, niti štiti manjinske (a naročito jezične) grupe kao takve, nego isključivo manjinske jezike. Na taj način ona i nema etno-teritorijalni niti politički značaj, ali bi njena primjena trebala da doprinese personalnoj (ličnoj) autonomiji pojedinaca kao članova grupe koji govore zaštićenim jezikom.

To znači da je ogromnoj većini građana koji govore švedski jezik data neteritorijalna, a manjini tih građana na Alandu teritorijalna autonomija, što je svakako specifikum da jedna država istoj manjini daje različita prava u okviru svoje države. „Ono što je manje poznato je preciznija ustavna struktura aranžmana u domaćim zakonima Finske i kako dvojezična država Finska sa 5,3 miliona stanovnika prilagođava, kroz aranžman autonomije, između jednojezičnog švedskog govornog područja sa samo 28000 stanovnika unutar švedske jezične manjine od ukupno 294 000 stanovnika, koji kao cjelina ne uživaju teritorijalnu autonomiju“.²⁹

Dok je za Aland teritorijalna (politička) autonomija nešto što od samog starta izgleda kao „prirodna pojava“ kada postavimo delikatno pitanje davanja iste autonomije građanima koji govore švedski jezik u ostalom dijelu države dolazimo do veoma ozbiljnih pitanja različite prirode.

Obzirom da je teritorijalna autonomija ujedno i politička autonomija i predstavlja puno veći i širi krug prava i njihove zaštite nego kulturna autonomija, ona ne bi pokrivala samo „jedno ostrvo“, nego veći dio zemlje. Ona bi podrazumijevala utvrđivanje granica teritorijalne autonomije što je u pravilu najteže pitanje uz davanje opsega autonomije. Osim toga postavljaju se i druga pitanja kao što su kolika bi ta teritorija bila ?, kakav je njen karakter ?, da li bi se Finska kretala u pravcu regionalne države ?, da

²⁹ Suksi, M., „*Territorial autonomy: The Aland Islands in comparison with other sub-state entities*“, preuzeto sa www.bgazrt.hu dana 06.01.2015. godine.

li bi obuhvatila sve građane koji govore švedski jezik ?, šta je sa građanima koji govore finski jezik na toj teritoriji itd. Finska na ovakve stvari sigurno ne bi pristala. Posebno pitanje predstavlja nehomogena naseljenost „finskih šveđana“ i način na koji se može jedna etnička ili jezična grupa grupisati na određenoj teritoriji.

Jednojezične općine su zanimljivost jer se na taj način diskriminira finska ili švedska jezična manjina, ali se ne smatra kao diskriminacija nego je Finci posmatraju kao sredstvo zaštite i ostvarenje prava drugog jezika, i određeni vid autonomije, te kao cijenu zadovoljstva građana koji govore švedski jezik i njihove lojalnosti Finskoj državi. U tom smislu su i sami finci koji govore finski jezik nekada manjina koja ne može koristiti svoj jezik kao sredstvo javne komunikacije na Alandu ili u nekim općinama Finske države.

Naše viđenje jezičnih grupa u Finskoj izgleda na sljedeći način. Vas je izrazito više na Alandu i vaš je jezik tamo i jedini, vas je izrazito više i u nekim općinama u ostalim dijelovima Finske i vaš jezik je jedini zvaničan u javnom životu. Sa druge strane nas je izrazito više u cijeloj državi, Finska je naša država i mi smo odredili da vi niste etnička odnosno nacionalna manjina, niti poseban etnokulturni kolektivitet, nego samo Finci koji govore švedski kao maternji jezik. Na taj način je i vaša posebnost manja. Kao takve ćemo vas prihvatiti i dati odgovarajuću autonomiju zavisno od teritorije u okviru države na kojoj živite. Na ovaj način Finci, prema našem mišljenju, definišu svoj odnos prema „finskim šveđanima“

7. Zanimanje nauke i mogućnost „preuzimanja modela“

Alandska ostrva izazivaju veliko interesovanje naučne javnosti, i to prema našem mišljenju iz dva jednostavna razloga.

Prvi razlog jeste taj što autonomija Alanda predstavlja uspješno rješenje manjinskog (u slučaju Alanda jezičnog) pitanja koji potvrđuje činjenica da „prema dr. Kiljunenu, 97% stanovništva Alanda je željelo odvajanje od Finske 1928. godine, dok je danas gotovo jednoglasna potvrda i prihvatanje trenutnog stanja kao autonomne regije u Finskoj“.³⁰ Osim što se stanovnici Alanda smatraju zadovoljnim i pogledi sa strane to pokazuju, jer „tražeći

³⁰ Kiljunen, K., „*Special Representative for Peace Mediation of the Foreign Minister of Finland: European models show autonomy as win-win solution for conflict resolution*“, preuzeto sa www.opapp.gov.ph 11.12.2015 godine.

alternativne načine građenja nacije države sve više upiru pogled u Aland čija se autonomija shvata kao kompromis između nezavisnosti i integracije.³¹ Druge države sa (potencijalnim) problemom smatraju da Aland ostvaruje dobar i uspješan balans, koji je na pola puta između dvije krajnosti - nezavisnosti i asimilacije. Kako je uspostava takvog balansa uvijek najteže pitanje u heterogenim državama ovakvi uspješni primjeri uvijek služe kao potencijalno privlačan model za druge.

Međutim, primjer Alanda je nužno posmatrati kao „život“, a ne fiksni teorijski model. Jedino na taj način je moguće crpiti iskustva i izvlačiti zaključke i pouke te sagledavati uzroke modela kao takvog, a ne samo krajnji efekat izražen u opštim pravnim aktima države i međunarodnog prava.

Široka je lista „regija i manjina koje se zanimaju za Aland: Izrael-Palestina, Nagorno-Karabach, Sjeverna Irska, Gruzija, Kosovo, Šri Lanka, Aceh u Indoneziji, Kašmir, Zanzibar, i Istočni Timor. Veliki broj subjekata istražuje Alandski model kao pokušaj izbjegavanja krize, dok ga drugi vide kao način rješavanja već nastalih sukoba“.³² Nužno je skrenuti pažnju i na neriješeno pitanje Kurda, naročito u Turskoj.

Međutim „savremena relevantnost pitanja autonomije se mora uzeti u obzir u dvije perspektive: kao efikasno sredstvo prevencije i rješavanja sukoba kroz osiguranje osnovnih potreba nacionalnih manjina u okviru postojećih državnih granica i kao osnovno pravo nacionalnih ili etničkih manjina da budu uzeti u obzir u okviru međunarodnog prava“.³³

Uporednopravna literatura često pravi paralele između Alanda i njemu sličnog primjera zaštite nacionalnih manjina Južnog Tirola u Italiji, odnosno tamošnjih građana koji govore njemački kao maternji jezik. Prema našem shvatanju glavne sličnosti navedenih primjera su u tome što su i Italija i Finska priznale samo status jezične, ali ne i nacionalne manjine, te dugotrajan proces rješavanja navedenog pitanja i njegova internacionalizacija uz

³¹ Eriksson, S., „*The example of Aland: Autonomy as a minority protector*“, preuzeto sa www.finland.fi 15.12.2015. godine.

³² Ibid.

³³ Benedikter, T., „*Territorial autonomy as a means of minority protection and conflict solution in the European experience - An overview and schematic comparison*“, www.sznt.sic.hu, 22.12.2015,

aktivno učešće matične države same manjine.³⁴ U oba slučaja se govori o uspješnom načinu rješavanja nacionalnog pitanja.

Ipak, nužno je odmah skrenuti pažnju na činjenicu da je uvijek bitno napraviti razliku između Alanda kao modela, oblika ili načina rješavanja manjinskog nacionalnog pitanja od slučajeva pojedinih država koje nemaju izrazitu većinu u statističkom ili statusnom smislu i u kojima postoje dvije ili više etnokulturnih odnosno nacionalnih grupa koje sebe ni u kojem vidu ne smatraju manjinama nego konstitutivnim elementima države. Rješavanje takvog nacionalnog pitanja je u „kvalitetu i kvantitetu“ drugačije od pitanja klasične nacionalne manjine, jer tada rješavanje problema obuhvata cijelu (ili veći dio) teritorije države, cijelo (ili veći dio) stanovništvo i vlast na državnom i nižim nivoima, odnosno teže se prave kompromisi i teže ih je prihvatiti, a po pravilu se konstantno govori i o podjeli trenutnih i stvaranju novih država. Takvi primjeri prema našem shvatanju u Evropi mogu biti Bosna i Hercegovina, Belgija, Makedonija, Sjeverna Irska ili Ukrajina.

Drugi razlog jeste mogućnost „izvoza“ modela u druge države i rješavanje manjinskog pitanja odnosno pravljenje balansa na primjeru ili iskustvu Alanda. U tom smislu nužno je iznijeti analizu Alanda više kao praktičnog primjera nego kao teorijskog modela jer su i sami stanovnici Alanda uvijek bili „pragmatični i čvrsto na zemlji sa malo interesa za teorijske špekulacije. Oni nisu vodili ogromne teorijske debate o tome da li će se zvati nacionalna manjina, već su umjesto toga bili fokusirani na pravno normiranje i zaštitu svojih interesa“.³⁵ Aland nije postavio teorijski model pa gradio odnose prema njemu, nego je izgradnja autonomije dovela do modela kakvog danas i drugi žele vidjeti u svojoj državi. Ovakav model je nastao u praksi, prije nego u teoriji, a kada sagledamo ukupnost odnosa u državi vidljivo je da Finci kao rješenje pitanja jezičnih manjina nisu bježali ni od asimetrije, odnosno dva različita modela zaštite iste jezične grupe u svojoj državi.

Kada je riječ o preuzimanju Alanda kao modela, zanimljivo je to da je bio prijedlog i plan američke administracije za rješenje pitanja Srpske krajine

³⁴ Postoje ipak i određen razlike. Naime, u Južnom Tirolu su i italijanski i njemački jezik zvanični, za razliku od Alanda u kojem je zvaničan jezik jedino švedski. Međutim, u Južnom Tirolu živi veliki broj i procenat građana koji govore italijanski jezik, dok se u slučaju Alanda radi o „simboličnom“ broju od cca. 1100 građana.

³⁵ Eriksson, S., „*The example of Aland: Autonomy as a minority protector*“, preuzeto sa www.finland.fi 15.12.2015. godine.

u Hrvatskoj u periodu 1991. - 1995. godine. Kada je riječ o preuzimanju Alanda kao modela, treba reći da se taj model prema našem mišljenju ne može jednostavno preslikati, već iz njega treba učiti i izvlačiti pouke, a naročito proučavati elemente i vrijednosti koji su u dužem nizu godina postali temelj njegove uspješnosti. Ni jedan model kao takav pa ni model Alanda se ne može „prepisati“ i uzeti zdravo za gotovo kao garant uspješnosti. Ni sam Aland kao model nije primijenjen u ostatku Finske, jer sam po sebi predstavlja *sui generis* način rješavanja manjinskog pitanja putem teritorijalne autonomije. Međutim, za naučno istraživanje bi bilo zanimljivo kada bi se Aland kao rješenje problema „precrtao“ i na taj način pratio uspjeh takvog modela u drugačijim uslovima.

8. Zaključna razmatranja

Pitanje Alanda kao i cjelokupni ustavni sistem Finske u pogledu odnosa države i njene „jezične manjine“ prati više vrsta kompromisa i to između:

- nezavisnosti i integracije,
- međunarodnih garancija i unutrašnje pravne zaštite jezičnih manjina,
- teritorijalne (političke) autonomije na Alandu i neteritorijalnih (personalnih i kulturnih) oblika autonomije u ostatku države,
- jezične i državne pripadnosti,

Uslovno rečeno „manji“ nacionalni problem³⁶ je na primjeru Alanda pokazao dvije bitne stvari:

- ni jedan nacionalni problem se ne smije olako shvatiti niti potcijeniti, jer primjer Alanda to pokazuje, u vidu dugotrajnosti, aktera i načina rješavanja problema, jer se prije svega radi o nacionalnim interesima država koji su oduvijek bili pokretač međudržavnih odnosa,
- sa druge strane, ipak ovakav „problem“ je lakše rješiv nego situacija kada u državi žive dvije ili više etnokulturnih odnosno nacionalnih grupa koje sebe ne vide (u bilo kojem slučaju) u statusu bilo kakve manjine, jezične ili nacionalne, nego se posmatraju kao državotvorni (konstitutivni) elementi države. Tada rješavanje problema u pravilu obuhvata cijelu teritoriju, stanovništvo i vlast, odnosno teže se prave kompromisi i teže ih

³⁶ Pod terminom „manji“ prije svega mislimo na brojnost grupe i veličinu teritorije koju ona nastanjuje, u konkretnom slučaju manje od 30 000 stanovnika koji govore švedski kao maternji jezik na Alandu naspram cca 5,3 miliona stanovnika Finske, kao i simboličan broj finske jezične skupine na Alandu od oko 1000 stanovnika.

je prihvatitii, a po pravilu se govori o podjeli trenutnih i stvaranju novih država po osnovu prava naroda na samoopredjeljenje do otcjepljenja.

Ono što je riješilo pitanje Alanda jeste zadovoljenje interesa, prije svega Švedske i Finske. Njihovi interesi su uvijek bili jasno vidljivi. Švedski interes jeste demilitarizacija ostrva, interes Finske jeste da Aland bude dio njene države, a interes Alanda jeste maksimalna teritorijalna autonomija. Kada su se navedena tri interesa podudarila i problem je riješen.

Međutim, bitno je istaći i faktore odnosno splet okolnosti koji su u dužem nizu godina doveli do toga da su se stekli povoljni uslovi za njegovo rješavanje. Oni se ogledaju u tome da između Švedske i Finske nije bilo drugih neriješenih pitanja, da su stanovnici Alanda bili lojalni građani Finske u sukobima sa Rusijom, da su u startu jedni druge uvažavali i obratili se Ligi naroda koja im je dala mišljenje zasnovano na međunarodnom pravu. Također se radi o manjem broju ljudi, manjoj teritoriji sa ogromnim geopolitičkim značajem naročito u to doba itd. Na osnovu tih pretpostavki stvoreni su elementi i vrijednosti na kojima danas počiva odnos države i njenog posebnog dijela.

Garancije zaštite Alanda i odnosi između građana koji govore različite jezike su manje više isti i 1920. godine i 2017. godine. U tome pogledu nije dolazilo do radikalnih promjena. Taj odnos već danas odlikuje tradicija i stabilnost. Nije došlo do situacije kada manjinska grupa postane dovoljno jaka i moćna (ekonomski, brojčano, vojno i sl) i kada ne želi da se više definiše kao manjina (a naročito ne samo kao jezička manjina) i kada počne da traži sve više prava svome kolektivitetu, kada želi da postane dominantna na određenom teritoriju, kao državotvorna ili konstitutivna. Ukoliko takav odnos prati rat ili nasilje i netrpeljivost, uz nedostatak pozitivnih i integrativnih faktora dolazi do problema između rivalskih nacionalnih grupa koje rješavajući svoj odnos često potiskuju potrebe države i demosa.

Pouka koju možemo izvesti iz ustavnog uređenja Finske u pogledu statusa Alanda se može definisati na sljedeći način. Alandski model se ne bazira na nekom teorijski opšteprijhvatljivom modelu zaštite manjina, niti takav model postoji, već su praksa i konačni kompromis između Švedske i Finske, kao i same manjine na Alandu, u konačnici doveli do zadovoljenja osnovnih interesa sve tri strane.

Savremena komparativna ustavnopravna teorija govori o integraciji i akomodaciji (priznanju) kao modelima rješavanja nacionalnih pitanja³⁷. Na Alandu imamo istovremeno oboje, i političku integraciju i jezičnu akomodaciju, koje su riješila dva osnovna straha koji inače postoje u ovakvim ili sličnim slučajevima. Rezultat postignutih rješenja jeste taj da većina trenutno nema straha od podjele države ili cijepanja njene teritorije, dok manjina nema straha od asimilacije. Međutim, takvo nešto nije lako postići. Ono što karakteriše Aland jeste činjenica da je rješenje traženo i pronađeno u praktičnom rješavanju problema, a ne u nekom teorijskom modelu.

Metod koji je odabran (ili bolje rečeno dogovoren) na Alandu ne insistira na podjelama po etničkim linijama nego na pristupu koji izdvaja i štiti jezik putem različitih vidova široke autonomije bez mogućnosti asimilacije kada razlike ne predstavljaju „faktor dezintegracije“ ili “faktor suprotstavljanja“ nego stoje u izbalansiranom odnosu naspram države i njenog ustava i jedinstva koje se ogleda u državlјanskoj političkoj pripadnosti demosu. U tom smislu jezik kao oblik razlikovanja posebnosti postaje izuzetak od suštine demosa i to opravdan izuzetak. Demokracija kao klasičan oblik vladavine većine treba da odstupa od svoga sistema u pitanjima koja se odnose upravo na posebnost neke manjinske grupe i da pozitivno diskriminiše tu grupu. Štiteći jezik štiti se i kultura koja se uglavnom veže za različite vrste običaja i kulturnog naslijeđa zasnovanog prvenstveno na jeziku. Problem koji je izbjegnuto na ovakav način jeste podjela društva po svim mogućim linijama i elementima razlikovanja (nacionalna i vjerska pripadnost prije svega), jer tada dezintegracioni faktori vezivanja nacionalnih zajednica za homogenu naselјenu teritoriju (često u težnji ka državnosti) i preklapanje etnokulturnog i političkog identiteta mogu dovesti državu i demos u izrazito tešku poziciju.

Finski pristup rješavanju problema je doveo do toga da se *nacija (jedinstvo)* pronalazi ujedno u jeziku kao simbolu ustavne identifikacije, ali uporedo i u državi kao zajednici pojedinačnih i apstraktnih građana koja štiti jezik i pojedince (članove grupe) koji ga koriste kao maternji jezik na različite prikazane načine. Identitet i jedinstvo se pronalaze i u državnoj (političkoj) i u kulturnoj (jezičnoj) vezi.

³⁷ Detaljnije o pitanju integracije i akomodacije (priznanja) vidjeti u Choudhry, S. (2008.), *Constitutional Design for Divided Societies: Integration or Accommodation ?*, Oxford University Press, preuzeto sa www.ukcatalogue.oup.com.

Teritorijalna autonomija Alanda je specifičnost u okviru finskog rješavanja pitanja „jezičkih manjina“ jer samo 8% građana koji govore švedski jezik u Finskoj živi na Alandu koji je dobio teritorijalnu autonomiju, dok ostalih 92% građana Finske koji govore švedski kao maternji jezik, koji se ne nalaze na Alandu, nego u ostalim dijelovima Finske imaju samo ograničenu personalnu, ali ne i teritorijalnu autonomiju.

Time potvrđujemo polaznu pretpostavku da je pitanje nacionalnih manjina ustvari rezultat volje dominantne većine, ali i odnosa države koja štite manjine i „matične“ države manjina, kao i da se radi o tome da je međunarodnopravna zaštita manjina nekonzistentna, nedosljedna i relativno obavezujuća.³⁸ Takvu konstataciju temeljimo na primjeru Finske koja takav kolektivitet u startu definiše kao jezičnu (a ne kao nacionalnu skupinu), te nakon toga na asimetričan (različit i nejednak) način štiti švedsku jezičnu skupinu.

Naime, upravo radi potencijalne opasnosti cijepanja demosa po etničkim linijama Finska nije išla u smjeru etničkih podjela i ustavnog etabliranja takvih razlika. Građani koji govore švedski jezik (kao jedan od dva zvanična jezika države) su prihvatili svoj ustavni status političke autonomije na Alandu kao i u ostalim dijelovima Finske države u kojima se putem personalne (kulturne) autonomije i općina kao osnove lokalne samouprave u prostom (unitarnom) obliku državnog uređenja štiti švedski jezik i pravo na njegovu upotrebu.

Uspjeh Alanda upravo nalazimo u njegovom prihvatanju. Prihvatili su ga Finska, Švedska i sam Aland. Sa druge strane ustavni sistem Finske je prihvatio odluku Lige naroda tj. prihvatio je međunarodnopravne standarde koji se ogledaju kao sistem sastavljen iz dva nerazdvojna dijela. Prvi jeste narodni suverenitet i teritorijalni integritet naroda i države Finske, drugi je zaštita Alanda kao *sui generis* primjera autonomnog statusa jezične manjine. Pozitivna diskriminacija građana koji govore švedski jezik je opravdala svoje postojanje, iako je time mali broj građana koji govore finski jezik na Alandu doveden u podređen (svjesno žrtvovani) položaj.

Kada je riječ o ostaloj (ogromnoj) većini građana koji govore švedski jezik u Finskoj i njihovom asimetričnom odnosu prema manjini građana koji

³⁸ U pogledu zaštite manjina eklatantni primjeri navedene tvrdnje su Francuska i Slovenija i njihovi načini definisanja manjina.

govore švedski jezik i koji žive na Alandu možemo reći da osim Alanda drugi „Šveđani“ u Finskoj nikada nisu ni bili predmet „spora“ ili zanimanja Švedske države kao što je to bilo ostrvo Aland.

Jedan od glavnih „razloga“ uspješnosti Alanda jeste taj što u njegovoj analizi, a naročito u sintezi ključnih elemenata zaključujemo da se radi o podudarnosti značenja pravne norme (koju smo analizirali pomoću dogmatskog metoda tumačenja prava) i njene adekvatne primjene u društvu (ustanovljene putem sociološkog metoda). Osim toga pravni sistem Alanda je uspješno inkorporiran u cjeloviti pravni sistem Finske (što smo ustanovili normativnim metodom). Na ovakav način se pravne norme i zacrtani ciljevi (kompromisni dogovor) u jednom miroljubivom jedinstvenom okviru adekvatno primjenjuju u praksi, što je i njihov najveći značaj.

Iako sa iznjetim kritikama, u uporednopravnoj literaturi se može u pravilu vidjeti kako se radi o efikasnom i dobrom sistemu zaštite manjina koji i drugima može služiti kao primjer. Mi smatramo da sam model kao takav ne znači puno, ako se gube iz vida elementi i vrijednosti koji čine osnov uspješnosti takvog modela.

Svi „nedemokratski“ metodi korišteni u zaštiti švedske jezične grupe su prema našem mišljenju cijena plaćena za stabilnost i prosperitet svih aktera tog procesa, kako same države, tako i manjinske jezične grupe na Alandu i njene „matične države.“

LITERATURA

1. Ackrén, M. (2009.), *Conditions for Different Autonomy Regimes in the World A Fuzzy-Set Application*, ÅBO AKADEMIS FÖRLAG – ÅBO AKADEMI UNIVERSITY PRESS,
2. Autonomni akt iz 1991. godine sa izmjenama i dopunama zaključno sa 2004. godinom, preuzeto sa www.finlex.fi dana 01.01.2016. godine,
3. Benedikter, T., „*Territorial autonomy as a means of minority protection and conflict solution in the European experience - An overview and schematic comparison*“, www.sznt.sic.hu, 22.12.2015,
4. Choudhry, S. (2008.), *Constitutional Design for Divided Societies: Integration or Accommodation ?*, Oxford University Press, preuzeto sa www.ukcatalogue.oup.com,
5. Deren-Antoljak, Š., „*Izborni sistem Finske*“, Politička misao Zagreb, Vol. XXVII, No. 2./1990,
6. Eriksson, S., „*The example of Åland: Autonomy as a minority protector*“, preuzeto sa www.finland.fi 15.12.2015. godine.
7. Hanum, H. (1990.), *Autonomy, Sovereignty and Self-Determination: The Accommodation of conflicting rights*, Revised edition, University of Pennsylvania Press,
8. Kiljunen, K., „*Special Representative for Peace Mediation of the Foreign Minister of Finland: European models show autonomy as win-win solution for conflict resolution*“, preuzeto sa www.opapp.gov.ph 11.12.2015 godine,
9. Krivokapić, B. (2004.), *Zaštita manjina u međunarodnom i uporednom pravu, Knjiga III, Zaštita manjina u nacionalnim porecima država*, Ministarstvo SCG za ljudska i manjinska prava, Novi Sad,
10. Kutlešić, V. (2005.), *Osnovi prava*, JP Službeni list SCG, Beograd,
11. O'Brien, P., „*The Åland Islands Solution: A precedent for successful international disputes settlement*“ www.legal.un.org, 30.12.2015,
12. *Rezolucija Društva naroda iz 1921. godine*, dostupna na <http://about.jstor.org/participate-jstor/individuals/early>, preuzeta dana 20.10.2015. godine,
13. Scarpulla, C. (2002.), *THE CONSTITUTIONAL FRAMEWORK FOR THE AUTONOMY OF ÅLAND, A Survey of the Status of an Autonomous*

- Region in the throes of European Integration*, Mariehamn,
14. Suksi, M., „*Territorial autonomy: The Aland Islands in comparison with other sub-state entities*“, preuzeto sa www.bgazrt.hu dana 06.01.2015. godine,
 15. Tatalović, S., „*Evropski modeli ostvarivanja prava nacionalnih manjina*“, *Politička misao* Zagreb, Vol. 37., br. 2/2000,
 16. *The Constitution Act of Finland*, preuzet sa www.finlex.fi dana 20.10.2015. godine,
 17. *Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima iz 1948. godine*,
 18. www.lagtinget.ax,
 19. www.ohchr.org.

Stručni rad

UDK: 343.1:347.237.4:343.144:343.122:2-266

Mr. sc. Igor Jovović¹

**SPORAZUM O PRIZNANJU KRIVICE –
PRIMJENA U PRAKSI**

Sažetak

Sporazum o priznanju krivice je institut angloameričkog pravnog sistema koji posljednjih trideset godina zauzima značajno mjesto u krivičnoprocesnim zakonodavstvima evropskih zemalja, približavajući na taj način dva različita pravna sistema.

U Zakonu o krivičnom postupku Bosne i Hercegovine, pregovaranje o sporazumno priznanju krivice tretira se u članu 231. Sporazum se može zaključivati bez obzira na vrstu krivičnog djela. Ovaj institut se svakodnevno prihvata u novo evropsko zakonodavstvo, a njegova primjena se konstantno širi i modifikuje. Iako je još uvijek na meti mnogih kritika, naročito evropskih i konzervativnih pravnih stručnjaka, evidentno je da je uvođenje ovog instrumenta polučilo vidljive rezultate.

Ključne riječi

sporazum, priznanje, krivica, zakon, tužilac, krivični postupak.

PLEA AGREEMENT - APPLICATION IN PRACTICE

Abstract

The plea agreement is the Institute of Anglo-American legal system that, in the last thirty years, has a significant place in the criminal procedure legislation of European countries, integrating in that way two different legal systems.

In the Criminal Procedure Code of Bosnia and Herzegovina, the negotiation of a consensual confession of guilt is treated in Article 231. The agreement can be concluded regardless of the type of crime. This institute is daily accepted

¹ Institucija: Notarski ured Jovović, Sarajevo

to the new European legislation and its application is constantly expanding and modifying. Although it is still the target of much criticism, especially by European and conservative legal experts, it is evident that the introduction of this instrument has achieved visible results.

Key words

agreement, confession, guilt, law, prosecutor, criminal procedure

1. UVOD

Sporazum o priznanju krivice (*plea bargaining*) je institut koji je karakterističan za anglosaksonske krivične postupke, odnosno tzv. Adverzijalne (stranačke) tipove krivične procedure, ali je danas široko prihvaćen u brojnim kontinentalno-evropskim krivičnoprocesnim zakonodavstvima, pa se čak ponekad u teoriji govori i o svojevrsnoj zarazi ovakvim rješenjem (*plea bargaing infection*)².

Nakon što je to prva učinila Italija krajem XX vijeka, početkom XXI vijeka više država kontinentalne Evrope, među koje spada i Bosna i Hercegovina, je radikalno izmjenilo svoje krivičnoprocesno zakonodavstvo pod uticajem anglosaksonskog krivičnog prava. Tako, italijanski Zakonik o krivičnom postupku, od 24. oktobra 1988. godine, predviđa ustanovu primjene kazne na prijedlog stranaka - član 444. - 448. (tzv. *patteggiamento*, pogodba). Sporazum među njima ne odnosi se samo na oblik u kojem treba da se provodi postupak, nego i glavnu stvar, time što određuje kaznu koja treba da se izrekne u konkretnom slučaju. Sporazum je bitan uslov za provođenje posebnog postupka, ali to ne isključuje mogućnost da optuženi uživa sve bitne pogodnosti koje su predviđene i onda ako državni advokat nije dao saglasnost za posebno postupanje³.

U državama kontinentalne Evrope sve više preovladava shvatanje o neminovnosti izmjena tradicionalne strukture krivičnog postupka i tradicionalnih krivičnoprocesnih načela i u savremenom krivičnom postupku sve važniji postaju instituti koji omogućavaju njegovo skraćenje ili njegov brži završetak na osnovu saradnje osumnjičenog, odnosno

² Škulić, M.: (2009) Osnovne novine u krivičnom procesnom pravu Srbije. Nova rešenja u krivičnom procesnom zakonodavstvu, teoretski i praktični aspekt, Srpsko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksu, Beograd.

³ Pavišić, B.: (2002) Italijanski krivični postupak. Pravni fakultet Rijeka, str. 199-201.

optuženog sa organima krivičnog postupka. Među tim institutima se ističe sporazum o priznanju krivice⁴.

Evropski zakonodavci dugi niz godina gledali su nepovjerljivo prema rješenjima koja potiču iz anglosaksonskog pravnog područja i institutima na kojima je počivao i funkcionisao takav pravni sistem, te ostajali priklonjeni svojim tradicionalnim načinima rješavanja sudskih postupaka. Međutim, kako bi se povećala efikasnost zakonodavstva došlo je do međusobnog strujanja rješenja između evropsko-kontinentalnog i anglosaksonskog sistema, pri čemu je ipak preuzimanje istih snažnija osobina evropskih država. Suočeni sa neefikasnim procesnim rješenjima i konstantnim povećanjem broja krivičnih predmeta u sudu, u Evropi dolazi do zaokreta od inkvizicionog ka adversarnom sistemu⁵.

Ovaj krivično procesni institut se svakodnevno prihvata u novo evropskozakonodavstvo, a njegova primjena se konstantno širi i modifikuje. Iako još uvijek na meti mnogih kritika, naročito evropskih i naročito konzervativnih pravnih stručnjaka, evidentno je da je uvođenje ovog instrumenta polučilo vidljive rezultate. Ipak, u zemljama koje nemaju dugu tradiciju primjene ovog instituta, vidljivo je da je procenat njegove upotrebe značajno manji u odnosu nadruge zemlje, poput Sjedinjenih Američkih Država ili Engleske. S druge strane, evropske zemlje prilagođavaju ovaj institut svojim uslovima i pravnoj tradiciji. Usljed takvih modifikacija, dolazi do implikacija i na druga pitanja pravila krivičnog postupka. Stoga, u literaturi se nailazi na mišljenja da se radi o određenoj vrsti kalema. U praksi, u našem pravu, primijećena su sporna pitanja u primjeni ovog instituta, u određenim slučajevima kod krivičnih djela homogenog koneksiteta.

Ovaj institut ima i određene slabosti i mane koje su najvećim dijelom posljedica njegove nepravilne primjene. Njegove prednosti prevazilaze njegove slabosti. U situaciji kada je većina sudova u Bosni i Hercegovini pretrpana krivičnim predmetima i kada krivični postupci u mnogim predmetima traju više godina ovaj institut je neophodan i nužan.

⁴ <http://weblibrary.apeiron-uni.eu:8080/WebDokumenti/10006-poglavlje.pdf> (datum pristupa, 05.04.2017.)

⁵ Turanjanin, V.: (2011) Uvođenje adversarnog sistema u Rusiji kroz prikaz dva najvažnija instituta – Porotu i Sporazum o priznanju krivice, Glasnik prava. Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu.

2. PRAVNA PRIRODA KRIVIČNE NAGODBE

Sporazum o priznanju krivice je sporazum *sui generis*, ne i ugovor kojisačinjavaju stranke i branilac s ciljem da okončaju određeni krivičnoprocesnipredmet bez održavanja glavnog pretresa koji obavezno podnosi sudu, a koji proizvodi pravne posljedice ne neposredno, već presudom koju donosi sud, nakon što je prethodno prihvatio sporazum⁶.

Nagodba o priznanju krivice, sama po sebi, nije koncipirana kao dobrovoljni sporazum (ugovor) i to zbog svojih prinudnih elemenata. Oba tužioca, državni u krivičnim predmetima i civilni u parnici, često vrše prinudu na tuženog, nudeći nagodbe od podnošenja njihove tužbe. Nakon što parnica započne, adversalna teorija pretpostavlja da suprotstavljene stranke u sporu mogu proizvesti slične ili jednake troškove za postupanje pred sudom⁷.

Tužilac u krivičnom postupku može ostvariti prinudu jednostrano u svrhu podsticanja nagodbe, naprimjer, prijeteći dugotrajnim pritvorom. Optuženi ne može ništa učiniti kao odgovor, osim da odbije prijedlog za nagodbu⁸.

Sporazum o priznanju krivice mora se odnositi na sve tačke optužnice, jer nema djelimičnog priznanja krivice i na bazi takvog priznanja i sačinjavanja nepotpunog sporazuma o priznanju krivnje⁹.

Praksa pokazuje da tužioci i odbrana rijetko dogovaraju okvir za kaznu i da, po pravilu, idu na konkretizaciju kazne, čak i kod teških krivičnih djela. Na ovaj način odmjeraivanje i individualizacija kazne potpuno prelazi u ruke stranaka i branioca, a sud dolazi u situaciju da samo potvrđuje već dogovorenu kaznu.

Kritičari ovog instituta uzimaju ovu činjenicu kao najozbiljniji argument za tvrdnju da se na ovaj način sudska pravda zamjenjuje administrativnom

⁶ Blagojević, M.: (2005) Ogleđi iz krivičnog procesnog prava“ (odabrani autorski radovi), Štampa. Dobo, str. 276.

⁷ Zacharias, C.F.: (1998) Justice in Plea Bargaining. William and Mary Law Review, Vol. 39, Issue 4, Article 4, 1127

⁸ Simović, M.: (2011) O nekim aspektima instituta krivične nagodbe“, Angloameričko i evropsko kontinentalno pravo. Pravni život, Časopis za pravnu teoriju i praksu, broj 9/2011, godina LX, Knjiga 547, 1-1016. Beograd, str. 865-866.

⁹ Sijerčić-Čolić, H., et al.: (2005) Komentari zakona o krivičnom/kaznenom postupku u Bosni i Hercegovini. Savjet/Vijeće Evrope i Evropska komisija, Sarajevo, str. 623.

pravdom. Optuženi koji u sporazumu dobije kaznu koja je ispod zakonom propisanog minimuma, ima u fazi izvršenja kazne i druge mogućnosti za smanjenje kazne (pomilovanje, uslovni otpust), tako da na kraju kazna u očima javnosti može postati simbolična. Kredibilitet suda može biti dovoljno ugrožen ukoliko tužilac zanemari ciljeve opće i pojedinačne prevencije i kao glavni cilj postavi smanjenje broja predmeta. Zbog toga će sud prilikom razmatranja svakog sporazuma voditi računa o interesu pravde i cijeliti da li dogovorena sankcija dovoljno štiti interese javnosti¹⁰

3. SPORAZUM O PRIZNANJU KRIVICE – PRIMJENA U BIH

Sporazum o priznanju krivice je novi institut u našem procesnom zakonodavstvu, nepoznat našoj dosadašnjoj pravnoj regulativi, iako je veoma zastupljen i u upotrebi u zemljama sa primjenom adversarnog sistema prava, gdje u primjeni istog mogu nastupiti različiti problemi, naročito kad se imaju u vidu nejasnoće u zakonskim rješenjima, te argumenti koje iznose pravni stručnjaci koji osporavaju primjenu ovog instituta, što sve može dovesti do ograničene primjene istog, zbog nedovoljnog poznavanja i svrhe uspostavljanja ovog instituta u našem procesnom zakonodavstvu¹¹. Njime stranke disponiraju predmetom krivičnog postupka i on se zasniva na adaptaciji angloameričke procesne ideje da samo sporni predmeti zahtijevaju punu procesnu obradu¹².

Stupanjem na snagu Zakona o krivičnom postupku Bosne i Hercegovine, Krivičnog zakona Bosne i Hercegovine i Zakona o zaštiti svjedoka pod prijetnjom i ugroženih svjedoka Bosne i Hercegovine završena je reforma krivičnog zakonodavstva Bosne i Hercegovine. Navedeni naponi u ovoj oblasti naročito su se prepoznali osnivanjem Suda Bosne i Hercegovine. Proces reformi je svakako pratio i proces harmonizacije i to na dva nivoa - na nivou usklađivanja sa međunarodnim standardima, ali i unutar same Bosne i Hercegovine¹³.

¹⁰ Ibid, Simović, M.,

¹¹ Modul 4. Krivična oblast – skraćeni krivični postupci (2006), Visoko sudsko i tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine

¹² Damaška, M.: (1997) O miješanju inkvizitornih i akuzatornih procesnih formi. Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, broj 2/1997, str. 383.

¹³ Sijerčić-Čolić, H.: (2003) Rasprava o reformi u krivičnom pravosuđu i krivičnom zakonodavstvu Bosne i Hercegovine, s posebnim osvrtom na novo krivično procesno pravo. Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu 10 (2003) 1, 181-208.

Analizirajući Zakon o krivičnom postupku Bosne i Hercegovine¹⁴, Zakon o krivičnom postupku Republike Srpske¹⁵, Zakon o krivičnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine¹⁶ i Zakon o krivičnom postupku Brčko Distrikta¹⁷ i način na koji je obrađen institut pregovaranja o krivici, odnosno sporazum o priznanju krivice zanemarujući jezičke i numeričke razlike može se reći da se radi o gotovo identičnom zakonskom rješenju.

Svrha primjene pregovaranja i zaključivanja sporazuma o priznanju krivice je zamišljena da u potpunosti iskoristi nedovoljne sudske resurse i da se time unaprijedi jednakopravno ostvarivanje pravde u skladu s načelima pravičnosti. Iako nazvan „skraćeni postupak” u domaćem zakonodavstvu, to ne treba značiti i osiguravanje manjeg stepena poštivanja i zaštite osnovnih ljudskih prava. Sporazum o priznanju krivice omogućava maksimalno ubrzavanje postupka što doprinosi većoj ažurnosti sudova u rješavanju predmeta, većoj efikasnosti i ekonomičnosti, a osumnjičenima, odnosno optuženima omogućava pravo na suđenje bez odlaganja u razumnom roku, bez ikakvog odugovlačenja i neizvjesnosti od dužine trajanja postupka, te nepotrebno dokazivanje činjenica koje nisu sporne i smanjenje troškova krivičnog postupka¹⁸.

Član 231. Zakona o krivičnom postupku Bosne i Hercegovine omogućava pregovaranje između osumnjičenog, odnosno optuženog, njegovog branioca sa jedne strane i tužioca sa druge strane o uslovima pod kojima bi optuženi priznao krivicu za djelo za koje se tereti. Takav sporazum nakon što se sklopi i potpiše dostavlja se sudu. Sud nakon što zaprimi sporazum može usvojiti ili odbaciti sporazum. Ukoliko ga usvoji, zakazuje se ročište za izricanje kazne, a ukoliko sud odbaci sporazum, zakazuje se glavni pretres i sudski postupak po optužnici se nastavlja.

¹⁴ „Službeni glasnik BiH”, broj: 3/03, 32/03, 36/03, 26/04, 63/04, 13/05, 48/05, 46/06, 76/06, 29/07, 32/07, 53/07, 76/07, 15/08, 58/08, 12/09, 16/09, 93/09, 72/13,

¹⁵ Zakon o krivičnom postupku Republike Srpske je objavljen u „Službenom glasniku RS broj 50/03”. Tekst važećeg ZKP-a RS je objavljen u „Službenom glasniku RS broj 53/12”.

¹⁶ Zakon o krivičnom postupku Federacije BiH (“Službene novine Federacije BiH broj 35/03, 37/03, 56/03, 78/04, 28/05, 55/06, 27/07, 53/07, 9/09 i 12/10, 8/13”).

¹⁷ Zakon o krivičnom postupku Brčko Distrikta BiH je objavljen u Službenom glasniku Brčko Distrikta BiH broj 7/00 od 30. 11. 2000. godine, a izmjene u Službenom glasniku Brčko Distrikta BiH broj 10/03, 6/05 i 21/10.

¹⁸ <http://pravosudje.ba/vstv/faces/vijesti.jsp?id=29395> (Datum pristupa, 20.03.2017. godine)

Pregovaranje o krivici može otpočeti još u toku istrage, u suštini se svodi na to pod kojim uslovima će osumnjičeni odnosno optuženi priznati krivicu. Ukoliko se tužitelj i osumnjičeni/optuženi dogovore o uslovima priznanja krivice, tada zaključuju sporazum koji mora biti potpisan od tužitelja, osumnjičenog/optuženog i njegovog branioca.

Ukoliko osumnjičeni/optuženi pristane da prizna krivicu, tužitelj može sa svoje strane ponuditi:

- izricanje kazne ispod zakonskog minimuma, primjenom odredbi o ublažavanju kazne (npr. za krivično djelo za koje je predviđena kazna zatvora najmanje tri godine može mu ponuditi kaznu zatvora u trajanju jedne ili dvije godine i sl.)
- blažu vrstu kazne (npr. izricanje novčane kazne umjesto kazne zatvora) ili drugu vrstu krivično pravne sankcije (npr. uslovna osuda umjesto kazne zatvora ili novčane kazne)¹⁹.

Dakle, kod sporazuma o priznanju krivice i tužilac i optuženi profitiraju od pravne sigurnosti ponuđenog rješenja – tužilac, jer zna da će optuženi biti proglašen krivim, a optuženi, jer zna da će za počinjeno djelo biti lakše kažnjen²⁰. Radi se o situacijama u kojima sud ne odlučuje o kazni, već samo ima ovlaštenja da prihvati ili odbije prijedlog tužilaštva o kazni. Optuženi priznaje djelo ili jednu od više tačaka optužnice kojima se tereti za više djela. Također, ako tužilaštvo to zahtijeva, optuženi se obavezuje da će saradivati sa tužilaštvom kao svjedok.

Tužilaštvopredlaže sudu da ga kazni, u pravilu, manjom kaznom od one koju bi dobio da je postupak proveden. Za ovakav korak, Tužilaštvo se odlučuje iz više razloga. Dva osnovna su potreba za “svjedokom saradnikom”, koji će u postupku teretiti druge optužene (najčešće članove kriminalnih organizacija), i racionalno korištenje resursa koji tužilaštvu, ali i sudu, stoje na raspolaganju. Dosadašnja praksa u Tužilaštvu Bosne i Hercegovine pokazala je da se ovaj institut najčešće primjenjuje u krivičnim postupcima za krivična djela krivotvorenja novca, krijumčarenja lica i poreskih utaja, a vrlo rijetko u predmetima ratnih zločina i kršenja međunarodnog humanitarnog prava. Sporazumom o priznanju krivice štedi se vrijeme i novac potrebni za izvođenje složenih sudskih postupaka. Pored toga,

¹⁹ Ibid,

²⁰ Hogić, N.: (2014) Pravosudni sistem u Bosni i Hercegovini. Media Centar Sarajevo,

njegova je korist i u tome što se njime svjedoci čije bi svjedočenje kod njih samih stvorilo traumu ne moraju izvoditi na svjedočenje²¹.

Kod ovakvih vrsta sporazuma obaveza suda je da ispita da li je sporazum u skladu sa zakonom. Jedna od olakšavajućih okolnosti je ta što se priznanjem krivičnog djela Tužilaštvo oslobađa od obaveze da učestvuje u sudskom postupku i može svoje snage usmjeriti u pravcu novih istraga.

Bitno je istaći da Zakon o krivičnom postupku ne predviđa pregovaranje o pravnoj kvalifikaciji krivičnog djela ili pregovaranje o eventualnom neprogonu osumnjičenog lica. Samo u dvije izuzetne situacije tužilac ima diskreciono pravo za nepoduzimanje krivičnog gonjenja, i to u slučajevima davanja imuniteta i u postupcima prema maloljetnicima po principu oportuniteta. U postupku pregovaranja sa optuženim, odnosno osumnjičenim, sporazumom o priznanju tužilac može predložiti izricanje kazne ispod propisanog zakonskog minimuma kazne zatvora za određeno krivično djelo²².

Međutim, prilikom davanja ovih prijedloga tužilac je obavezan prijedloge sastaviti u skladu sa općim pravilima za odmjeravanja i ublažavanje kazne, poštujućigranice ublažavanja kazne kako je to propisano Krivičnim zakonom Bosne i Hercegovine, jer bi u protivnom sporazum bio protivan načelu zakonitosti i sud bi isti odbacio. Na zahtjev Suda Bosne i Hercegovine, Tužilaštvo Bosne i Hercegovine je u sporazumima predlagalo raspone kazni npr. da se izkrena kazna zatvora između 3 (tri) i 5 (pet) godina zatvora²³.

Dosadašnja praksa je pokazala da su rijetke situacije kada tužilac predlaže sporazum. U većini slučajeva to rade optuženi ili njegov branilac. Zakon o krivičnom postupku nije striktno propisao formu sporazuma. Ukoliko analiziramo dosadašnje slučajeve vidjet ćemo da se radi o izjavi volja dvije strane, tj. da ima preambulu u kojoj se definišu strane i potom izjavu svake od strana u postupku. Obavezno je da se kroz sporazum definiše da je priznanje dato dobrovoljno, svjesno i sa razumijevanjem.

Dijalogom sa osumnjičenim i optuženim Sud utvrđuje da li je sporazum dobrovoljno sklopljen, te da li se do njega došlo svjesno i sa razumijevanjem.

²¹ Ibid,

²² http://tuzilastvobih.gov.ba/files/docs/Barasin_govor_za_konferenciju-sporazum_o_priznanju_krivice_27_i_28_03_2008.pdf (datum pristupa, 20.03.2017. godine)

²³ Ibid,

Ukoliko Sud nakon preispitivanja prihvati sporazum, izjava optuženog unosi se u zapisnik izakazuje se ročište za izricanje krivično-pravne sankcije. Odluka o prihvatanju sporazuma je konačna i Sud mora izreći krivičnu sankciju predloženu u sporazumu.

U suprotnom slučaju tj. kada Sud odbaci sporazum, obavještavaju se strane u postupku i to se unosi u zapisnik, nakon čega se zakazuje glavni pretres i nastavlja postupak po optužnici. Prema odredbama Zakona o krivičnom postupku sudovi u Bosni i Hercegovini ne donose posebnu pismenu odluku o prihvatanju ili odbijanju sporazuma, niti je na ove odluke dozvoljena žalba.

3.1. Žalba na odluku suda o prihvatanju ili odbacivanju sporazuma o priznanju krivice

Žalba na odluku suda o odbacivanju sporazuma iz bilo kojeg razloga nije dozvoljena pa se nameće logično pitanje, da li je žalba dozvoljena u slučaju da sud prihvati sporazum o priznanju krivnje i donese presudu na osnovu istog. Ukoliko sud smatra da su ispunjeni svi uslovi za prihvatanje sporazuma o priznanju krivice prihvaćiću isti, što će konstatovati rješenjem na zapisniku i odrediti pretres za izricanje krivično pravne sankcije predviđene sporazumom u zakonski predviđenom roku. Nakon održavanja pretresa donijeće presudu sa činjeničnim i pravnim opisom krivičnog djela iz optužnice, i izreći krivično pravnu sankciju predviđenu sporazumom o priznanju krivnje²⁴.

Prilikom zaključenja sporazuma o priznanju krivice optuženi se poučava da žalba na krivično pravnu sankciju predviđenu sporazumom nije dozvoljena. U situaciji kada bi optuženi odlučio uložiti žalbu na sankciju ista bi morala biti odbačena od strane suda. Razlog navedenog je taj što je tužilac prethodno zaključio sporazum o priznanju krivice na određenu kaznu, pa sud zatim prihvatio ovakav sporazum, tj. ne bi mogao izjaviti žalbu zbog odluke o krivično pravnoj sankciji, tako da bi ovakvu žalbu ukoliko bi bila uložena od strane tužioca, kao i u slučaju kada to učini optuženi, trebalo odbaciti kao nedozvoljenu.

²⁴ Ibid, Modul 4. Krivična oblast – skraćeni krivični postupci,

Ipak, žalbu je moguće uložiti jer ona po ostalim osnovama nije izričito isključena (pravo na žalbu zagantovano je i Evropskom konvencijom o ljudskim pravima), mada ovakva žalba teško može uticati na promjenu odluke suda.

Takođe, optuženi ne bi mogao uložiti žalbu ni zbog pogrešno ili nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja, jer je optuženi nedvosmisleno priznao krivnju i svjesno se odrekao prava na suđenje, a bez suđenja i provođenja dokaznog postupka kao njegovog bitnog dijela, nema ni utvrđivanja činjeničnog stanja niti pobijanja presude po ovom žalbenom osnovu²⁵.

Izjavljivanje žalbe je moguće u slučaju kada je predmet pobijanja kazne jedinstvena kazna izdržavanje kazne, tj. u slučaju odmjeravanja kazne osuđenom licu.

4. SPORAZUM O PRIZNANJU KRIVICE – PRIMJENA U PRAKSI SUDOVA CRNE GORE

Institut Sporazuma o priznanju krivice po prvi put je uveden u procesno zakonodavstvo Crne Gore Zakonom o krivičnom postupku (Službeni list CG br. 57/09 od 18.08.2009. godine), koji je stupio na snagu 26.08.2009. godine. Početak primjene ovog Zakona odvijao se u pet faza. Odredbe glave XX, koje se odnose na sporazum o priznanju krivice, počele su se primjenjivati šest mjeseci nakon stupanja na snagu Zakona o krivičnom postupku, dakle od 26.02.2010. godine. Prema navedenom Zakonu za krivična djela za koja se goni po službenoj dužnosti, osim krivičnih djela terorizma i ratnih zločina, osumnjičenom, okrivljenom i braniocu može se dati prijedlog za zaključenje sporazuma o priznanju krivice, odnosno osumnjičeni, okrivljeni i branilac mogu državnom tužiocu predložiti zaključenje takvog sporazuma.

Sporazumom o priznanju krivice okrivljeni u potpunosti priznaje krivično djelo za koje se tereti, odnosno priznaje jedno ili više krivičnih djela učinjenih u sticaju koja su predmet optužbe, a okrivljeni i državni tužilac se saglašavaju o:

- visini kazne i drugim krivičnim sankcijama koje će okrivljenom biti izrečene u skladu sa odredbama Krivičnog zakona Crne Gore;

²⁵ Ibid,

- troškovima krivičnog postupka i imovinskopравnom zahtjevu;
- odricanju stranaka i branioca od prava na žalbu protiv odluke suda donesene na osnovu sporazuma o priznanju krivice kad je sud u potpunosti prihvatio sporazum.

Sporazum o priznanju krivice, shodno odredbama Zakona o krivičnom postupku, može se zaključiti kada se krivični postupak vodi za jedno ili više krivičnih djela, za koje je propisana kazna zatvora do deset godina (član 300. stav 1. Zakona o krivičnom postupku). Inicijativa za zaključenje sporazuma može poteći od državnog tužilaštva, okrivljenog i njegovog branioca. Dakle, ne postoji mogućnost zaključenja sporazuma između oštećenog kao tužioca, privatnog tužioca sa jedne strane i okrivljenog sa druge strane²⁶.

Sporazum o priznanju krivice sadrži i obavezu okrivljenog da u određenom roku vrati imovinsku korist stečenu izvršenjem krivičnog djela, kao i predmete koji se po Krivičnom zakonu Crne Gore imaju oduzeti. Okrivljeni se sporazumom o priznanju krivice može obavezati na ispunjenje jedne ili više obaveza pod uslovom da je, s obzirom na prirodu obaveza, moguće da ih okrivljeni do podnošenja sporazuma o priznanju krivice sudu ispuni, odnosno započne sa ispunjavanjem obaveza. Te obaveze mogu biti:

- da otkloni štetnu posljedicu nastalu izvršenjem krivičnog djela ili da naknadi pričinjenu štetu;
- da ispuni dospjele obaveze izdržavanja, odnosno druge obaveze utvrđene pravosnažnom sudskom odlukom;
- da plati određeni novčani iznos u korist humanitarne organizacije, fonda ili javne ustanove;
- da obavi određeni društveno korisni ili humanitarni rad.

Kad se uputi predlog za zaključenje sporazuma o priznanju krivice stranke i branilac mogu pregovarati o uslovima priznanja krivice za krivično djelo, odnosno krivična djela koja se okrivljenom stavljaju na teret. Sporazum o priznanju krivice mora biti zaključen u pisanom obliku i potpisan od stranaka i branioca, a može se podnijeti najkasnije na prvom ročištu za održavanje glavnog pretresa pred prvostepenim sudom.

Nakon što se u postupku pregovora utvrdila sadržina budućeg sporazuma, na zapisniku pred državnim tužiocem, okrivljeni u prisustvu branioca,

²⁶ <http://sudovi.me/podaci/ascg/dokumenta/922.pdf> (datum pristupa, 05.04.2017)

ukoliko ga ima, priznaje krivično djelo ili krivična djela koja mu se stavljaju na teret. Ovo priznanje, budući će biti predmet preispitivanja od strane suda na ročištu, na kome će se odlučivati o prihvatanju sporazuma, trebalo bi da bude takvog kvaliteta da se na osnovu njega može zaključiti da se okrivljeni u okviru slobodnog izlaganja o krivičnom djelu i krivici osvrnuo na sve bitne elemente bića krivičnog djela koje mu se stavlja na teret i da iz datog priznanja proizilazi njegova krivica, te da je priznanje u skladu sa dokazima sadržanim u spisima predmeta. Budući će sud na ročištu na kome se odlučuje o sporazumu, ispitivati (trebalo bi to učiniti) da li je okrivljeni bio u zabludi u pogledu neke činjenice koja ga je opredijelila da prizna krivično djelo i krivicu, priznanje dato pred tužiocem, trebalo bi da ima takav kvalitet, koji će omogućiti sudu da isključi mogućnost priznanja okrivljenog usljed zablude.

U rješenju o usvajanju sporazuma sud bi trebalo detaljno da obrazloži ispunjenost svakog uslova za zaključenje sporazuma. Na to rješenje stranke i branilac nemaju pravo žalbe, ali ima oštećeni ukoliko nije zadovoljan načinom na koji je riješen njegov imovinsko pravni zahtjev, zbog čega čitav sporazum može doći u pitanje.

Sud će rješenjem usvojiti sporazum o priznanju krivice i donijeti odluku koja odgovara sadržini sporazuma, ako utvrdi:

- da je okrivljeni svjesno i dobrovoljno priznao krivično djelo, odnosno krivična djela koja su predmet optužbe, da je priznanje u skladu sa dokazima sadržanim u spisima predmeta i da je isključena mogućnost priznanja okrivljenog u zabludi;
- da je sporazum zaključen u skladu sa odredbama Zakona o krivičnom postupku;
- da okrivljeni potpuno razumije posljedice zaključenog sporazuma, a naročito da se odriče prava na suđenje i prava na žalbu protiv odluke suda donesene na osnovu sporazuma;
- da sporazumom nisu povrijeđena prava oštećenog i
- da je sporazum u skladu sa interesima pravičnosti, a sankcija odgovara svrsi izricanja krivičnih sankcija.

Kad rješenje o usvajanju sporazuma o priznanju krivice postane pravosnažno sud, bez odlaganja, a najkasnije u roku od tri dana, donosi presudu kojom se optuženi oglašava krivim u skladu sa usvojenim sporazumom. Protiv ove presude dozvoljena je žalba samo u slučaju kad presuda nije u skladu sa zaključenim sporazumom.

5. ZAKLJUČAK

Sporazum o priznanju krivičnog djela (krivice) u praksi ima sve veći značaj, upravo zbog svojih prednosti, a to su brže rješavanje predmeta, smanjenje troškova, povećanje efikasnosti krivičnog postupka, ušteda na vremenu, i izbjegavanje nepotrebnih zakonskih formalnosti uz očuvanje i zaštitu osnovnih prava subjekata u krivičnom postupku, a prije svih okrivljenog. Krajnji cilj pregovaranja o krivici je zaključenje sporazuma o priznanju krivice, ugovora u pismenom obliku koji sačinjavaju tužilac, osumnjičeni odnosno optuženi i njegov branilac. Sporazum se može sačiniti u svakoj fazi krivičnog postupka i za sva krivična djela, bez obzira na propisanu kaznu. Krivična sankcija mora biti određena u skladu sa zakonom, odnosno u rasponu koji zakon određuje, a samo izuzetno kazna može biti odmjerena ispod zakonskog minimuma, odnosno, može biti ublažena.

Sporazum o priznanju krivice se prema pozitivnim zakonskim rješenjima može zaključiti i za najteža krivična djela. Da bi proizveo pravno dejstvo neophodno je da se sa njim usaglasetužilac, sud i oštećeni. Osnovni uslov da bi sporazum o priznanju krivičnog djela bio uzet u razmatranje je da optuženi bude potpuno svjestan karaktera i posljedice koje vuče priznanje krivice.

Važno je istaći da u sudskoj praksi priznanje ima značaj olakšavajuće okolnosti prilikom odmjerenja kazne i da se tretira kao držanje ućinoca nakon izvršenog djela. Priznanje jeste poželjan način odbrane okrivljenog budući da olakšava i ubrzava vođenje postupka, ali sudije moraju biti oprezne prilikom njegove ocjene. Naime, sudije treba da vode računa o tome da nije svako priznanje odraz iskrenosti i kajanja zbog učinjenog i zato je nužno utvrditi motive i razloge priznanja. Osim toga, iako je to poželjan vid odbrane okrivljenog, sudije ne smiju ni na koji način da utiču na odluku okrivljenog vezanu za izbor odbrane. Naime, nedopustivo je da sudije okrivljenog podstiču na priznanje stavljanjem u izgled blaže krivične sankcije i da na taj način učine presudan uticaj na odluku okrivljenog o tome kako će se braniti u toku postupka. Okrivljenom treba omogućiti da sam izabere način odbrane, odnosno da se sam opredjeli da li će se braniti priznanjem.

U Bosni i Hercegovini je pregovaranje sa optuženim/ osumnjičenim i njegovim braniocem o priznanju krivice za tužioce jedan vrlo složen proces. Radi se o jednom novom institutu i period njegove primjene je

vrlo kratak. Iz toga razloga teško je očekivati da se uspostavi jedna rutina u takvom kratkom periodu, a tome naročito doprinosi i neujednačena praksa u postupku pregovaranja.

LITERATURA

1. Blagojević, M.: (2005) Ogleđi iz krivičnog procesnog prava“ (odabrani autorski radovi), Štampa. Doboj,
2. Damaška, M.: (1997) O miješanju inkvizitornih i akuzatornih procesnih formi. Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, broj 2/1997,
3. Hogić, N.: (2014) Pravosudni sistem u Bosni i Hercegovini. Media Centar Sarajevo,
4. <http://pravosudje.ba/vstv/faces/vijesti>.
5. <http://sudovi.me/podaci/ascg/dokumenta>
6. <http://tuzilastvobih.gov.ba>
7. <http://weblibrary.apeiron-uni.eu>
8. Modul 4. Krivična oblast – skraćeni krivični postupci (2006), Visoko sudsko i tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine
9. Pavišić, B.: (2002) Italijanski krivični postupak. Pravni fakultet Rijeka,
10. Sijerčić-Čolić, H., et al.: (2005) Komentari zakona o krivičnom/kaznenom postupku u Bosni i Hercegovini. Savjet/Vijeće Evrope i Evropska komisija, Sarajevo,
11. Sijerčić-Čolić, H.: (2003) Rasprava o reformi u krivičnom pravosuđu i krivičnom zakonodavstvu Bosne i Hercegovine, s posebnim osvrtom na novo krivično procesno pravo. Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu 10 (2003) 1,
12. Simović, M.: (2011) O nekim aspektima instituta krivične nagodbe“, Angloameričko i evropsko kontinentalno pravo. Pravni život, Časopis za pravnu teoriju i praksu, broj 9/2011, godina LX, Knjiga 547, 1-1016. Beograd,
13. Službeni glasnik BiH, broj: 3/03, 32/03, 36/03, 26/04, 63/04, 13/05, 48/05, 46/06, 76/06, 29/07, 32/07, 53/07, 76/07, 15/08, 58/08, 12/09, 16/09, 93/09, 72/13,

14. Škulić, M.: (2009) Osnovne novine u krivičnom procesnom pravu Srbije. Nova rešenja u krivičnom procesnom zakonodavstvu, teoretski i praktični aspekt, Srpsko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksu, Beograd.
15. Turanjanin, V.: (2011) Uvođenje adversarnog sistema u Rusiji kroz prikaz dva najvažnija instituta – Porotu i Sporazum o priznanju krivice, Glasnik prava. Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu.
16. Zacharias, C.F.: (1998) Justice in Plea Bargaining. William and Mary Law Review, Vol. 39, Issue 4, Article 4,
17. Zakon o krivičnom postupku Brčko Distrikta BiH (Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH broj: 7/00 od 30. 11. 2000. godine, a izmjene u Službenom glasniku Brčko Distrikta BiH broj 10/03, 6/05 i 21/10),
18. Zakon o krivičnom postupku Federacije BiH (“Službene novine Federacije BiH broj 35/03, 37/03, 56/03, 78/04, 28/05, 55/06, 27/07, 53/07, 9/09 i 12/10, 8/13“).
19. Zakon o krivičnom postupku Republike Srpske („Službeni glasniku RS broj; 50/03, 53/12“).

Pregledni naučni rad

UDK: 323.25:321.7:3.076:340.114

Doc.dr. Elvis Fejzić¹

**GRAĐANSKA NEPOSLUŠNOST U DEMOKRATSKIM
DRŽAVAMA: EMANCIPATORSKE INTENCIJE I
PRAKTIČNA OGRANIČENJA**

Sažetak

Unutar svakog demokratskog sistema postoji antinomijski odnos između građana i vlasti koji je izražen u većoj ili manjoj mjeri, a to zavisi od karaktera i stabilnosti nekog političkog režima. Štaviše, nezadovoljni građani u savremenim državama nerijetko iskazuju nenasilni neposluh prema državnoj vlasti. Građanska neposlušnost je jedan od posebnih oblika civilne građanske participacije u javnim poslovima koja, u pravilu, ima retroaktivni politički karakter jer pretendira da mijenja već usvojenu zakonsku regulativu. Ovaj tip građanskog aktiviteta ima protestni karakter i motiviran je željom građanstva za socijalnim, ekonomskim i političkim promjenama. Po svojoj prirodi građanska neposlušnost ima vaninstitucionalni karakter jer reprezentira i sintetizira zahtjeve građanstva – obično su posljedica nerealiziranih političkih obećanja i manifestnog građanskog nezadovoljstva – koji nastaju u civilno-društvenoj sferi politike. No, praktična primjena ovog instrumenta politike često izaziva kontroverze u savremenim državama zato što njegovi motivi i konsekvence nisu uvijek kompatibilni sa demokratskom vladavinom, zbog čega se može u određenim okolnostima konvertirati u neki oblik političkog nasilja. Drugim riječima, ako političke elite otvoreno ili prikriveno manipuliraju interesima građanstva, onda su zahtjevi civilnog neposluha, u osnovi, distancirani od libertanske politike. Zbog toga je važno istražiti, detektirati i analitički rekonstruirati okolnosti unutar kojih djelatnost građanske neposlušnosti može imati normativnu svrhu i emancipatorske atribucije.

¹ Fakultet političkih nauka Univerzitet u Sarajevu

Ključne riječi

građanska neposlušnost, demokratska država, vlast, građanstvo, pravda, vaninstitucionalna politika, političko nasilje, interes.

**CIVIL DISOBEDIENCE IN DEMOCRATIC COUNTRIES:
EMANCIPATORY INTENTIONS AND PRACTICAL LIMITATIONS**

Abstract

Within any democratic system there antinomian relationship between citizens and government, which is expressed in a greater or lesser extent, but it depends on the character and stability of a political regime. Moreover, dissatisfied citizens in contemporary states often expressed non-violent disobedience to the state government. Civil disobedience is one of the special forms of civil citizen participation in public affairs, which, as a rule, has a retroactive political character as it aspires to change the already adopted legislation. This type of civil protest activity has character and is motivated by the desire of citizens for social, economic and political changes. By its nature, civil disobedience has no institutional character because it represents and synthesizes the requirements of citizenship - are usually the unrealized promises of political and civil discontent manifest - resulting in civil-social sphere policies. However, practical application of this instrument policy of controversy often in modern countries because his motivation and consequences are not always compatible with the democratic rule, which can be in certain circumstances, be converted into some form of political violence. In other words, if the political elite openly or covertly manipulated by the interests of the public, then the requirements of civil disobedience, basically remote from libertanske policy. It is therefore important to investigate, detect and analytically reconstruct the circumstances in which the activity of civil disobedience may have normative purpose and emancipatory attribution.

Keywords

civil disobedience, democratic state, government, citizenship, justice, non-institutional politics, political violence, interest.

Uvodna razmatranja

Osim što se građanska neposlušnost može kritički analizirati u filozofskom, etičkom, socijalnom, pravnom, ekonomskom i kulturološkom diskursu, ipak, razumljivo, *politički pristup* u istraživanju značaja građanske neposlušnosti u demokratskim režimima vlasti daje njeno najšire poimanje. Civilni građanski neposluh se unutar navedenog teorijskog pristupa može označiti *instrumentom vaninstitucionalne politike*. Međutim, *pravo na građansku neposlušnost* i *političko ponašanje građana* koje izražava neposluh prema *aktivitetu državnih institucija* – ovlaštene su da predlažu, donose i provode zakone – nerijetko izaziva *kontroverze* u demokratskim režimima vlasti. Polemika se uglavnom svodi na slijedeće pitanje: da li građani u demokratskim državama trebaju da participiraju u javnim poslovima samo periodično i putem izbora ili, pak, trebaju da sudjeluju permanentno u političkom procesu, javnom životu i kreiranju javnih politika? Navedene razlike u poimanju političke participacije građanstva korespondiraju sa diferenciranjem politike na *institucionalnu* i *vaninstitucionalnu sferu*. U epohi *političkog policentrizma* za politički proces modernih država važna je, u osnovi, i institucionalna, ali i vaninstitucionalna politika, odnosno nemoguće je zamisliti *razvijenu političku kulturu* i *zdrav politički proces* bez permanentne direktne i indirektno građanske participacije u javnim poslovima. Svaki drugi koncept demokratske politike ima, zapravo, *redukcioniistički karakter* jer je zasnovan – u većoj ili manjoj mjeri – na *minimalističkom modelu* građanskog sudjelovanja u politici, a to nije *aksiološka atribucija* savremenih predstavničkih demokratija koje počivaju na kontinuiranoj i permanentnoj participaciji građanstva u političkoj praksi. Prema tome, i građanska neposlušnost – tako treba percipirati i definirati njenu normativnu ulogu – predstavlja samo jedan od poželjnih i dopuštenih vidova participacije građanstva u javnoj sferi. No, potrebno je istražiti da li civilni i nenasilni neposluh građana ima uvijek *demokratske intencije* ili, pak, ponekad šteti *zdravlju demokratije*?

Ako prihvatamo *moralistički pristup* građanskoj neposlušnosti, onda moramo priznati da ovaj instrument politike ima *demokratski potencijal*, da je bitan *korektiv predstavničke demokratije* i da je, uz to, njegova upotreba dopuštena i opravdana kada se prakticira u svom *nenasilnom obliku*. Građani putem civilnog neposluha, u osnovi, mogu kontrolirati vladu

koja je izgubila legitimitet naroda i, uz to, radi neodgovorno, odnosno ne donosi zakone u interesu naroda i u skladu sa demokratskom voljom. No, prakticanje građanskog neposluha – ako se procjenjuje sa aspekta *legalističkog pristupa* – spram demokratske vlasti – koja još uvijek ima *legitimitet većine naroda*, ne marginalizira *ideal pravde* u sferi zakonodavstva i ne krši socijalna, politička, ekonomska, grupna i manjinska *prava građana* – nije valjano opravdano i utemeljeno jer vodi *konstruiranoj* destabilizaciji političkog sistema. To se događa, na primjer, kada neka *politička elita* – koja pretendira da osvoji ili zadrži vlast po svaku cijenu – *zloupotrebljava* podršku civilno-građanskih udruženja, tj. instruiira ih i potiče na proteste protiv državne vlasti ili, pak, protiv političkih neistomišljenika. Prema tome, mogu se identificirati *dobre* i *loše* strane politike građanske neposlušnosti, odnosno moguće je govoriti o *vrlinama* i *manama* nenasilnog civilnog neposluha. *Teorijski pristup* unutar kojeg se valorizira i analizira građanska neposlušnost, u pravilu, presudno utiče na njeno *finalno gradiranje* i procjenu njenih *praktičnih mogućnosti*. Zbog toga se ona na sasvim različit način, razumljivo, ocjenjuje u *moralističkom* i *legalističkom diskursu*. Imajući to u vidu, itekako je važno identificirati i analitički prezentirati *primarne atribucije* građanske neposlušnosti, odnosno detektirati njene *prednosti* i *nedostatke* u demokratskim režimima vlasti.

Građanska neposlušnost i neposredni aktivitet: Direktna demokratija i politička participacija

Između direktne demokratije i građanske neposlušnosti postoji kompliciran odnos. Pravo na *direktnu političku participaciju* koje imaju građani u demokratskim režimima ne bi smjelo imati *nasilne pretenzije* i *obilježja*. *Građanska neposlušnost* se uglavnom diferencira – u teorijskim diskursima o civilnom i nenasilnom građanskom neposluhu i aktivitetu – od *prava na otpor tiraniji*, *direktnih akcija*, ali i od *neposlušnosti iz razloga savjesti*, odnosno *prigovora savjesti*. Ona može biti motivirana različitim razlozima kao što su, recimo, pravda, politika, moral i vjerske dogme. U osnovi, ona predstavlja poseban oblik kršenje zakona – čime se, zapravo, ukazuje na neki problem – koje se opravdava vjerskim, moralnim ili, pak, političkim principima te, uz to, uključuje spremnost da se snose posljedice zbog *antilegalističkog ponašanja*.

Savremeni koncept građanske neposlušnosti nastao je iz sinteze antičko-grčkog poimanja građanske neposlušnosti i kršćanske tradicije neposlušnosti iz razloga savjesti. Treba posebno akcentirati da *kvekerima* – to je autentična kršćanska skupina koja je u vrijeme *robovlasničkih odnosa* aktivno djelovala u američkoj političkoj praksi, a inače je distancirana od vjerskih obreda i konvencionalne uloge klera – pripada velika zasluga za utemeljenje modernog koncepta civilne neposlušnosti. Imajući navedeno u vidu, recimo, Džon P. Diggins tvrdi da teorijsko i praktično ishodište građanskog neposlušnosti zadire i seže „... u duboku prošlost ne samo angloameričkih političkih ideja već čak i do judeohrišćanske tradicije. Isus je izrazio sukob između religijske svesti i društvenih običaja kada je hteo da protera trgovce iz hrama. U Americi devetnestog veka abolicionisti su napali instituciju ropstva odbijanjem da se povinuju Zakonu o odbeglim robovima. U dvadesetom veku Mohandas Gandhi (Mohandas Gandhi) je podrivao kolonijalnu upravu na jugu Afrike i u Indiji delima pasivnog otpora, a tu praksu su kasnije nastavili Evropljani u buntu protiv nacističke okupacije, zatim američki borci za građanska prava u kampanji protiv rasne segregacije, pa studenti u bojkotima i sit-in demonstracijama protiv vijetnamskog rata.“ (Diggins, 1994: 108) Građanska neposlušnost je politički čin koji je, u pravilu, uvijek nenasilan. Međutim, ako *nenasilni neposluh prema vlasti* preraste u *nasilne proteste*, onda govorimo o transformaciji građanske neposlušnosti u *političko nasilje*.² Prema tome, građani nezadovoljstvo prema vlasti mogu iskazati na različite načine ili, preciznije rečeno, putem peticija, protesta, demonstracija, direktne akcije, prigovora savjesti, građanske neposlušnosti, ali i upotrebom nasilja. No, zašto se građani odlučuju za nenasilni neposluh prema vlasti? Primarni povod obično je neslaganje sa zvaničnom politikom

² O nepredvidivosti, posljedicama i karakteristikama *političkog nasilja* teoretičarka Hannah Arendt konstatira slijedeće: „Ako povijest promatramo kao kontinuirani kronološki proces, čije je napredovanje usto još i neizbježno, može izgledati da je nasilje u obliku rata i revolucije jedini mogući prekid. Kad bi to bila istina, kad i samo praksa nasilja omogućavala prekid automatskih procesa u ljudskim poslovima, propovjednici nasilja zaradili bi važan poen na jednom važnom pitanju. (Teorijski, koliko znam, to pitanje nije nikad bilo postavljeno, ali mi se čini neprijepornim da su se razdorne studentske aktivnosti osnivale na tom uvjerenju.) Međutim, funkcija je svake akcije, za razliku od obična ponašanja, da raskine s onim što bi se inače nastavilo automatski i stoga predvidljivo.“ (Arendt, 1996: 175) Akcije koje su utemeljene na nekom obliku političkog nasilja su, u pravilu, *otvorena prijetnja* demokratskoj vlasti, civilnom društvu i sigurnoj egzistenciji građanstva, a mogu u nekim slučajevima i dugoročno destabilizirati demokratski politički sistem.

vlade i njenim zakonima, zbog čega građani – ovo političko ponašanje je posebno izraženo u doba višedimenzionalne i policentrične politike – odlučuju da se samostalno i neposredno bore za donošenje pravednijeg zakonodavstva ili političke promjene.³ Bolje rečeno, građanska neposlušnost je u funkciji stvaranja pravednog i demokratskog zakonodavstva, odnosno izgradnje politike koja ima libertanske atribucije.

Demokratski režimi vlasti imaju normativnu obavezu da osiguraju pravo građana na nenasilni neposluh. Njihovo pravo na *slobodu okupljanja i udruživanja* im, zapravo, omogućava da izražavaju *civilni neposluh* prema političkoj vlasti. Građanska neposlušnost ima demokratski i libertanski potencijal – ako procjenjujemo njenu svrhu u normativnom diskursu – zato što proširuje milje ljudske slobode i korigira greške političke vlasti. No, *nenasilna politička borba građanstva*, ustvari, mora biti obavezno situirana unutar ustavnih granica, odnosno njenim prakticiranjem ne smije biti dovedena u pitanje stabilnost političkog sistema i njegovo funkcioniranje. *Vaninstitucionalna borba građana* – u formi civilne neposlušnosti – ne smije se pretvoriti u *političko nasilje* jer, razumljivo, u tom slučaju gubi svoju *normativnu svrhu*. Drugim riječima, nedopustivo je u demokratskim režimima vlasti da se putem nasilja borimo protiv nepravednih zakona ili,

³ Interesne grupe i novi društveni pokreti – kao vaninstitucionalni akteri savremene politike – nerijetko se ponašaju u skladu s temeljnim načelima građanske neposlušnosti. S tim u vezi, uzmimo, Ivana Spasić tvrdi slijedeće: „Pošto je na ponovno promišljanje pojma građanske neposlušnosti neposredno potaknut akcijama koje su u Zapadnoj Njemačkoj tijekom osamdesetih godina pokretali tzv. novi društveni pokreti (naročito antinuklearni i ekološki), Habermas uvodi novi moment koji dodatno opravdava pribjegavanje građanskoj neposlušnosti kao sredstvu političke borbe u suvremenosti. Stvar je, naime, u tome da su pitanja oko kojih se ovi pokreti mobiliziraju toliko važna, a odluke o njima nose toliko krupne i često nepovratne posljedice, da za njihovo reguliranje više nije dovoljno oslanjati se na uhodane mehanizme većinskog odlučivanja. Instaliranje nuklearnih raketa ili izgradnja nuklearnih centrala, recimo, pogađaju same egzistencijalne šanse svih građana zemlje, a odluke o njima donesene su u standardnoj parlamentarnoj proceduri, u uvjetima nedovoljne informiranosti i nepotpune transparentnosti.“ (Spasić, 2004: 813) Tehnike nenasilnog građanskog neposluha često koriste u doba neoliberalne globalizacije – u prvom redu, uzmimo, kako bi izrazili nezadovoljstvo prema neoliberaliziranim globalizacijskim procesima – antiglobalizacijski, alterglobalizacijski i ant korporacijski pokret. No, akcije navedenih pokreta ponekad izmiču kontroli i transformiraju se u nasilne oblike protestiranja. Takav karakter su, na primjer, imali protesti antiglobalizacijskog pokreta protiv neoliberalizirane globalne politike u Hamburgu 2017. godine.

pak, protiv nelegitimne vlasti. Izvorna demokratska aksiologija odbacuje svaki vid nasilja i nasilnih promjena. Uprkos tome ponekad nenasilno demonstriranje okupljenih građana – u liberalno-demokratskim režimima vlasti – prerasta u *nasilničko ponašanje* okupljene gomile koja želi putem sile ostvariti postavljene ciljeve. Nasilnu borbu građanstva nemoguće je demokratski kontrolirati zbog čega je ona demonizirano i neprihvatljivo političko sredstvo za reguliranje odnosa u savremenoj demokratskoj politici. Iako se u diskursu koji *kritički rezonira* pravo na građansku neposlušnost ističe da je neprihvatljivo da građani izražavaju neposluh prema vlasti koju su sami izabrali i, uz to, prema zakonima koje je ona donijela – to se ocjenjuje kao protestiranje protiv njihove vlastite političke volje – treba sintetički apostrofirati da nenasilni civilni neposluh – kao oblik direktne političke participacije građanstva – predstavlja jedan od temeljnih elemenata razvijene i civilne političke kulture.

Građani, vlast i demokratija: O divergentnom statusu građanskog neposluha

Status građanskog neposluha u demokratskim državama – kao instrumenta savremene politike – trebao bi biti zaštićen i zagaraniran već u ustavu zato što korespondira sa pravom pojedinaca na slobodu izražavanja, udruživanja i okupljanja. Svaki pojedinac ili, čak, skupina pojedinaca trebali bi imati osiguranu mogućnost da nenasilno izraze neslaganje sa zakonima koji suspendiraju ili ograničavaju njihova osnovna prava jer su, uzmimo, distancirani od ideje pravde ili su, pak, uvreda njihovoj savjesti. Ipak, položaj i status građanskog neposluha u *ustavnim demokratijama* ili, recimo, ustavima demokratskih država tretiran je na različit način. Građanska neposlušnost, u pravilu, dopunjuje *pravnu predodžbu* ustavne demokratije. Bolje rečeno, putem ovog političkog instituta mogu se formulirati „... stajališta s kojih se može izraziti neslaganje s legitimnom demokratskom vlašću na načine koji su, doduše, u opreci sa zakonom, ali ipak izražavaju vjernost zakonu i apeliraju na temeljna politička načela demokratskog poretka. Tako se legalnim oblicima konstitucionalizma mogu dodati određeni načini protuzakonitog prosvjeda, koji ne ugrožavaju ciljeve demokratskog ustava s obzirom na načela kojima se takvo neslaganje rukovodi. ... Netko će možda toj teoriji građanske neposlušnosti prigovoriti da je nerealistična. Ona pretpostavlja osjećaj pravednosti kod većine, i

moglo bi se uzvratiti da moralna čuvstva nisu značajna politička snaga. Ono što ljude pokreće jesu razni interesi, želje za moći.“ (Rawls, 1996: 347, 348) Prema tome, iako su savremene demokratije zasnovane na principu *konstitucionalizma* u politici – prema kojem *volja zakona* uvijek dominira nad *voljom ljudi* – svaka demokratska država trebala bi osigurati mogućnost za *kritičko propitivanje* donesenih zakona putem nenasilnog kritiziranja, neslaganja i protestiranja nezadovoljnih građana. Imajući u vidu da izabrane vlade mogu izgubiti *legitimitet naroda*, pravo na građansku neposlušnost trebalo bi biti neupitno i zagantirano u svim ustavnim demokratijama. No, civilni građanski protest protiv izabrane vlasti i donesenih zakona, uzmimo, opravdan je samo kada je nenasilan jer tada nije prijetnja načelima *demokratskog ustava*.

Štaviše, u diskursu koji promovira i brani politiku građanske neposlušnosti tvrdi se da *građani* – kao što to u sistemu podjele vlasti ima mandat da čini *sudska vlast* – trebaju kontinuirano procjenjivati, kontrolirati i korigirati rad izabrane političke vlasti. S tim u vezi, Aleksandar Molnar ističe da su građani i akteri sudstva u demokratskim državama predstavnici *konzervativne konstitutivne vlasti* koja, u osnovi, treba da permanentno ocjenjuje rad državne vlade. Zbog toga građani koji se pozivaju na „... pravdu i time iskazuju građansku neposlušnost moraju biti predstavnici konzervativne konstitutivne vlasti. Pod konzervativnom konstitutivnom vlašću, na tragu Emmanuela Sieyesa i Ernst-Wolfganga Bockenfordea, podrazumeva se konstitutivna vlast koja ne nestaje nakon donošenja ustava već i dalje čuva ustav. Predstavnici konzervativne konstitutivne vlasti u jednoj demokratskoj ustavnoj državi nisu samo sudije ustavnog suda nego i svi drugi građani. Konzervativna konstitutivna vlast stupa u akciju do trenutka donošenja ustava i gasi se u trenutku stvaranja inovativne konstitutivne vlasti (tj. vlasti koja ispunjava sve propisane uslove za promenu ustava).“ (Molnar, 2002: 440) Praktični aktivitet izabrane vlasti – u državama sa razvijenim sistemom pluralističke demokratije – koja krši zakone i propisane procedure, u pravilu, podliježe direktnoj kontroli, reviziji i provjeri sudske vlasti, dok je, recimo, rad vlade koja donosi nepravedne, segregirajuće i isključive zakone podložan kontinuiranoj kontroli i procjeni zainteresiranog građanstva. Prema tome, građani imaju *pravo*, ali i *obavezu* da – u demokratskim državama koje su utemeljene na politici političkog pluralizma – *nenasilno korigiraju i kontroliraju* političku

vlast pa, čak, i da *nenasilno protestiraju* protiv državne vlasti čija praktična djelatnost ne korespondira sa *idejom pravde*.

Važno je da između *političke većine* i *političke manjine* postoji *harmoničan odnos* u demokratskim državama jer bez takvih *relacionih odnosa* `većine' i `manjine', u osnovi, nije moguće osigurati dugoročnu stabilnost političkog poretka, ali ni pravedan tretman svih grupa u društvu. Međutim, odnos većine i manjine u demokratskim državama je obično kontroverzan, napet i neharmoničan. Ipak, ponekad se u demokratskoj politici događa da, uzmimo, politička većina u korist *pravde* odustaje od svoje *dominantne pozicije* te prihvata zahtjeve nezadovoljne manjine. Dakle, uprkos svojoj nadmoćnosti i dominaciji, u određenim okolnostima politička većina može odustati „... od svoje pozicije i pristati na prijedloge osporavatelja; njena želja da bude pravedna slabi njenu sposobnost da brani svoje nepravedne prednosti. Osjećaj pravednosti prepoznat će se kao vitalnija politička snaga jednom kad se uvide istančani oblici njegovog utjecaja i, posebno, njegova uloga u tome da određene društvene pozicije čini naprosto neodrživima.“ (Rawls, 1996: 349) Navedeno političko ponašanje koje je rezultat *konsolidiranog odnosa* `većine' i `manjine' – u potpunosti je distancirano od namjera političke majorizacije – ima posebnu praktičnu i etičku vrijednost u *multinacionalnim državama*. Takvo racionalno i libertansko ponašanje `većine', zapravo, eliminira nezadovoljstvo `manjine', odnosno na taj način nestaje njen protestni bijes protiv vlasti većine i potreba da izražava građanski neposluh. No, nekad je nenasilni neposluh građana prema vlasti neophodan za *političke promjene*. Drugim riječima, `većina' u vlasti i `manjina' koja izražava građanski neposluh prema njoj moraju izgraditi *minimalni konsenzus* oko karaktera i značenja političke pravde da bi se, u osnovi, mogli implementirati praktični zahtjevi neke nezadovoljne manjinske grupe. Štaviše, da bi građanska neposlušnost bila „... razuman i mudar oblik političkog neslaganja, sasvim je dovoljno da postoji djelomična podudarnost proklamiranih predodžbi o pravednosti. Naravno, ta djelomična podudarnost ne mora biti savršena; dovoljno je da bude zadovoljen uvjet reciprociteta. Obje strane moraju vjerovati da u postojećoj situaciji njihova gledišta podržavaju isto mišljenje, ma koliko se njihove predodžbe o pravednosti razlikovale, i da bi isto bilo čak i kad bi se njihove pozicije međusobno zamijenile. Ipak, naposljetku, dolazimo do točke iza koje nužna suglasnost prosudbi prestaje vrijediti i društvo se

cijepa na više ili manje jasno odijeljene dijelove, koji o temeljnim političkim pitanjima imaju različito mišljenje. U tom slučaju strogo rascijepljenog konsenzusa više nema osnove za građansku neposlušnost.“ (Rawls, 1996: 350) Bez postojanja *minimalnih uslova* za dijalog ‘većine’ i ‘manjine’ u demokratskim državama, u pravilu, nije moguće ostvariti i ispuniti *zahtjeve* neke manjinske skupine građana koja izražavanjem civilnog neposluha vrši pritisak na državnu vlast. U takvim političkim okolnostima nenasilna politika građanske neposlušnosti može se konvertirati u *političko nasilje* koje postaje otvorena prijetnja stabilnosti političkog režima, ljudskim pravima građana i aksiologiji politike multikulturalizma.

Imajući navedeno u vidu, moguće je konstatirati da *politički odnos* između ‘većine’ i ‘manjine’ u ustavnim demokratijama može biti zasnovan, čak, i na protudemokratskoj politici *tiraniji većine*. U takvim uslovima *prava manjina* obično ne mogu biti u potpunosti realizirana, dok i *autonomija pojedinaca* može biti uveliko ugrožena. Tako da, uzmimo, iako postoji uvjerenje da ljudska prava nalaze „... svoje najpotpunije ostvarenje u uvjetima demokracije, jer se pretpostavlja da je demokracija takav oblik političkog poretka ili vladavine za koji se može reći da bi trebao biti poredak poštivanja ljudskih prava, može se konstatirati da suvremena ustavna demokracija do sada ipak nije uspjela u cjelini pomiriti vladavinu većine s individualnom neovisnošću, kao i osigurati sve učinkovite mehanizme obrane od trajne potrebe većine da drugima nameće svoj sustav ideja, vrijednosti i način razmišljanja. ... U takvim uvjetima u kojima vlada tiranija mišljenja većine teško se javljaju pojedinci koji imaju drugačije ili oprečne stavove, jer se takvi pojedinci koji se bore za istinu, ljubav i integritet često moraju osim javne osude nositi i sa mogućim ugrožavanjem vlastitog fizičkog opstanka. Na taj način suvremena demokracija često sprječava ljudsko duhovno oslobođanje i čovjekovu realizaciju u njegovoj punini.“ (Šegvić, 2007: 181) Prema tome, u okolnostima kada *politička većina* provodi tiraniju nad *manjinskim mišljenjem* u demokratskim državama onda, u pravilu, dio građanstva gubi *lojalnost* prema izabranoj vlasti i postaje sklon izražavanju nekog oblika *civilnog neposluha* prema *nepravdnoj vlasti* koja segregira ili majorizira, na primjer, manjinske grupe ili, pak, neke pojedince u društvu. To je u nekim slučajevima samo prvi korak ka destabilizaciji političkog sistema i demokratskih odnosa u politici.

Demokratija se ne smije preobraziti u *diktaturu većine* – ako želi očuvati svoj demokratski potencijal – jer se u takvim uvjetima otvoreno marginalizira, detronizira i minimizira značaj manjinskog, drugačijeg i heretičkog mišljenja u društvu. Zbog toga je potrebno i nužno *političku volju većine* u ustavnim demokratijama *efikasno ograničiti*, kako njena dominantna moć ne bi destruirala *temeljne demokratske vrijednosti* u sferi praktične politike. Bolje rečeno, liberalna *ustavno-demokratska država* mora identificirati i odrediti „... granicu preko koje vladajuće mišljenje većine ne može zadirati u individualni moralni i intelektualni integritet jer je obrana te granice važan uvjet slobode na isti način kao i zaštita pojedinca od samovolje i nasilja vlasti.“ (Šegvić, 2007: 182) *Individualna autonomija i moralni integritet pojedinaca* – u režimima razvijenih konstitucionalnih demokratija – moraju biti zaštićeni i osigurani, kako građani ne bi izgubili povjerenje u državnu vlast, odnosno kako joj ne bi uskratili svoju podršku. Štaviše, građani bi, uzmimo, trebali da funkcionalno participiraju unutar političkog sistema – kao akteri koji doprinose njegovoj *izgradnji* – a ne da djeluju protiv državne vlasti – doprinoseći tako njenoj *razgradnji*. Ipak, treba apostrofirati da je velika odgovornost na demokratskoj vlasti, jer ona od pojedinaca pravi ili *aktivne građane* koji redovno participiraju u politici ili, pak, *buntovnike* koji su prisiljeni da nenasilno protestiraju protiv njenih zakona, a ponekad, čak, i *antisistemske* djeluju, pri čemu detroniziraju temeljne vrijednosti demokratskog političkog sistema.

Na kraju, moguće je zaključiti da *funkcionalni aktivitet građanstva* i *izgradnja zrele građanske svijesti* nemaju *alternativu* u demokratskim režimima vlasti. Bez toga je svaka savremena demokratija osuđena na propast. S tim u vezi, Esad Zgodić ističe da se u *kritičkom i emancipatorskom diskursu* bezuvjetno vjeruje „... u *moć i aktivitet* građanstva. Ali, on, taj aktivitet, pretpostavlja egzistenciju građanske svijesti.“ (Zgodić, 2009: 526) Međutim, građanstvo u demokratskim državama mora se samo izboriti za bolju *političku poziciju*, odnosno ono ne treba biti isključivo koncentrirano na sferu *institucionalne politike*, već se za ostvarivanje svojih interesa treba boriti i putem različitih tehnika *vaninstitucionalne politike*, a jedna od njih je građanska neposlušnost. Dakle, osviještenom i trezvenom građanstvu potrebne su „... *nove metode i tehnike* građanske borbe: s njima se, međutim, ne smiju producirati opasnosti od građanskih ratova i revolucija.“ (Zgodić, 2009: 530) Drugim riječima, građani trebaju da koriste *različite metode*

u političkoj borbi protiv alijenirane i neodgovorne vlasti – na lokalnom, mikroregionalnom, nacionalnom, makroregionalnom i globalnom nivou političke regulacije – ali one, u pravilu, ne bi smjele imati *nasilan karakter*. Međutim, i dalje ostaje nejasno kada je građanski neposluh *opravdan*, a kada je *neopravdan* ili, bolje rečeno, šta ubrajamo u *vrline*, a šta svrstavamo u *mane* nenasilnog neposluha građana?

Pravda i građanska neposlušnost: Od utopije do praktične mogućnosti

Ključno pitanje u ovom diskursu je kako građani znaju da je građanska neposlušnost *opravdana*? Preciznije rečeno, kada je dopušteno protestirati protiv demokratske vlasti, odnosno da li su jasno definirane okolnosti u kojima se smije izraziti nenasilni građanski neposluh? Politički teoretičar John Rawls smatra, recimo, da svaki pojedinac mora autonomno odlučiti da li date *okolnosti* opravdavaju građansku neposlušnost. Ipak, to nužno ne znači „... da svatko može odlučivati kako mu se prohtije. Pri donošenju odluke ne smijemo brinuti samo o našim osobnim interesima ili o usko shvaćenju političkoj pripadnosti. Ukoliko želi postupati autonomno i odgovorno, građanin mora voditi računa o političkim načelima na kojima počiva tumačenje ustava. Mora pokušati procijeniti kako bi ta načela trebalo primijeniti u postojećim okolnostima. Ako, nakon temeljitog razmatranja, dođe do zaključka da je građanska neposlušnost opravdana i postupi shodno tome, tada postupa na osnovi svoje savjesti.“ (Rawls, 1996: 351) Naime, svaki pojedinac mora, u prvom redu, respektirati *ustav* i *temeljne vrijednosti* političkog sistema, ako želi da njegov neposluh prema vlasti ostane u granicama *nenasilnog protesta* i da njegov politički aktivitet, uz to, ne ugrozi *slobodu* drugih pojedinaca. Prema tome, okolnosti za prakticiranje nenasilnog građanskog neslaganja su strogo normirane i određene u demokratskim državama, tako da je eliminirana mogućnost za izražavanje bilo kojeg oblika političke samovolje.

No, kada se čin građanskog neposluha može smatrati u potpunosti *legitimnim*? Uglavnom se ističe i tvrdi – ovo teorijsko viđenje legitimnog nenasilnog neposluha građana je široko prihvaćeno – da civilni neposluh uključuje, podrazumijeva i predstavlja „... legitimnu akciju ili čin samo u slučaju uskrate pravde, shvaćene kao povrede individualnih ili manjinskih

prava koja je počinila odgovarajuća konstituirana demokratska većina. Na taj način, građanski neposluh je usmjeren na zaštitu individualnih prava prema demokratskoj političkoj zajednici.“ (Šegvić, 2007: 184, 185) U ovom diskursu se apostrofira da građanska neposlušnost ima *funkcionalan karakter* ili, preciznije rečeno, da se njenim prakticiranjem ukazuje na stvarne političke probleme i, uz to, pokušava pronaći njihovo rješenje. Drugim riječima, ona je *korektivni politički instrument* putem kojeg građani mogu korigirati praktičnu djelatnost državne vlasti, ali i tražiti izmjenu *nepravednih zakona* koje donosi državno zakonodavstvo.

Imajući akcentirano u vidu, nije pogrešno konstatirati da je implementacija *pravde* u političkoj zajednici primarni cilj građanske neposlušnosti. No, šta podrazumijevamo pod pravdom – kao jednim od temeljnih etičko-političkih ideala – u savremenoj demokratskoj politici? Aleksandar Molnar vjeruje da pravda uključuje i obuhvata temeljna „... prava čoveka (koja su predviđena bilo ustavom, bilo ratifikovanim međunarodnim ugovorima, bilo međunarodnim običajnim pravom), kao i sve one procedure kojima se ova prava razrađuju i štite.“ (Molnar, 2002: 440, 441) *Pravedno društvo* nije, u osnovi, ono društvo u kojem svi građani nemaju osiguran *jednak politički tretman* te, uz to, zagarantirana *esencijalna ljudska prava*. Tako, na primjer, građani u demokratskim državama – nezavisno od njihove političke ili neke druge pripadnosti – moraju imati osigurano pravo na punu *političku participaciju* jer bez toga, u pravilu, nije moguće govoriti o postojanju *lojalnosti* prema političkoj vlasti. Štaviše, u demokratskoj državi se od pojedinca ne traži samo „... participacija u oblikovanju političkih odluka, već i lojalnost, odnosno da poštuje zakone države u kojoj živi te da predano ispunjava i određena prava i obveze. Građani mogu na različite načine biti motivirani na lojalnost državi i njenoj vlasti: interesno, ideološki ili emocionalno. Da bi građani voljeli svoju državu i osjećali je kao svoju, država ne smije tolerirati postojanje privilegija i diskriminacija, te mora ohrabrivati participaciju u političkom životu. Politička participacija nije samo sredstvo da bi se imali dobri zakoni i spriječile zlouporabe, već je i najbolja škola za odgoj dobrih građana.“ (Šegvić, 2007: 182) Po svemu sudeći, građani ne mogu – bez prihvatanja temeljnih načela ustavnog i političkog sistema države – *konstruktivno participirati* u demokratskom procesu. Direktna i indirektna politička participacija građanstva u demokratskim državama – rezultat je uspješne političke socijalizacije građana i zrele

političke kulture – uključuje i pretpostavlja *političku lojalnost* pojedinaca izabranoj vlasti. U takvim političkim režimima može se pojaviti, u pravilu, samo nenasilni građanski neposluh prema državnoj vlasti, dok su *nasilne forme politike* unaprijed demonizirane i, recimo, markirane kao pojavni oblik protudemokratske vlasti.

Kritička sinteza:

Kontroverzne naracije o građanskom neposluhu

Jedno od krucijalnih pitanja u diskursu o građanskoj neposlušnosti glasi: da li se upotrebom ovog političkog instrumenta uvijek postižu očekivani rezultati? Dakle, itekako je važno utvrditi da li primjena građanske neposlušnosti može izazvati i prouzročiti kontraefekt u demokratskoj politici? Štaviše, pretpostavlja se da prakticiranje nenasilnog civilnog neposluha može izazvati *anarhijske odnose* u državi što može trajno destabilizirati politički poredak. Ipak, John Rawls smatra da opasnost od *anarhije* ne postoji sve dok je, navodno, prisutna „... dovoljno djelotvorna suglasnost građana u predodžbama o pravednosti i dok se poštuju uvjeti za pribjegavanje građanskoj neposlušnosti. Implicitna je postavka demokratskog političkog poretka da je moguće doseći takvo razumijevanje i poštivati te granice ako postoje temeljne političke slobode.“ (Rawls, 1996: 352) Međutim, iako većina građana nerijetko ima, na primjer, iste *predodžbe o pravdi i opravdanosti građanskog neposluha*, to nije dovoljna *garancija* da nenasilne demonstracije neće prerasti u nasilne i rušilačke proteste. Ponašanje gomile okupljenih građana može u svakom momentu poprimiti *destruktivan karakter* što, u osnovi, i jeste obilježje depersonaliziranog i iracionalnog *masovnog ponašanja*. Prema tome, granična linija između nenasilnog neslaganja ili, pak, negodovanja nezadovoljnih građana i rušilačkog pohoda gomile je tanka, a u to nas uvjeravaju, uzimimo, praktična iskustva sa građanskim neposluhom u savremenim državama.⁴

Za koje nenasilne akcije građana – imajući sve navedeno u vidu – možemo reći da predstavljaju građansku neposlušnost? Da li svaki nenasilni aktivitet građanstva svrstavamo u građanski neposluh? Najšire i najreprezentativnije

⁴ Tako su, na primjer, krajem 2014. godine nenasilna protivljenja građana protiv vladinih mjera štednje u Grčkoj transformirana u nasilne proteste koji su, uzimimo, destabilizirali demokratski poredak, ali su, ipak, u ovom slučaju rezultirali određenim političkim promjenama.

shvatanje građanske neposlušnosti je ono unutar kojeg se tvrdi – ovo teorijska koncepcija je distancirana od zabluda i ograničenja *tradicionalnog razumijevanja* građanskog neposluha – da ovaj politički instrument – kojim se najčešće služi neka organizirana manjinska grupa građana – može biti zasnovan na pravdi, savjesti i politici. Dakle, ovaj pristup građanskoj neposlušnosti ne prihvata *konvencionalne naracije* o nenasilnom civilnom neposluhu i ima pretenziju da širi prostor ljudske slobode. Iako značajan broj relevantnih teoretičara smatra da građanski neposluh može biti utemeljen isključivo na pravdi, treba naglasiti da takav pristup ovom fenomenu u doba policentrične politike ima *redukcionistički karakter*. Drugim riječima, građani imaju pravo izraziti neslaganje i nenasilno protestirati protiv vlasti – nezavisno od toga da li se pozivaju na *pravdu, savjest* ili *politiku* – uvijek kada je ugrožena građanska autonomija, moralni integritet ili, pak, temeljna ljudska prava.

Osim što ne postoji konsenzus oko *legitimnosti* građanskog neposluha – posebno su suprotstavljena teorijska viđenja 'moralista' i 'legalista' – nije moguće postići saglasnost ni oko *praktičnih uslova* koji trebaju postojati da bi građani, u osnovi, imali pravo prakticirati građanski neposluh. Treba naglasiti da, uzmimo, i *ideološki svjetonazori* različito određuju pravo na građansku neposlušnost i njenu opravdanost u demokratskim državama. Bolje rečeno, *savremene političke ideologije* na diferentan način percipiraju *ulogu pojedinca* u politici što, u osnovi, presudno određuje i njihovo teorijsko definiranje civilnog neposluha u društvu. Detektirane i navedene *kontradikcije* su, zapravo, neodvojivi dio diskursa o *modernoj građanskoj neposlušnosti*. No, iako je opravdano govoriti o nedostacima i ograničenjima građanske neposlušnosti, recimo, *permanentni nenasilni aktivitet građanstva* – uobličen različitim pacifističkim akcijama građana u vaninstitucionalnoj sferi politike – nema adekvatne alternative i predstavlja najvažniji *korektiv državne vlasti*, odnosno megalomanske moći neodgovornih vlada čija je praktična djelatnost suprotstavljena temeljnim načelima pluralističke demokratije.

Literatura

1. Arendt, Hannah (1996). *Eseji o politici*. Zagreb: Antibarbarus.
2. Diggins, Džon P. (1994). *Građanska neposlušnost u američkoj političkoj misli*. Gradina. Beograd, god. 29., br. 5-6., str. 107-114.
3. Dvorkin, Ronald (2001). *Suština individualnih prava: novo izdanje sa odgovorom kritičarima*. Beograd: Službeni list SRJ. Podgorica: CID.
4. Hrženjak, Juraj (1998). *Prigovor savjesti: civilno služenje vojnog roka*. Zagreb: Juraj Hrženjak.
5. Ivović, Milorad (1995). *Nepravedni zakoni i njihova primena: pravo na građansku neposlušnost*. Pravni život. Beograd, god. 44., br. 12., 95-109.
6. Molnar, Aleksandar (2002). *Rasprava o demokratskoj ustavnoj državi: 4. Građanska neposlušnost*. Beograd: Samizdat B92.
7. Neumann, Franz (1974). *Demokratska i autoritarna država: studije o političkoj i pravnoj teoriji*. Zagreb: Naprijed.
8. Rawls, John (1996). *Pravilo većine i građanska neposlušnost*, u: Mirić, Milan. *Legitimnost demokratske vlasti: izbor radova*. Zagreb: Naprijed.
9. Raz, Džozef (2005). *Etika u javnom domenu: ogledi iz moralnosti prava i politike*. Podgorica: CID.
10. Spasić, Ivana (2004). *Građanska neposlušnost: nasljeđe i aktualnost*. Filozofska istraživanja. Zagreb, god. 24., br. 3-4., str. 805-824.
11. Šegvić, Saša (2007). *Legitimnost građanskog otpora – neki teorijski aspekti*. Zbornik radova Pravnog fakulteta. Split, god. 44., br. 2., str. 177-199.
12. Veljak, Lino (2004). *Etičke i političke antinomije demokracije*. Filozofska istraživanja. Zagreb, god. 24., br. 1., str. 165-171.
13. Zgodić, Esad (2009). *Multiverzum vlasti: za novu kratologiju*. Sarajevo: Fakultet političkih nauka.
14. Zin, Hauard (2004). *Istorijski ogledi o američkoj demokratiji*. Novi Sad: Svetovi.

TEORIJA I HISTORIJA UPRAVE

Izvorni naučni rad

UDK: 336.765:-029:32:338.486.1:94 (497.6)

Prof.dr. Edin Ramić¹

**BRČKO DISTRIKT BOSNE I HERCEGOVINE –
HISTORIJSKI I UPRAVNO-POLITIČKI KONTEKST**

Sažetak

U radu je predstavljen historijski razvoj i upravno-administrativni položaj Brčkog i okoline od srednjovjekovnog perioda pa do savremenog doba i ustavno-pravnog statusa kao Brčko distrikta Bosne i Hercegovine. U uvodnom dijelu dat je kratak pregled prirodno-geografskih odlika a u središnjem dijelu predstavljen je historijsko-civilizacijski razvoj prostora Brčkog i okoline do formiranja Brčko distrikta Bosne i Hercegovine.

Ključne riječi

Brčko distrikt BiH, Arbitražna odluka, OHR, uprava, administracija

**THE DISTRICT OF BRČKO IN BOSNIA AND HERZEGOVINA –
HISTORICALLY AND POLITICALLY-ADMINISTRATIVE CONTEXT**

Abstract

This paper presents the historical development and managerial and administrative status of Brcko and its surroundings from the medieval period to the modern era and the introductory section provides a brief overview of the natural and geographical features in the central part presents a historical and civilizational development area of Brcko and the environment to the formation of the Brcko District of Bosnia and Herzegovina.

Key words

Brcko District of BiH, Arbitration Resolution, OHR, governance, administration

¹ Fakultet za upravu pridružena članica Univerziteta u Sarajevu

UVOD

Geografski posmatrano Brčko se nalazi u sjeveroistočnom dijelu Bosne i Hercegovine, tj. nalazi se na granici sa Republikom Hrvatskom i 20 km daleko od tromeđe tri države (Hrvatske, Srbije i Bosne i Hercegovine). Brčko se nalazi na desnoj obali rijeke Save i zauzima površinu od 493,3 km², što predstavlja manje od 1% ukupne površine Bosne i Hercegovine (51.129 km²). Smješteno u Posavini, područje Brčkog se nalazi u prilično niskoj riječnoj dolini koja čini dio bazena rijeka Save, Brke i Tinje. Nadmorska visina se, zavisno od terase koju formiraju rijeke, kreće od 85 m do 200 m (85%). Izuzetak su sjeverni obronci planine Majevice u južnom dijelu ovog područja sa nadmorskom visinom od 200-400 m.

Brčko je značajno čvorište ključnih prometnica u pravcima istok-zapad i sjever-jug i rijedak je multimodalni transportni čvor (ceste, plovna rijeka, željeznica) u Bosni i Hercegovini. Prostorni položaj Brčkog determinira povezanost njegovog šireg zaleđa i gravitacionog područja sa regijama u centralnoj i istočnoj Evropi. Osnovna hidrografska karakteristika Brčkog je rijeka Sava. Uz to na ovom području se nalazi i veći broj manjih rijeka, kanala i drugih vodotokova: Tinja, Brka, Lomnica, Rašljanska rijeka, Štrepačka rijeka, Zovičica i Lukavac. Izvorišta ovih vodotokova se nalaze uglavnom na području planine Majevice. U kompleksu podzemnih voda nalaze se velike rezerve za snabdijevanje stanovništva i privrede.

Zbog veoma slabe ili gotovo nikakve arheološke obrade ovog područja, ne može se sasvim pouzdano govoriti od kada datiraju prva naselja na području Brčkog i okoline. No bez obzira na tu činjenicu, može se govoriti o kontinuitetu življenja na ovim prostorima, još od prahistorije, o čemu svjedoče slučajni nalazi predmeta iz bronzanog doba, kao i predmeta iz kasnijih perioda – antike i srednjeg vijeka.

HISTORIJSKO-CIVILIZACIJSKI RAZVOJ DO AUSTROUGARSKE OKUPACIJA

Početakom I stoljeća nove ere ove prostore osvajaju Rimljani, da bi nakon pada Zapadnog Rimskog Carstva (476.g.), ovi krajevi kratko vrijeme pripadali državama Istočnih Gota i Avara. U VI i VII stoljeću ove prostore postepeno naseljavaju slavenaska plemena tokom velike seobe naroda.

Nešto više podataka o ovom kraju imamo iz kasnog srednjeg vijeka. Naime, Brčko se prvi puta spominje u okviru *Srebreničke banovine* osnovane po padu srednjovjekovne Bosne pod Osmanlijsku vlast 1463. godine. Ugarski kralj Matija Korvin je tokom 1464. godine skupio vojsku za novi pohod protiv Osmanlija. Međutim, nije krenuo prema Jajcu, već je ofanzivu prenio na sjeveroistočnu Bosnu gdje je uspio zauzeti Srebrenik i još tri grada, najvjerojatnije gradove na Savi: Brčko i Novi, te grad Teočak.²

Osvajanje Sjeveroistočne Bosne bio je i glavni uspjeh ugarske protivofanzive. Mađari su u sjevernoj Bosni osnovali 1465. godine dvije banovine: *Jajačku* sa sjedištem u istoimenom gradu, koja je obuhvatala porečje Vrbasa sve do ušća u Savu sa gradovima: Jajce, Banja Luka, Greben, Soko, Jezero, Vinac i drugi, i *Srebreničku* sa sjedištem u gradu Srebreniku. U ovu banovinu spadali su, osim Srebrenika još i gradovi: Tešanj, Soko, Barka i Waja. Barka je Brčko, dok za Waju nije pouzdano utvrđeno o kom se gradu radi. U početku je *Srebreničkoj banovini* (1465.-1474.) morao pripadati i Teočak, o obuhvatala je svakako i Gradačac.³

Od osnivanja 1465. godine pa do svoje propasti, *Srebrenička banovina* mnogo trpi u stalnim pograničnim sukobima, ali se dugo i održava. Konačno 1520/21. godine Osmanlije zauzimaju teritorij *Srebreničke banovine* a time i područje Brčkog. Ovaj prostor će novom administrativnom i teritorijalnom podjelom u okviru Osmanskog carstva doći u sastav *Zvorničkog sandžaka*.

U Osmanskim izvorima spominju se dva srednjovjekovna grada koje su Osmanlije zatekle na Savi i tu postavili svoje posade. To su Brčko i Novi kod Brezovog Polja.⁴ Brčko se od tada intenzivnije razvija kao naselje na ušću rječice Brke u Savu., a pripadalo je *nahiji Koraj* u *Zvorničkom sandžaku*. Ova nahija se prostirala zapadno od Bijeljine u poriječju Lukavca. Godine 1533. *nahija Koraj* je obuhvatala 14 sela i jednu naseljenu mezru, i to:

² Mada je moguće da su tvrđave Brčko i Novi (Novska tvrđava bila je smještena na desnoj obali Save, na samom ušću potoka Lukavica, oko 6 kilometara od današnjeg Brezovog Polja), koje se spominju prvi puta tek 1548. godine, nastale poslije 1526. godine, kada su granice Osmanskog carstva izbile na rijeku Savu. Ove tvrđave su trebale poslužiti Osmanlijama kao polazište za daljnja osvajanja preko Save.

³ Handžić, Adem, *Tuzla i njena okolina u XVI vijeku*, Svjetlost, Sarajevo, 1975., str. 36.

⁴ Oba ova grada Osmanlije su održavali sve do Bečkog rata (1683-1699), kada su porušeni. O tome vidi u Handžić, A., *Tuzla i njena okolina...*, op. cit., str. 31. i 46.

Korenitu, Bili Potok, Brdник (Brnjik), Žirovnicu, Maoču, Štrepce, Skakavu, Pčelić(Čelić), Rahić, Labusku ili Dedekovo, Brezik, Ljutnicu, Hrgove, Hmeljin Zagon i mezru Ostrojno. Navedena naselja su imala ukupno 264 kuće i 38 mudžereda, od čega 53 muslimanskih kuća sa 13 mudžereda.⁵

Poslije 1526. godine Osmanlije se iz bosanske Posavine prebacuju u Slavoniju i počinju svoja osavajanja oko Bosuta. U tvrđavi Brčko, Novi i drugim zadržali su se graničari – *ulufedžije*. Nakon što su Osmanlije završili osvajanja u Slavoniji i Srijemu, uspostavom komunikacijskih veza sa jedne na drugu obalu Save, započeo je življi promet između Bosne i Prekosavlja preko Brčkog i Novog. U navedenim tvrđavama radile su skele putem kojih se održavala veza sa Slavonijom i Sremom. Na njima se naplaćivala carina na robu. Podizanjem utvrđenja, Osmanlije grade i puteve koji će ih povezivati sa južnim dijelovima zemlje. Tada je sagrađen i put od Tuzle prema Brčkom, koji se u izvorima spominje već 1548. godine. Sa otpočinjanjem proizvodnje soli u Tuzli i njenom prodajom na sjeveru u Slavoniji i Sremu, a otuda dalje u Austriju i zapadnu Europu, Brčko postaje značajan tranzitini centar preko koga se vrši izvoz tuzlanske soli.

Brčko i Novi su postepeno sa pomjeranjem granica na sjever u Srem i Slavoniju gubili sve više obilježja graničnih gradova. Do danas nisu sačuvani nikakvi ostaci utvrđenja u Brčkom. Pretpostavlja se da je ono u XVI stoljeću moglo biti locirano na samom ušću rječice Brke u Savu, po kojoj je, vjerovatno, i dobio ime. U drugoj polovini XVI stoljeća Brčko se osjetno razvija, dok podgrađe tvrđave Novi sve više stagnira. Novi nije imala dobru perspektivu razvoja, s obzirom na to da osnovni uslovi razvoja nisu više strateški nago privredni i donekle komunikacijski. Kad je riječ o komunikacijama, Brčko je imalo značajnu ulogu u odnosu na Novi. U Brčkom oživljava tranzit robe i ljudi koji odlaze u Slavoniju i obratno. Zahvaljujući tim okolnostima počinje da se širi predgrađe brčanske tvrđave, koje sve više poprima obilježja gradskog naselja. Uprkos toj činjenici Brčko još ni 1600. godine nije steklo uslove da bude proglašeno *kasabom*. I te godine spominje se kao *varoš*, u kome je muslimansko stanovništvo (oko 35 kuća) dobilo privilegij kasablija. Tada su se čini se stvorili preduslovi za kasabu. U naselju je podignuta džamija, a otvoren je i pazarni dan kao i u drugim kasabama. U ovo burno vrijeme druge polovine XVI stoljeća i Brčko je, kao i ostali gradovi na granici, bio na izvjestan način utvrđen palisadom,

⁵ Handžić, A., *Tuzla i njena okolina...*, op. cit., str. 132.

opkopan sa vodom ili pak zidom sa okopom i vodom. Zid je štitio samo kasabu ili mahalalu sa čaršijom i imao je svoju ulogu i svrhu samo dok se nisu razvile mahale izvan grada.

Poslije 1620. godine Brčko se počelo intenzivnije razvijati sve do 1716. godine, kada postaje značajna varoš. U to doba je u njemu (oko 1650. godine) izgrađena prva džamija u Atikmahali, koja se nalazila na samom ušću rječice Brke u Savu, a izgradio ju je izvjesni Ali-paša. U ovom periodu izgrađene su i dvije javne banje uz lijevu obalu Brke, kao i jedna kula, a pokaldrmisane su i ulice.

Područje Brčkog, pa i tvrđava Novi od Požarevačkog do Beogradskog mira (1718.–1739.), dolazi pod vlast Austrije. U austrijskim izvještajima nova kula se spominje 1725. godine kao ruševina. Očigledno je ovaj kraj nakon bečkog rata u svakom pogledu opustio. Međutim, kada je Beogradskim mirom 1739. godine granica između Osmanskog carstva i Austrije uspostavljena na rijeci Savi, ponovno oživljava privreda i komunikacija preko ovog prostora. Razvoj privrede, obrta, zemljoradnje i stočarstva posebno je vidan u periodu od 1743. do 1768. godine kada su mirnije granice između Osmanskog carstva i Austrije.

Brčko je tokom XVIII st. bio *palanka* sa utvrđenjem od brvana ili jakog kolja opletenog šeperom, i sa vanjske strane donekle nasut zemljom. Oko utvrđenja nalazio se hendek, a iznad samog ulaza u palanku čardak sagrađen najčešće od hrastovine koji je služio umjesto kapiluke. U Brčkom, utvrđenoj palanci, i u toku XVIII st. bile su stacionirane osmanske vojne posade sastavljene od različitih rodova vojske. Vojska je bila smještena u čardacima. Nije sačuvan nikakav trag takvog čardaka u Brčkom, vjerovatno zbog toga što su oni građeni od hrastovog drveta

Sredinom XIX stoljeća, prema novoj administrativnoj podjeli, Brčko sa okolinom postalo je *kotar*, kome je od 1867. godine na čelu bio *kajmakan*, a do tada se zvao *mudir*. Brčanski kotar se tada prostirao na površini od oko 920 kvadratnih kilometara i u svom sastavu je imao 90 sela. U kotaru Brčko, prema prvom zvaničnom popisu koje su uradile osmanske vlasti 1851. godine, bilo je:⁶

⁶ Analizu ovog popisa vidjeti u *Brčko i okolina u radničkom pokretu i NOB*, Tuzla, 1985., str. 61.

	Kuća	Muških stanovnika
Muslimana	1.099	3.563
Pravoslavnih	1.012	2.963
Katolika	730	2.769
Cigana	79	218
UKUPNO	2.920	9.487

U toku osamostaljivanja Srbija je prognala gotovo svo muslimansko stanovništvo. Pod pritiskom Rusije, sultan Mahmud II je 29. augusta 1830. godine izdao *hatti-šerif* kojim objavljuje da se svi muslimani iz srbijanskih sela, osim onih direktno vezanih za gradove, moraju iseliti iz Srbije. Definitivno, svo muslimansko stanovništvo je prognano iz Srbije u periodu od 1862. do 1867. godine. Tada su se prognani muslimani naselili uglavnom u sjeveroistočnu Bosnu (Tuzla, Janja, Bijeljina, Brčko, Brezovo Polje, Orašje i dr.). prema objavljenim historijskim dokumentima samo u toku 1862. godine, npr. u Brezovo Polje se naselilo 295 domaćinstava sa 723 muška člana iz Užica, Šapca i Sokola. Iste godine u Brčko se doselilo 15 domaćinstava sa 36 muška člana beogradskih muhadžira.⁷

Poslije 1830. godine u Brčko su se počeli naseljavati i Jevreji koji su područje cijele Bosne i Hercegovine počeli naseljavati krajem XVI st. jer su protjerivani iz Španije u kojoj u to vrijeme vlada teror i inkvizicija. Godine 1838. izgrađena je u Brčkom zgrada Srpske pravoslavne škole, a 1864. i pravoslavna crkva. Od 1862. godine u Brčkom je i sjedište katoličkog župana.

Septembra 1869. godine u Brčkom je uveden telegraf, pa je tako ovaj grad bio povezan modernim putem sa glavnim centrom Sarajevom. Godinu dana kasnije, 2. aprila 1870. godine Brčko je dobilo i svoju poštu. U to vrijeme brčanski trgovci imaju već dobru saradnju sa susjednom Austrijom, a preko nje i sa drugim evropskim zemljama. Kao posljedica jačanja i razvoja brčanske trgovine došlo je do premještanja austrijskog konzulata iz Tuzle u Brčko 1862. godine, kao i proširivanja parobrodarske linije Brčko-Beograd-Oršava-Golac, iste godine.

⁷ Hodžić, Šaban, *Migracije muslimanskog stanovništva iz Srbije u sjeveroistočnu Bosnu između 1788-1862 godine*, Članci i građa za kulturnu istoriju istočne Bosne, knj. II, Tuzla, 1958, str. 65-143

BRČKO U NOVIJOJ HISTORIJI – OD 1878. GODINE DO DANAS

Prilikom austrougarske okupacije 1878. godine Brčaci su, pod vodstvom kajmakana Mehmed-bega Ćerimagića i Nike Ristanića, pružili snažan otpor okupacionim četama i time se pridružili organizovanom otporu koji su na nivou Bosne i Hercegovine predvodili Muhamed-ef. Hadžijamaković (Sarajevo, 1815.-1878.), duhovni vođa cijelog pokreta, šejh i muderis Gazi Husrev-begovog hanikaha, Kaukčija Abdulah-ef. (Sarajevo, 1820.-1878.) hafiz, dugogodišnji imam Begove džamije u Sarajevu, te pljevaljski muftija Mehmed Nurudin Vehbi-ef. Šemsekadić (Pljevlja 1827. - Stambol, 1887.), vrlo obrazovan, odličan orator i strateg. Snage organizovanog vojnog otpora u Brčkom brojale su oko 600 boraca i dva manja topa. Do prvog okršaja brčanskih domoljuba sa okupatorom došlo je 16. septembra 1878. godine kod naselja Lončara i Krepšića, već 17. septembra mnogo jače okupacione snage napale su i sam grad Brčko i osvojile ga oko 8. sati naveče. U borbi za Brčko austrougarska vojska je, prema zvaničnim podacima, imala 43 mrtva, 9 nestalih i 61 ranjenog vojnika. O gubicima branilaca nema podataka.⁸ Odmah po osvajanju grada zavedena je vojna uprava koja je trajala sve do 1. januara 1880. godine kada je uspostavljena civilna uprava ali je i dalje u gradu ostao jak vojni garnizon.

U novoj administrativnoj organizaciji i upravi Austrougarske monarhije, *srez Brčko* doživljava vidan društveno-ekonomski razvoj. Ukidanjem granica omogućeno je trgovačko uključivanje na cijelo austrougarsko tržište. Brčko se počinje modernije razvijati u pogledu urbanističko-arhitektonskih rješenja izgradnje grada. U Austrougarskom periodu otvoreno je osamnaest škola. U periodu od 1883.-1886. godine otvorene su osnovne škole u Gornjem Rahiću, Gornjem Bukviku, Lončarima i Čeliću, a do 1914. godine počele su s radom i ostale osnovne škole u naseljima sreza Brčko. Godine 1894. brčanski trgovac Alijaga Kučukalić je svojim sredstvima izgradio medresu nazvanu „Čačak“ po porijeklu samog darodavca. Učitelj osnovne škole Ivan Lopušić 1883. godine pokrenuo je list koji se zvao „Bosanac“ i štampao ga u Vinkovcima jer je Brčko prvu štampariju dobilo tek 1897. godine. Jevreji su 1880. godine sagradili sinagogu, a 1881. godine izgrađena je i Bijela džamija. Godine 1883. položen je kamen temeljac i katoličkoj crkvi.

⁸ Kreševljaković, Hamdija, *Front Slobode*, Tuzla, br. 338, od 7. marta 1953. godine

Gradska vijećnica u Brčkom sagrađena je 1892. godine. Vijećnica je izgrađena u pseudo-maurskom stilu. Zgrada bolnice završena je augusta 1886. godine, a hotel „Posavinu“ sagrađio je 1891. godine trgovac Alija Kučukalić. Septembra 1894. godine dovršena je izgradnja velikog mosta preko Save, koji je bio dug 775 metara. Tako je Brčko modernom željezničkom saobraćajnicom spojeno sa svijetom. Prvi voz 13. septembra 1894. godine dočekan je sa najvećim oduševljenjem. Krajem XIX stoljeća (1899.), Brčko je dobilo i električno osvjetljenje. Početkom XX st. u Brčkom je radilo pet hotela – *Grand Posavina*, *Central*, *Orijent*, *K caru austrijskom* i hotel *Marije Kohov*, kao i 6 banaka. U tom periodu Brčko je imalo i nekoliko etivaža za suhu šljivu, industriju špirita, dvije pilane, dvije ciglane itd.

Za vrijeme austrougarske uprave etnička struktura stanovništva na prostoru Brčkog i okoline postaje složenija. Doseljavaju se kolonisti, činovnici, zanatlije, obrtnici. Kolonizirani su Česi, Nijemci, Poljaci, Rusini i drugi. Istovremeno traje iseljavanje muslimanskog stanovništva na prostor Osmanskog carstva. Iseljavanje je naručito bilo intenzivno na početku austrougarske uprave, zatim poslije ustanka 1882. godine kao i u toku borbe za muslimansku autonomiju od 1899. do 1909. godine, kao i za vrijeme balkanskih ratova. Uprkos navedenim činjenicama i u austrougarskom, kao i u osmanlijskom periodu, najbrojnije stanovništvo Brčanske regije bili su Bošnjaci muslimani koji su najviše koncentrirani u gradu Brčkom kao i u naseljima u dolini rijeke Brke, što se vidi i iz popisa stanovništva 1879. godine:⁹

Naselje	Ukupno	Muslimana	Pravoslavnih	Katolika	Judaista
Brčko	2901	1843	919	93	46
Brod	149	147	2	-	-
Brka	690	690	-	-	-
Ćoseta	107	107	-	-	-
Islamovac	41	41	-	-	-
Karavlası	235	-	235	-	-
Maoča	476	476	-	-	-
Omerbegovača	170	170	-	-	-
Palanka	545	545	-	-	-

⁹ Tabela predstavlja konfesionalni sastav stanovništva naselja u dolini rijeke Brke 1879. godine. Više o etničkoj i kulturno-religijskoj strukturi stanovništva Brčkog vidjeti u Dr. Salih Kulenović, Dr. Izet Ibreljić, *Etničke i kulturno-religijske strukture stanovništva Brčkog i okoline do agresije na R BiH 1992*, Članci i građa za kulturnu historiju istočne Bosne, knjiga 17, Tuzla, 2002., str. 97- 105.

Gornji Rahić	862	862	-	-	-
Rašljani	166	166	-	-	-

U cijelom srezu Brčko tj. u osamdeset i jednom naselju po popisu iz 1879. godine živjelo je ukupno 25.400 stanovnika. Od toga je bilo najviše muslimana 12.249 (52%), pravoslavaca 7.472 (32%), katolika 5.665 (24%) i 46 Jevreja.¹⁰

Prema popisu stanovništva iz 1910. godine Brčko je bilo najnaseljeniji srez u tuzlanskom okružju. Od ukupnog broja stanovnika prema ovom popisu najbrojniji su bili Bošnjaci. U samom gradskom području živjelo je Bošnjaka 3.144 (48%), Srba 1.761 (27%), Hrvata 1.372 (21%), ostalih 240

U periodu između dva svjetska rata izvršena su dva popisa stanovništva (1921. i 1931. g.) pomoću kojih možemo pratiti demografski razvoj ovog područja. Međutim, rezultati ovih popisa objavljeni su za općine kao najniže upravne jedinice. U publikovanju rezultata ovih popisa nije bila praksa da se bilo koji podaci objavljuju i za naselja, tako da se za ovaj period ne mogu tačno preračunati podaci za područje koje danas pokriva Brčko distrikt Bosne i Hercegovine ili teritorij općine Brčko do 1992. godine. U srezu Brčko po popisu iz 1921. godine nalazile su se općine: Brčko (grad), Brezovo Polje, Bukvik, Gornji Rahić, Donja Mahala, Obudovac, Orašje (grad) i Čelić. Kasnije je područje sreza prošireno, pa je na popisu 1931. godine srez Brčko pored pomenutih obuhvatao o općine Bosanski Šamac, Crkvina, Domaljevac, Gornji Žabar, Slatina i Tramošnica.

Međutim, i pored ovoga možemo sasvim precizno pratiti demografske karakteristike uže gradske zone i tokom ova dva spomenuta popisa:

Popis godine	Ukupno stanovnika	Bošnjaci	Srbi	Hrvati	Ostali
1921	6832 (100%)	3218 (47%)	1954 (29%)	1458 (21%)	202 (3%)
1931	7780 (100%)	4034 (52%)	1856 (24%)	1689 (22%)	201 (2%)

Poslije Drugog svjetskog rata Brčko se intenzivno industrijalizira i urbanizira. Grade se novi urbani sadržaji – stambeni objekti, saobraćajnice, školske zgrade, zgrada fakulteta, bolnica. Primjetan je i značajan industrijski razvoj

¹⁰ Brčko i okolina u..., op. cit., str. 65.

koji Brčko svrstava u red najrazvijenijih sredina u Bosni i Hercegovini: *Interplet* – tvornica tekstilne industrije koja je 1991. godine upošljavala 1870 radnika; modna konfekcija *Mladost*; fabrika namještaja *Šipad* u kojoj je radilo 1535 radnika; *Bimeks* – proizvodnja i prerada mesa; tvornica ulja i špirita *Bimal*; tvornica stočne hrane *Posavka*; tvornica za preradu voća *Bosnaplod*; tvornica akumulatora *Tesla*, itd.

Prema popisu stanovništva iz 1991. godine, općina Brčko je imala ukupno 59 naselja u kojima je živjelo 87.627 stanovnika na površini od 493 kvadratna kilometra, sa gustinom naseljenosti od 177,7 stanovnika na kilometar kvadratni. Nacionalna struktura stanovništva općine Brčko po popisu iz 1991. godine izgleda ovako:

PODRUČJE	UKUPNO STANOVNIKA	BOŠNJACI	HRVATI	SRBI	OSTALI
Općina	87627 (100%)	38128 (43,5%)	22252 (27%)	18128 (21%)	8630 (10%)
Grad	41406 (100%)	22994 (56%)	2894 (7%)	8253 (20%)	7265 (17%)
<i>Ruralno područje</i>	46221 (100%)	15823 (34%)	19358 (42%)	9875 (21%)	1365 (3%)

Po odlukama Dejtonskog mirovnog sporazuma, kojim je zaustavljen rat u Bosni i Hercegovini, sprovedena je međunarodna arbitraža o statusu područja općine Brčko. Međunarodni tribunal je donio konačnu odluku 5. marta 1999. godine, a 18. augusta iste godine je donesen Aneks ove odluke. Po nalogu supervizora za područje Brčkog 8. marta 2000. godine uspostavljen je Brčko distrikt Bosne i Hercegovine koji je obuhvatao cjelokupnu teritoriju općine Brčko u granicama od 1. januara 1991. godine.

Na osnovu konačne odluke Arbitražnog tribunala za oblast Brčko, 8. marta 2000. donijet je i *Statut Brčko distrikta*. Statut je omogućio uspostavljanje Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, kao jedinstvene administrativne zajednice koja se nalazi pod ekskluzivnim suverenitetom Bosne i Hercegovine. Bivše tri općinske administracije (Brčko Grad, Brčko Gornji Rahić i Brčko Ravne) koje su specifikum proistekao iz odbranbeno-oslobodilačkog rata od 1992 do 1995. godine, su prema odredbama ovog Statuta ujedinjene u multietničku zajednicu – Brčko distrikt Bosne i Hercegovine. Prema Statutu: Distrikt je jedinstvena administrativna jedinica lokalne samouprave pod

suverenitetom Bosne i Hercegovine; Distrikt nema drugu zastavu i grb osim zastave i grba Bosne i Hercegovine; bosanski, hrvatski i srpski jezik te latinično i ćirilično pismo su u ravnopravnoj upotrebi za sve službene svrhe; Distrikt je demilitarizovan; Distrikt ima sopstvenu policiju, sudove i javno tužilaštvo.

Parlamentarna skupština BiH je na 49. Sjednici Zastupničkog doma, održanoj 25. marta 2009. godine, i na 27. sjednici Doma naroda, održanoj 26. marta 2009. godine, donijela Amandman I na ustav Bosne i Hercegovine, čime je Brčko distriktu osiguran ustavno-pravni status u okviru države Bosne i Hercegovine.

LITERATURA

IZVORI:

- Statut Brčko distrikta Bosne i Hercegovine
- Ustav Bosne i Hercegovine

KNJIGE I STUDIJE:

- Aličić, A., *Uređenje Bosanskog ejaleta od 1789. do 1878.*, Sarajevo, 1983.
- Grupa autora, *Brčko i okolina u radničkom pokretu i NOB-u*, Tuzla, 1985.
- Handžić, A., *Dva popisa Zvorničkog sandžaka*, Sarajevo, 1986.
- Handžić, Adem, *Tuzla i njena okolina u XVI vijeku*, Svjetlost, Sarajevo, 1975.
- Imamović, Mustafa, *Pravni položaj i unutrašnje-politički razvitak BiH od 1878 do 1914*, Sarajevo, 1976.
- Evlija Čelebi, *Putopis* (prev. Hazim Šabanović), Sarajevo, 1996.
- Kreševljaković, Hamdija, *Kapetanije u Bosni i Hercegovini*, Sarajevo, 1980.
- Pelidija, Enes, *Bosanski ejalet od Karlovačkog do Požarevačkog mira (1699.–1718.)*, Sarajevo, 1989.
- Šabanović, Hazim, *Bosanski pašaluk, postanak i upravna podjela*, Sarajevo, 1982.

ČLANCI:

- Aličić, A., *Uredba o organizaciji vilajeta 1867. godine*, POF, XII–XIII, Sarajevo, 1962./63.
- Baotić, Zvonimir, *Velika seoba iz sjeveroistočne Bosne u vrijeme bečkih ratova (1683. -1699.)*, Nova et vetera – revija za filozofsko-teološke i srodne discipline, XXXVIII, I–II, Sarajevo, 1988.
- Ćatić, Alija, *Bilješke o Koraju i Tutnjevcu*, GZM u BiH, XIII, Sarajevo, 1901.
- Ćurić, Hajrudin, *Školstvo u sjeveroistočnoj Bosni posljednjih decenija turske vladavine*, Članci i građa za kulturnu istoriju istočne Bosne, II, Tuzla, 1958.
- Ćurić, H., *Ustavni zakon Bosanskog vilajeta*, GDI BiH, XX, Sarajevo, 1972./73.
- Dedić, Mehmed, *Brčko – grad u regiji*, Pogledi, br. 7, Tuzla, 1998.
- Handžić, A., *Stari grad Novi na Savi*, GDI BiH, XIV, Sarajevo, 1964.
- Hodžić, Šaban, *Migracije muslimanskog stanovništva iz Srbije u sjeveroistočnu Bosnu između 1788. i 1862. g.*, Članci i građa za kulturnu istoriju istočne Bosne, II, Tuzla, 1958.
- Kreševljaković, Hamdija, *Front Slobode*, Tuzla, br. 338, od 7. marta 1953.
- Kulenović, Salih, Ibreljić, Izet, *Etničke i kulturno-religijske strukture stanovništva Brčkog i okoline do agresije na R BiH 1992.*, Članci i građa za kulturnu historiju istočne Bosne, knjiga 17, Tuzla, 2002.
- Suljkić, Hifzija, *Spomenici islamske kulture u Brčkom*, Hikmet, (IX), br. 3-4 (99-100), Tuzla
- Šabanović, H., *Vojno uređenje Bosne od 1463. do kraja XVI stoljeća*, GDI BiH, XI, Sarajevo, 1961.

Izvorni naučni rad

UDK: 340:347.121:34

Prof.dr. Safet Subašić¹
Milena Vidaković, dipl.iur.²

PRAVNA SUŠTINA I DRUŠTVENA DETERMINIRANOST NAČELA LEGITIMNIH OČEKIVANJA

Sažetak

U ovom radu autori na jedan postupan i selektiran način razmatraju sve elemente načela legitimnih očekivanja. Ipak u središtu razmatranja je pravna suština ovog načela i njegova inkorporiranost u pravne sisteme, te njegova praktična primjena u pravnoj praksi. U tom smislu autori ukazuju na nastanak i temeljno značenje načela legitimnih očekivanja i dovode ga i povijesno i ontološki u korelaciju sa drugim pravnim načelima, a posebno sa načelom nezadiranja u stečena prava i načelom pramoćnosti. Osim toga rad problematizira odnos javnog i privatnog interesa koje svoj izraz dobija baš kroz primjenu načela legitimnih očekivanja. Konstatira se da primjena načela legitimnih očekivanja treba biti pravno ugrađena u pravni sistem i to kroz odredbe ustava ili zakona koji ga trebaju naglasiti. Svako zakonsko rješenje koje u svojim završnim odredbama utvrđuje da će se postupci koji su započeti po odredbama prethodnih zakona provesti po njima štiti načelo legitimnih očekivanja i jača njegovo pravno značenje, a posebice i pravnu izvjesnost i pravnu sigurnost građana.

Ključne riječi

legitimna očekivanja, načela, stečena prava, pravomoćnost

¹ Sekretar skupštine Opštine Vukosavlje

² Republička uprava za geodetske i imovinsko-pravne poslove Banja Luka

SUMMARY OF LEGAL AND SOCIAL DETERMINATION PRINCIPLES LEGITIMATE EXPECTATIONS

Abstrakt

In this work, authors analyze in a gradual and selective way all the elements of the legitimate expectations principle. However, the focus of this principle is the legal essence of this principle and its incorporation into legal systems, and its practical application in legal practice. In that sense, the authors point to the emergence and the fundamental meaning of the principle of legitimate expectations and bring it historically and ontologically to correlation with other legal principles, and in particular with the principle of irresponsibility in acquired rights and the principle of supremacy. In addition, the paper deals with the relationship between public and private interest, which the expression gains through the application of the principle of legitimate expectations. It is noted that the application of the principle of legitimate expectations should be legally embedded in the legal system through the provisions of the constitution or the law that should emphasize it. Any legal solution that in its final provisions determines that the procedures that are initiated under the provisions of the preceding laws will protect them by protecting the principle of legitimate expectations and strengthening its legal significance, in particular legal certainty and legal security of citizens.

Key words

legitimate expectation, the principle of acquired rights, validity

1. Uvodne naznake

Opća pravna načela značajan su izvor prava posebice u zemljama Europskog kontinentalnog prava koje svoje korjene vuče iz tradicije Rimskog prava. Ona su odraz vrijednosnog sustava pravnog poretka na jednoj strani i osnovnih standarda koja nadležna državna tijela koriste prilikom tumačenja pisanih pravnih pravila i u slučajevima pravnih praznina, s druge strane. Osim općih treba u ovo uključiti i postojanje posebnih pravnih načela koja svoju vrijednost imaju samo u nekim konkretnim granama prava. Za opća se obično kaže da su se razvijala tijekom povijesti prava, a za posebna da predstavljaju temelje za te grane prava u kojima su se ustanovila.

Opća pravna načela su ona pravna pravila koja su zajednička svim vrstama prava, kao i svim razvijenim pravnim sistemima država bez obzira kojim oblicima civilizacije i kulture pripadaju. Ona u suštini ne određuju neke konkretne pravne odnose ali reguliraju društvene procese u pravcu tih vrijednosti kojima i one pripadaju.

Kada govorimo o pravnim načelima, a u kontekstu teme, neizostavna su i pravna načela Europske unije koja su pravni izvori za rad organa Europske unije. Opća načela prava predstavljaju pravne norme koje omogućavaju rješavanje sporova za koje ne postoji jasno, bezuvjetno i precizno pisano pravno pravilo.³ Ona su utvrđena kroz praksu Suda Europske unije i spadaju u sferu neformaliziranih pravnih izvora. Zanimljivo je da se opća načela prava u Ugovoru Europske unije nalaze na vrhu hijerarhije prava i ispred međunarodnih sporazuma i drugih izvora prava. Pokušat ćemo zaključiti kada je to uvjetno odstupanje od Europskog kontinentalnog prava po kome postoji stroga (Merkel-Kelsen) hijerarhija prava sa pravnom snagom rezultat utjecaja anglosaksonskog prava koje počiva na sudskoj praksi i koje pravu umanjuje formalni, a jača sadržajni, odnosno fleksibilni značaj. Djelomično stoji i obrazloženje koje ukazuje na to kako opća pravna načela imaju bitnu ulogu u pravu i pravnoj praksi Europske unije jer u nedostatku pravnih pravila načela popunjavaju pravne praznine koje su nastale u procesu stvaranja novog pravnog sistema kakav je sistem prava u Europskoj uniji.

Načelo legitimnih očekivanja kao opće pravno načelo koje se koristi u slučajevima izmjene pravnog režima i u zaštiti subjektivnih prava danas je općeprihvaćeno interpretativno načelo u domaćoj i međunarodnoj sudskoj praksi. Ono se koristi kada novo pravno uređenje dolazi u sukob sa potencijalnim ostvarivanjem prava onih osoba kojima takva promjena pravnog režima nanosi štetu.

U sadržajnom smislu načelo legitimnih očekivanja postavlja upitnim status pravnih osoba i otvara dilemu treba li osobi koja je ranije, prije promjene pravnog režima ostvarila određena prava zbog promjene režima ta prava priznati, jer bi to priznavanje prava u tom slučaju bilo protivno pozitivnom pravu i načelu zakonitosti. U slučaju da upravna tijela imaju dvojbe pri rješavanju konkretnih slučajeva, načelo nije utvrđeno zakonom postoji realna mogućnost da upravno tijelo postupi po vlastitom nahođenju, što sa aspekta

³ www.ius.info.hr.(21.11.2017.)

upravnog tijela nije problem, ali sa stanovišta stranke u upravnom postupku to znači potpunu pravnu nesigurnost i neizvjesnost. U tom smislu načelo legitimnih očekivanja predstavlja korektivni faktor postupanja upravnih tijela i očekivanja građana. Iako se ono rijetko neposredno koristi o njegovoj neposrednoj primjeni danas postoje brojni naučni i stručni radovi i sudska praksa tako da se sa sigurnošću može konstatirati njegova prisutnost i njegova pravna važnost.

U poimanju značaja načela legitimnih očekivanja svakako je bitno uvažavanje okolnosti da kao i ostala načela ono nije izravno ugrađeno u pravni sistem tako da struktura njegove primjene i kvantum u kojem se ono primjenjuje nisu poznati.

Potrebno je uvažiti činjenicu da je etabliranje načela legitimnih očekivanja u pravni poredak novijeg datuma i da se njegove uporabne granice još razvijaju i u pravnoj teoriji i u sudskoj praksi, te da postoje brojni prijepori i nedoumice kada je njegova primjena u pitanju, a posebno u sustavu europskog kontinentalnoga prava u kome se ono pojavljuje u sustavu rigidnog zahtjeva za funkcioniranjem pravne države. Za mnoge ovo načelo je nerskidivo povezano sa načelom zaštite stečenih prava iz kojega je i nastalo.

2. Idejno teorijski temelj načela legitimnih očekivanja

Idejni osnov načela legitimnih očekivanja nalazimo u njemačkog filozofa Kanta koji je to nazvao zaštitom razumnih očekivanja građana kao zahtjeva na kojem se zasnivaju odnosi ljudi u državnoj zajednici. Ova pravno-filozofska koncepcija prvenstveno je etablišana u oblast ugovornih odnosa, dakle u građanskom pravu. Osnova postavka je zahtjev za uspostavljanjem pravičnih odnosa na čemu filozofija prava inzistira kada dovodi u korelaciju pravo i filozofiju. Pravna snaga načela legitimnih očekivanja nije izražena u odnosu na hijerarhijski utemeljene izvore prava. U tom pravcu značajna je korekcija naziva razumna očekivanja u legitimna, što ovom načelu daje bar konotacijsku pravnost.

Povijesno posmatrano načelo legitimnih očekivanja javilo se i etablihalo u njemačkom pravu, gdje je i doživjelo pravnu razradu. Nastalo je kao reakcija na povredu stečenih prava pojedinaca u slučaju ukidanja zakonitih upravnih odluka, a kasnije je prošireno i na druge oblasti. Prva primjena načela legitimnih očekivanja započela je u praktičnom djelovanju upravnih

sudova. Međutim, svoj pravni iskaz načelo je dobilo u njemačkom Zakonu o upravnom postupku. Krajem 60-ih godina 20.stoljeća ovo načelo ulazi i u pravne sisteme drugih država Europskog kontinentalnog prava, a u anglosaksonskom pravu kao sudska praksa da se poziva na pravično postupanje upravnih organa.

Posebno je značajno etabliranje ovog načela u pravnom sustavu Europske unije, te okolnosti da Sud Europske unije krajem 70-ih godina 20. stoljeća, utvrđuje ovo načelo kao jedno od temeljnih na kojima počiva pravni poredak Europske unije. Posebna pažnja pri tome se pridaje imovinskim pravima građana koja i jesu najčešće pod lupom načela legitimnih očekivanja kao načela i kao argumenta za dokazivanje.⁴

Od suvremenih pravnih teoretičara opća načela prava, a samim tim i načelo legitimnih očekivanja afirmira američki pravni znanstvenik Ronald Dworkin koji ukazuje da postoje dva shvatanja pravnih načela, jedno po kojem načela obavezuju kao pravo i drugo da njihova primjena treba da zavisi od slobodne volje sudaca. U kontekstu prvog shvatanja načelo legitimnih očekivanja je sastavni dio pravnog sistema i ono je pravna naorma, odnosno obvezatno pravno pravilo.⁵

Treba napomenuti da se načelo legitimnih očekivanja može javiti kao načelo određeno ustavom, kao načelo utvrđeno u pojedinoj grani prava, a može biti i iskazano kroz praksu sudova čime u određenom smislu postaje dio pravnog života nekog pravnog sistema. Osim toga i kada nije izričito utvrđeno u normativnom poretku načelo legitimnih očekivanja se može implicitno naći u nekim odredbama koje određuju odnose kojima se afirmira ovo načelo. Dodajmo i to da se načelo legitimnih očekivanja u mnogim pravnim sistemima etabliralo i kao interpretativno načelo u zaštiti subjektivnih prava građana.

⁴ Europski sud za ljudska prava striktno primjenjuje Konvenciji za ljudska prava i temeljne slobode u posebno kada jeu pitanju Protokol broj 1. kojim se jamči pravo na imovinu:Članak 1. *Svaka fizička ili pravna osoba ima pravo na mirno uživanje svoje imovine. Nitko ne smije biti lišen svoje imovine, osim u javnom interesu, i to samo uz uvjete predviđene zakonom i općim načelima međunarodnog prava. Prethodne odredbe, međutim, ni na koji način ne umanjuju pravo države da primjenjuje zakone koje smatra potrebnim da bi uredila korištenje imovine u skladu s općim interesima ili za osiguranje plaćanja poreza ili drugih doprinosa ili kazni.op.autora.*

⁵ Vidi:Dworkin, Ronald M.(2001) Suština individualnih prava, Nomos, CID, Podgorica.

Načelo legitimnih očekivanja promatra se i primjenjuje u okviru širega načela pravne sigurnosti – koje prvenstveno štiti privatni interes pravnih subjekata, odnosno još šireg pravnog konteksta pravne države i njenog temeljnog načela, načela ustavnosti i zakonitosti.

Međutim načelu legitimnih očekivanja suprotstavljeno je načelo zakonitosti, prema kojem sva postupanja tijela državne vlasti moraju biti utemeljena na pozitivnim propisima, važećim u trenutku poduzimanja postupanja.

Nedvojbeno je da moramo poći od teze da načelo zakonitosti štiti javni interes. U zaštiti javnih interesa upravna tijela mogu počinuti povrede individualnih, subjektivnih prava građana i zbog toga je načelo legitimnih očekivanja prvenstveno razvijeno u domeni javnoga prava radi zaštite pravnih subjekata od mogućega nezakonitog djelovanja javne vlasti.

S druge strane, tijelima državne vlasti ne smije se odreći dužnost i nužnost provođenja novih politika i donošenja novih propisa, općih ili pojedinačnih akata i postupanja koja osiguravaju ekonomičnost i efikasnost upravnih postupaka. Na taj način javna uprava ostvaruje načelo pravne sigurnosti i pouzdanosti svoga rada i djeluje u pravcu razvijanja pravne kulture građana.

Ukoliko je pravna situacija dovršena na način da je određeno pravo priznato, radi se o stečenom pravu pa vrijedi načelo zabrane povratnog djelovanja propisa. Zadiranjem u stečena prava došlo bi do dvostrukog problema, na jednoj strani subjektivna prava bi bila povrijeđena, a na drugoj objektivna prava bi bila teško i formalno i pravično distribuirana, odnosno redistribuirana. U tim slučajevima narušen je princip pravne izvjesnosti i sigurnosti što čini temelje europskog kontinentalnog prava i sustava pravne države. Realno je očekivati da se i pored promjena koje u tijeku nekog upravnog ili sudskog postupka očekuje da se prava koja su stečena u tom periodu odnosno rješidbe i odluke upravnih i sudskih tijela oslanjaju na pravne propise koji su vrijedili u trenutku kada je stranka podnijela zahtjev, odnosno kada je pokrenut sudski postupak. Međutim, promjena pravnih okolnosti odnosno pozitivnog prava može staviti subjekte pravnog odnosa u upravnom ili sudskom postupku u drugačiji položaj kojim se njihovo pravo ili položaj mijenjaju. Ta promjena može biti u pravcu povoljnijeg pravnog položaja, odnosno biti sukladna pravnim interesima subjekata pravnog odnosa (stranke u postupku), ili biti nepovoljnija za stranku odnosno novim normativnim određenjem mijenjati pravni položaj stranke i umanjivati mu

očekivana ili već stečena prava. Naravno da će se u prvom slučaju, logički i sa motrišta pravičnosti prava, moći konstatirati da bi trebalo primjeniti nove zakonske ili druge pravne odredbe i postupak dovršiti primjenjujući nove propise. Postavlja se pitanje što je tada sa društvenim, odnosno javnim interesom. Sudski i upravni organi, odnosno tijela u svom radu moraju štiti javne interese, naravno uz reciprocitet obveze da štite i privatne interese ukoliko oni nisu u suprotnosti sa javnim interesima. Dakle, načelo legitimnih očekivanja ne bi smjelo narušavati javni interes. U javnom je interesu da se osigura efikasnost prava, a posebno je ona s motrišta javnog interesa bitna za djelovanje sudskih i upravnih tijela.

Promjene u pozitivnom pravu su vezane za odnose koji su pravnim normama uspostavljeni i kada je pravnim normama utvrđen balans prava obaveza i odgovornosti građana na jednoj strani i državnih organa i tijela na drugoj strani, odnosno pozitivnim pravom utvrđen je stanoviti kvantum prava svih subjekata prava. Promjenama pravnih normi mijenja se pravni položaj i odnos subjekata prava u sistemu odnosa unutar jednog pravnog odnosa. Donošenjem nove pravne konstelacije zakonodavac može izvršiti umanjeње nekog prava koje je imala javna vlast, odnosno javno pravo i distribuirati taj kvantum prava na pojedinca, odnosno građanina.⁶ Međutim, postavlja se pitanje slabi li time javni interes, odnosno nastupaju li time posljedice u efikasnosti prava u nekom društvenom i pravnom poretku. Ako građani u promjenama u pravu očekuju legitimno proširenje svojih prava, odnosno zadržavanje stečenih, onda je zakonodavac pod presijom zaštite tih prava i nije dovoljno „motiviran“ donositi promjene propisa.

Međutim i u dovršenim pravnim situacijama, nakon pravomoćnih odluka upravnih ili sudskih tijela, može doći do primjene načela legitimnih očekivanja ukoliko tijelo javne vlasti na dovršen pravni odnos poduzme odgovarajuću pojedinačnu mjeru na koju je iznimno ovlašteno izričitom zakonskom normom. Razvidno je da ovo ovlaštenje može biti zasnovano samo na zakonu, ali javnopravna tijela nekada moraju primjeniti ovo načelo i u slučaju postojanja pravnih praznina.

Dopustivost poduzimanja takve mjere može se ocijeniti primjenom načela legitimnih očekivanja: povjerenja u konačni pojedinačni akt kojim je pravo

⁶ Primjerice donošenje zakona kojim se umanjuje kazna za kazneno djelo utaja poreza. op autora.

priznato nasuprot ovlaštenju javne vlasti da ponovno zadire u dovršenu situaciju. S druge strane u nedovršenim pravnim situacijama (koje nisu okončane odgovarajućim pojedinačnim aktom) dopustivost promjena u položaju pravnog subjekta do kojih dolazi zbog izmjene propisa ili nekih drugih okolnosti, može se ocijeniti primjenom načela legitimnih očekivanja.

3. Pravna suština i smisao načela legitimnih očekivanja

Brojne su dvojbe o tome da li načelo legitimnih očekivanja ima pravni ili politički smisao. Kada se negira pravni smisao načela, onda se ukazuje na okolnost da to načelo nije nigdje eksplicitno i konkretno navedeno, odnosno da ne čini sastavni dio nekog pravnog sistema. Okolnost da se samo ponekad primjenjuje u upravnoj ili sudskoj praksi ne daje mu atribut pravnog karaktera. Na drugoj strani su oni koji ovom načelu odriču ideološki i politički značaj, tvrdeći da se ovo načelo zasniva na tradiciji europskog kontinentalnog prava i da čini praksu upravnih postupaka, upravnih sprova, krivičnog prava i drugih pravnih grana i stanja i situacija, pa se ne može govoriti o političkom, već pravnom pojmu. Oba mišljenja nisu pojedinačno prihvatljiva, ali zajedno čine cjelinu određenja karaktera načela legitimnih očekivanja. U svakom slučaju načelo legitimnih očekivanja je ekskluzivno pravnog karaktera, posebno u njegovoj eksplikativnoj i praktičnoj dimenziji. Da bi potkrijepili pravnost pojma u daljem dijelu ovog rada razmotrimo neke elemente značenja i primjene načela legitimnih očekivanja.

Pravomoćnost odluke nekog državnog organa i pouzdanost da neće doći do promjene prava i obveza utvrđenih njome jeste realno i legitimno očekivanje. Dakle, nemogućnost da se izvrši promjena pravnog odnosa i da se pri tome revidiraju već legalno stečena prava predstavlja temeljnu logičko-pravnu postavku, koja se najizravnije reflektira na sustav pravne sigurnosti i izvjesnosti na kojima počiva model pravne države.

Mora se konstatirati da u pravnim procesima koji su predmet ovog razmatranja postoje dva subjekta pravnih procesa, pravne osobe, koje predstavljaju javnu vlast i štite javni interes u općem interesu na jednoj strani i građani pojedinci koji štite svoj interes. Javna vlast, legitimno očekuje da će donošenjem novih politika, novih propisa, novih normi i sa njima pretpostavljenim pravnim odnosima i procesima nastupiti novo društveno stanje i da se tom općem, javnom interesu neće nitko suprotstaviti, odnosno da će norme koje su usvojene imati izvršnu snagu. To legitimno očekivanje

„javnoga interesa“ je sukladno načelu zakonitosti i pravne države u kojem je na taj način osigurana pravna izvjesnost i pravna sigurnost. Očekuje se jednakost ljudi pred zakonom i jednakost u postupanju javne vlasti prema građanima.

Na drugoj strani postoje građani, pojedinci koji očekuju da javna vlast garantira primjenu načela: *esse debent iura quesita*⁷, te da nastupanjem novog pravnog stanja, neće biti narušeni njihovi interesi. Realno se može očekivati da će svi procesi koji se započnu, a posebice dovrše, bez obzira na neke druge okolnosti biti zaštićeni od nadolazećih promjena. U reparativnom modelu primjene novih propisa ne mogu u potpunosti biti zadovoljena maksimalna očekivanja građana, ali se u određenom smislu ona kompenziraju i ne ugrožavaju. Međutim, u svim drugim modelima kada se vrši usklađivanje postojećeg stanja sa novonastalim pravnim stanjem dolazi do ugrožavanja interesa pojedinaca.⁸

Načelo legitimnih očekivanja često je u praktičnom smislu teško razlučiti od načela zaštite stečenih prava, jer su oba načela komplementarna i kompatibilna. Osim ove kompatibilnosti navedimo i drugu koja proističe iz pravnog instituta pravomoćnosti odluka i rješenja koja je u funkciji zaštite stečenih prava stranaka. Pravomoćnost se u pravnoj teoriji dijeli na formalnu i materijalnu pravomoćnost. Formalna pravomoćnost nastupa onda kada nastupe okolnosti smetnje za stranku da pobija akta koji je postao pravomoćan. Mnogo važnija i specifičnija je materijalna pravomoćnost koja podrazumijeva neopozivost akta od strane javnopravnog tijela.⁹ Tijekom promjena pravnog sistema ili tijekom promjene određene politike dolazi

⁷ Zabrana zadiranja u zakonito stečena prava.

⁸ Za ilustraciju o specifičnosti odnosa javnog i privatnog interesa i o podređivanju privatnog interesa javnome pri upravnom odlučivanju više vidi: Đerđa, Dario, *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, Inženjerski biro, Zagreb, 2010., str. 10-13.

⁹ Primjerice: Stranka ishoduje rješenje o ispunjavanju uvjeta za gradnju stambenog objekta (lokacijska dozvola i građevinska dozvola) te temeljem toga izgradi objekat u koji uloži primjerice 100.000 Eura. Nadležno tijelo je zbog promjene politike namjene zemljišta na kojem je objekat izgrađen donijelo odluku da u toj zoni gradskog građevinskog zemljišta, sukladno novom urbaništičkom planu nije predviđeno postojanje takvog objekta stambene namjene. U takvoj situaciji nastaje sukob između javnog interesa i interesa pojedinca. Ako nadležno upravno tijelo dopusti da postoji takav objekat to će biti suprotno novoj politici koja je usvojena u javnom interesu, a ako naloži rušenje izgrađenog objekta narušit će načelo legitimnih očekivanja, odnosno načelo zaštite stečenih prava i nanijeti materijalna štetu pojedincu.op. autora.

do narušavanja osobnih interesa u smislu dodjeljenih prava. Otklanjanje posljedica koje mogu nastupiti za pojedince trebala bi biti briga i zakonodavca i političkog establišmenta koji prouzrokuje promjene.

Uprava tijela, mogu upoznati stranke sa nastupanjem novih okolnosti i objasniti im razloge zbog kojih je do njih došlo, te šta oni mogu očekivati od tih novih mjera. Javnopravna tijela i „autori“ nove politike, očekuju od stranaka da prihvate promjene i da dragovoljno pristupe ili promjeni svog stanja ili se uzdrže od činjenja nekih radnji kojima bi novo zakonsko rješenje bilo ugroženo. Takav postupak se naziva postupovna zaštita legitimnih očekivanja. Pored takvog modela javna vlast može dati „signal“ strankama da mogu imati stečeno pravo ili ga realizirati što se naziva materijalna zaštita legitimnih očekivanja. Osim toga javna vlast može strankama kojima je povrijeđen osobni interes nadoknaditi, reparirati štetu koja je nastala stupanjem na snagu novog pravnog stanja. To je model kompenzacijske zaštite očekivanja. Zaštita legitimnih očekivanja se ne može realizirati primjenom samo jednog modela, već najčešće kombinirano, što zavisi od niza okolnosti.

4. Upravnopравни kontekst načela legitimnih očekivanja

Svoju potpunu razvidnost i ekplikaciju načelo upravnog postuka ima u oblasti upravnog prava i upravnog postupanja. U upravnom pravu i upravnom postupku sublimirane su korelacije javnog i privatnog interesa, bolje kazano odnosa upravne vlasti prema građanima. Povijesna je tekovina da javna vlast pravno uređuje odnos između javne vlasti i građana, te da pri tome vodi računa i o javnim i o privatnim interesima. Svoj legitimitet javna vlast može crpiti samo ako osigura primjenu načela zakonitosti i pravne sigurnosti građana. Međutim, u političkim procesima koji se reflektiraju na pravni sistem javna vlast mora uređivati odnose na način da štiti javni interes prevashodno sukladno ciljevima tekuće politike.

Napomenimo i specifičnost upravne funkcije javne vlasti. Upravna funkcija nema iline bi trebala imati politički karakter. Međutim, ona to ima u sustavu provođenja zakona koje donosi politički establišment i u sustavu u kome svojim djelovanjem prisiljava građane da se ponašaju sukladno utvrđenim zakonima i realnoj politici.

Iako načelo zaštite legitimnih očekivanja nije izričito normativno utvrđeno ono se može implicitno pronaći u različitim odredbama zakona o upravnom

postupku, ali i u nekim zakonima kojima je uređeno upravno postupanje u različitim oblastima. Osim toga njegovo akceptiranje postoji i u praksi sudova koji rješavaju upravne predmete, te u praksi ustavnih sudova. Treba napomenuti da pored očekivanja koje građani imaju u odnosu na zakon i druge propise, to pojedinac može tražiti i zaštitu legitimnih očekivanja koja proizilaze iz upravne prakse, odnosno uvjetno kazano, standarda upravnog postupanja upravnih organa i organizacija, kao i osoba sa javnim ovlaštenjima. To znači da pojedinac od upravnog organa(tijela), očekuje da pri donošenju odluka u upravnoj stvari, postupi na način na koji je i u ranijim, istim ili sličnim slučajevima. Ovo je jako bitno za upravno pravo u kojem se inače ogleda supremacija državnih organa u odnosu na građane, te sama primjena načela legitimnih očekivanja doprinosi amortiziranju ove supremacije. No, postoji problem tokom upravne prakse kao očekivano pravedne i posljedično ispravne. Da bi upravna praksa mogla poslužiti kao izvor prava nužno je da bude učestala, zakonita i dosljedna. S druge strane postavlja se pitanje autentičnosti upravne prakse kao izvora prava iz razloga upravnih slučajeva u kojima dominira načelo slobodne volje upravnog organa (tijela).

Slobodna ocjena upravnog organa u proturječju je sa prijašnjom upravnom praksom koja tu slobodu volje ne bi smjela ograničavati. Javna uprava mora imati slobode u sistemu odabira odlučnih činjenica i drugih okolnosti na kojima zasniva svoja rješenja i odlučuje po njima u upravnom postupku. U takav kontekst razmatranja treba uzeti i podzakonske i ostale opće akte koje donose upravni organi(tijela) kojima utvrđuju standarde postupanja u upravnim predmetima i to u konceptu uputstava ili naredbi. Ovi akti nisu obvezujući eksterno, ali su ipak temelj za rad određenog upravnog organa (tijela) i obvezujuće za službenike koji rade upravne akte. S druge strane te upute ako nisu zakonite, ne mogu biti osnov postupanja, a još manje temelj legitimnih očekivanja stranke u upravnom postupku.

Kada stranka upravnim aktom stekne neko pravo, opravdano očekuje da će isto pravo moći koristiti sve do redovnog prestanka takvog akta. Naravno da ovo vrijedi samo za pravomoćne upravne akte. Slijedom toga, vlasnici pravomoćnih upravnih akata, mogu legitimno očekivati kako će moći koristiti dodijeljena prava sve do prestanka upravnog akta. Treba napomenuti i to kako je nužan preduvjet zaštite legitimnih očekivanja, zakonitost pravomoćnog upravnog akta.

ZAKLJUČAK

Analizirajući kroz ovaj rad značenje i sadržaj, kao i pravni karakter načela legitimnih očekivanja, došli smo do spoznaja o značaju i upotrebi ovog načela u pravnim sustavima država Europskog kontinentalnog prava. Ponajprije, možemo konstatirati, da je načelo legitimnih očekivanja kompatibilno i komplementarno sa načelom zaštite legalno stečenih prava, kako povijesno, kroz nastanak, tako i funkcionalno. Došli smo do spoznaje da je i načelo pravomoćnosti, kao načelo kojim se garantira završetak procesa i primjena instituta *ne bis in idem* u izravnoj korelaciji sa načelom legitimnih očekivanja. Završetak nekog postupka garantira pravnu sigurnost građana, te da se o istim stvarima u slučaju promjene neke politike, neće rješavati na drugačiji način od očekivanog odnosno prethodnim pravom utvrđenog prava. Rad potvrđuje probleme primjene načela legitimnih očekivanja, iskazanih u činjenici da pravo pojedinca koji traži zaštitu legitimnih očekivanje ne može ugrožavati prava trećih lica, a posebno i javni interes o čemu upravni organi(tijela) moraju *ex officio* voditi računa.

LITERATURA

1. Đerđa, Dario, (2010.), *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, Inženjerski biro, Zagreb
2. Dworkin, Ronald M. (2001) *Suština individualnih prava*, Nomos, CID, Podgorica
3. Lukić D., Radomir, Košutić P., Budimir, (2003.), *Uvod u pravo*, Službeni List SCG, Beograd
4. www.ius.info.hr.(21.11.2017.).

Pregledni naučni rad

UDK: 342.2:005.44:316.3:17.023.36

Nezir Krčalo¹
Adnan Džafić²

IDENTITET U SAVREMENOJ DRŽAVI

Sažetak

Živimo u svijetu svekolikih promjena. Kakve su te promjene? Jesu li one doista tako radikalne kako nam se čini, i kako ih mnogi analitičari kvalificiraju? Da li te promjene sa sobom donose ne samo neizvjesnosti, nego i nove mogućnosti? Kako možemo razumjeti važne stvari u tim promjenama? Pitanja su brojna, baš kao i dileme u potrazi za odgovorima na njih. Društvene nauke promatraju ljude i veze između individua i društvenog svijeta u kojem živimo. U promatranje tog odnosa ulaze i neke od aktuelnih debata iako se drugačije izražavaju u vremenu novih tehnologija i interneta. U predmete analize ovih aktuelnih debata spadaju i identitet, državljanstvo, klasa, rod, rasa, etnicitet, uloga medija i uticaj globalizacije. Postavljaju se i „velika“ pitanja o svjetskoj politici, degradaciji okoliša, ekonomskim nejednakostima i kulturnim promjenama. U posljednjim godinama desile su se neke od najvećih promjena u odnosima moći, globalnoj politici i ekonomiji, kao i kroz razvoj novih tehnologija i angažiranje ljudskih resursa. Nisu značajne samo savremene promjene nego i brzina kojom se one dešavaju u društvenom, ekonomskom, političkom, kulturnom i širem smislu savremenog svijeta.

Ključne riječi

identitet, globalizacija, moderno društvo, kultura, nacionalna država

IDENTITY IN THE MODERN STATE

Abstrakt

We live in the world of every change. What are these changes? Are they really as radical as it seems to us, and how many analysts qualify? Do these changes

¹ Fakultet za upravu pridružena članica Univerziteta u Sarajevu

² Fakultet političkih nauka Univerzitet u Sarajevu

bring not only uncertainty, but also new opportunities? How can we understand the important things in these changes? Questions are numerous, just like dilemmas in search for answers to them. Social sciences look at people and relationships between individuals and the social world in which we live. Some of the current debates are also being considered in this relationship, although they are different in the time of new technologies and the Internet. The subjects of the analysis of these current debates include identity, citizenship, class, gender, race, ethnicity, the role of the media and the influence of globalization. There are also "big" questions about world politics, environmental degradation, economic inequalities and cultural changes. In recent years, some of the biggest changes in relations between power, global politics and economics, as well as through the development of new technologies and the engagement of human resources, have taken place. Not only are modern changes, but also the speed with which they occur in the social, economic, political, cultural and wider sense of the modern world.

Key words

identity, globalization, modern society, culture, national state.

Uvod

Globalni kapitalizam, globalizacija i globalnost predstavljaju tri različita izraza za nastanak nove kulture stvarne virtualnosti. "Nositelji individualiziranja i žrtve individualiziranja u postindustrijskom društvu su subjektivnosti oslobođene teritorija i nadindividualne svijesti. (Paić, 2005: 99) Pojedinac u umreženom društvu se pojavljuje kao kulturno hibridni identitet. Promjenjivi postmoderni identiteti su kulturni konstrukt karakteristika za doba globalizacije. "Umjesto borbe i sukoba klasa u modernom društvu, novi društveni sukobi u informacijskom društvu više nemaju karakter unutarnje napetosti između karakternih maski kapitalističkog sustava (kapitalista i radnika). Promjena je nastupila preobrazbom samog karaktera društva putem razvitka novih informacijsko - komunikacijskih tehnologija." (Paić, 2005: 134) Prava strategija zadobivanja nepriznata kolektivnog identiteta prema Paiću je u otporu amerikanizmu i globalizaciji smještena u Treći svijet. "Kraj globalizacije nije prevladavanje Zapada nego doba retribalizacije dogođene povijesti. Totem i novi tabui dolaze iz kulture kao nove ideologije." (Paić, 2005: 136)

Promjene u “umreženom društvu”

Institucije industrijskog doba ušle su u krizu legitimiteta i gube svoj značaj i funkciju. “Globalna mreža bogatstva, moći i informacija zaobilaze modernu državu - naciju...” (Castells, 2002: 360) Povijesna povezanost kapitala, radne snage i države kao i nastojanje velikog dijela mreže socijalnog osiguranja slabi. Radnički pokret gubi na značaju zbog internacionalizacije finansijskih poslova i proizvodnje, ne prilagođava se umreženim preduzećima i individualizaciji rada i tako prestaje biti osnovnim izvorom društvene kohezije. Kriza patrijarhalnosti i patrijarhalne porodice narušavaju nesmetan tok prenošenja kulturnih kodova. Institucije i organizacije građanskog društva sve su manje vezane stvarnim životom i vrijednostima većine društva. “Naše vrijeme možda doista obilježava propast zajedničkih identiteta, što je istovjetno raspadu društva kao smislenog društvenog sustava. Nije rečeno da moraju nastati novi identiteti (...)” (Castells, 2002: 361) U novom svijetu nema potrebe za identitetom, osnovni instinkti, nagoni za stjecanjem moći, sebična proračunljivost, a na makroplanu jasno obilježja barbarsko - nomadske dinamike. Dolazi do povratka nacionalizma ostatka državnih struktura, koje iz prošlosti grabe načelo moći, radi same moći kamuflirane su u nacionalističku retoriku. Oblikuje se društvo s logikom moći i sebecentričnosti. Javlja se val snažnih identiteta otpora koji se ukopavaju u sigurnost svoje zajednice a koji ne žele biti odneseni logikom globalnih tokova i radikalnim individualizmom. Identiteti otpora izranjaju oko tradicionalnih vrijednosti, grade se i oko proaktivnih pokreta koji nezavisnost grade putem komunalnog otpora. Identiteti otpora umreženog društva odlikuju se jednakom prodornošću kao i individualistički projekti nastali kao posljedica raspada bivših legitimirajućih identiteta. S državom ne komuniciraju, međusobno rijetko saobraćaju. Ključ opstanka identiteta otpora za Castellsa je u logici zajedničkog djelovanja. S jedne strane, dominantne globalne elite čine pojedinci bez identiteta, s druge strane, ekonomski, politički i kulturno obespravljene ljude sve više privlači komunalni identitet. “Državnim aparatima, globalnim mrežama i egocentričnim pojedincima treba dodati postojanje zajednica okupljenih oko identiteta otpora.” (Castells, 2002: 362) Pojava projektnog identiteta na taj način može odigrati ključnu ulogu oko obnove građanskog društva i države. On nastaje iz identiteta otpora s jedne strane i organizovani su na defanzivnoj razini, a s druge strane, imaju za cilj mijenjati društvo u cjelini. Akteri projektnih identiteta u umreženom

društvu su i vjerske zajednice, nacionalizmi, teritorijalni identiteti, ostale vrste projektnih identiteta oblikuju se u povratku gradova - država, formiraju se ženske zajednice, pokreti za zaštitu okoliša. Teritorijalni identitet ima važnost u smislu reprezentacije i intervencije, imaju veću prilagodljivost neprestanim globalnim promjenama. Osnovna obilježja društvene strukture informacijskog doba prema Castellsu su globalizacija, restrukturiranje kapitalizma, organizacijsko povezivanje, kultura stvarne virtualnosti i davanje prednosti tehnologiji u ime tehnologije, ali su u isto vrijeme ova obilježja i izvor krize države i civilnoga društva stvorenih u industrijsko doba. Zajednice otpora koriste se informacijskom tehnologijom kako bi ljudi međusobno horizontalno saobraćali. Ključna bitka se vodi između tijela kao autonomnih identiteta i tijela kao društvenih artefakata.

Moć nije više koncentrirana u institucijama, organizacijama već je raspršena u globalnoj mreži bogatstva, moći, informacija i slika. "Nova moć je u informacijskim kodovima i reprezentirajućim slikama oko kojih društva organiziraju svoje institucije, a ljudi sebi grade živote i odlučuju o svojem ponašanju. Takva je moć smještena u ljudskim umovima. Znamo što je, ali ju ne možemo dohvatiti jer je moć beskrajna bitka koja se odvija oko kulturnih kodova društva. Vladat će onaj tko dobije bitku nad ljudskim umovima." (Castells, 2002: 364) Informacijsko doba je društvena struktura koja se organizira oko protoka informacija i manipulacije simbolima. Umrežavanje, decentralizirani oblik organizacije i intervencije, i u njemu se ogleda umrežavajuća logika dominacije. Mreže su stvarni proizvođači i distributeri kulturnih kodova. "Opažanje i prepoznavanje nastanka novih projekata identiteta otežano je upravo zbog decentraliziranoga i nježnog karaktera mreža društvenih promjena." (Castells, 2002: 368) Dolazi do konfuzije kada se suočavamo sa suptilnom prodornošću postupnoga mijenjanja simbola obrađenih u mrežama više oblika daleko od stjecišta moći. Nove informacijske tehnologije povezuju svijet u globalne mreže instrumentalnosti. Virtualne zajednice oblikuju se putem komunikacije kompjuterima, ali je pak prepoznatljiv društveno - politički trend devedesetih godina 20. stoljeća izgradnja društvenog djelovanja i politika organizirana oko primarnih identiteta koji su novoizgrađeni prilikom neizvjesne potrage za smislom i duhovnošću. "Pod identitetom podrazumijevam proces kojim se društveni sudionik reorganizira i izgrađuje smisao prvenstveno na temelju zadanog kulturnog atributa ili seta atributa, pri čemu se isključuje iz šireg odnosa prema ostalim društvenim strukturama." (Castells, 2000: 57)

Društveni se odnosi definiraju naspram ostalih na temelju ovih kulturnih vrijednosti koje definiraju identitet. "(...) u postindustrijskom društvu, u kojem su kulturne usluge zamijenile materijalna dobra na samom izvoru proizvodnje, obrana ličnosti i kulture subjekta od logike sustava i tržišta zamjenjuje ideju klasne borbe." (Touraine, 1994: 168)

U postindustrijskom dobu se tada postavlja pitanje: kako spojiti nove tehnologije i kolektivno pamćenje, univerzalnu znanost i komunitarne kulture, strast i razum? Informacijski sistemi i umreženost povećavaju ljudske sposobnosti organizacije i integracije, potkopavajući tradicionalni zapadnjački koncept odvojenog, nezavisnog subjekta. Osjećaj samoće potiče potragu za novom povezanošću preko zajedničkog rekonstruiranog identiteta. "S jedne strane, ona podrazumijeva krizu sebstva ograničenog na zapadnjačko individualističko stanovište, uzdrmano nekontroliranom povezanošću. No potraga za novim identitetom i novom duhovnošću zbiva se također i na Istoku (...)" (Castells, 2000: 58) Na jednoj strani događa se kriza uspostavljenih obrazaca identiteta, pomiješana sa očajničkom potrebom za izgradnjom novoga, kolektivnog sebstva. "S druge strane, moraju se pronaći elementi interpretativnog okvira, na široj razini, kako bi se objasnila sve veća moć identiteta u odnosu na makroprocesse institucionalne promjene (...)" (Castells, 2000: 59) Rasizam, ksenofobija, nacionalizam se mogu povezati s krizom identiteta uslovljenom njihovim nastajanjem. Ovi se fenomeni dešavaju u isto vrijeme kada evropska društva gube nacionalni identitet i otkrivaju unutar sebe trajno postojanje etničkih manjina. Pojam vjerskog fundamentalizma povezan je s globalnim trendom i institucionalnom krizom. Dolazi do povijesnog obrata kada globalne mreže bogatstva i moći povezuju čvorišne tačke i poznate pojedince širom svijeta, istovremeno isključujući velike segmente društva. Oblikuje se logika koja isključuje one koji isključuju: "(...) logika redefiniranja kriterija vrijednosti i smisla u svijetu u kojem ima sve manje mjesta za računalno nepismene, za skupine koje se ne ubrajaju u potrošače i za teritorije s nerazvijenom komunikacijom. Kada Mreža isključi Sebstvo, pojedinačno ili kolektivno, gradi svoj smisao bez globalne, instrumentalne reference: proces prekidanja veze postaje recipročan, nakon što isključeni odbiju jednostranu logiku strukturalne dominacije i društvenog isključivanja." (Castells, 2000: 60) Ovo je paradoksalna manifestacija sebstva u informatičkom društvu. Istraživanje nastajućih društvenih struktura u različitim područjima ljudske aktivnosti i iskustva - kao povijesni trend, dominantne funkcije i procesi u

informatičkom dobu sve se više organizuju oko mreža. "Mreže stvaraju novu društvenu morfologiju u našim društvima, a širenje logike umrežavanja značajno mijenja postupak i rezultate u procesima proizvodnje, iskustva, moći i kulture. Umreženi oblik društvene organizacije postojao je u drugim vremenima i prostorima, no nova paradigma informatičke tehnologije daje materijalnu osnovu za njezino širenje kroz cijelu društvenu strukturu." (Castells, 2000: 493) Logika umrežavanja potiče društveno određenje višeg stupnja- moć tokova nadvladava tokove moći. Prisutnost ili odsutnost iz mreže presudni su izvor dominacije i promjene u našem društvu.

Umreženo društvo označava nadmoćnost društvene morfologije nad društvenom akcijom. Temeljni problem našeg društva su: odnos polova, građenje identiteta, društvenih pokreta, transformacija političkih procesa i kriza države u informatičkom dobu. "U uvjetima umreženog društva kapital se koordinira na globalnoj razini, a radna snaga je individualizirana. Bitka između različitih kapitalista raznih radničkih klasa podvodi se u temeljnije razlikovanje između gole logike kapitala i kulturnih vrijednosti ljudskog iskustva." (Castells, 2000: 499) Kulturni izrazi isključuju se iz povijesti i geografije i najviše se posreduju kroz mreže elektronske komunikacije. Na historijski razvoj društva Castells gleda kao na vladavinu prirode nad kulturom, vladavinu kulture nad prirodom i kultura se odnosi prema kulturi, zamijenila je prirodu. Dolazi do rekonstrukcije prirode kao idealnog kulturnog oblika. "Zbog konvergencije povijesne evolucije i tehnološke promjene, ušli smo u čisti kulturalni obrazac društvene interakcije i društvene organizacije." (Castells, 2000: 501) Zato je informacija ključni dio društvene organizacije i tokova poruka i slika između mreža koje stvaraju osnovnu nit naše društvene strukture. Novo doba, informatičko doba, označava autonomiju kulture nasuprot materijalnim osnovama našeg postojanja.

Identitet, društvo, zajednica

Nestabilni društveni uslovi savremenosti proizvode krizu ličnosti jer onemogućavaju adaptaciju pojedinca uz stalno mijenjajuće spoljašnje okolnosti. „Savremena dekonstrukcija identiteta i kriza ličnosti proizilazi iz logike društvene dinamike, jer krajnje divergentni i dinamični društveni odnosi, rušeći koherentne modele društvenog djelovanja, dekonstruišu paradigmatično iskustvo pojedinca na kojima oni grade smislenost svoje

egzistencije.” (Šijaković, Đukić, 2011: 107) Egzistencijalne protivrječnosti generirane od strane dinamizma savremenog društva pojavljuju se kao dinamičan faktor posredovanja konstitucije ličnosti. Identitet se javlja zbog potrebe pojedinaca za različitošću, a pojam ličnosti pripada ravni drugosti a ne različitosti. Ličnost je kategorija pune autonomije na relaciji ja - drugi. Jedinka doseže identitet kada postane sposobna da prihvati norme koje se opravdavaju autoritetom, dok ličnost nastaje kada jedinka sa identitetom postane sposobna razlikovati između normi koje se opravdavaju autoritetom i normi koje se opravdavaju principima. „Društveni dinamizam pokreće diskontinuitet u konstituciji iskustvene paradigme individue i tako uslovljava konstituisanje diskontinuitetnog obrasca percepcije i djelovanja koji narušava izvornu koherenciju smislenog egzistiranja pojedinca, što vodi ka ontološkoj nesigurnosti ličnosti u vidu gubitka sposobnosti upravljanja konfliktima.” (Šijaković, Đukić, 2011: 108) Pored izražavanja “doživljaja sebe”, identitet nastaje i kao rezultat procesa identifikacije; čini organizacijsku osnovu svakog poretka „(...) osnovu političke, ekonomske i pravne organizacije svakog društva.” (Šijaković, Đukić, 2011: 108) Za razliku od pojma identitet pojam ličnost “predstavlja rezultat subjektivne iskustvene konstrukcije zasnovane na univerzalnoj antropološkoj osnovi, koja kao takva nema primarno socijalnu determinaciju niti je pak dostupna socijalnoj kontroli; dok je identitet rezultat direktne socijalne konstrukcije i kao takav predstavlja permanentan instrument socijalne kontrole.” (Šijaković, Đukić, 2011: 109) Identitet je oduvijek predstavljao vitalni resurs svakog društva i njegovu centralnu “proizvodnu snagu”. Zato je sistem društvene kontrole stalno usmjeren na konstruiranje društveno poželjnog tipa ličnosti. Razliku između identiteta kao datog i identiteta kao zadatog trebalo bi napustiti. Svaki identitet treba „(...) posmatrati unutar logike politike identiteta kao procesa socijalne konstrukcije i sankcije koja “reflektuje strukturalne odlike i zahtjeve konkretnog sistema.” (Šijaković, Đukić, 2011: 109)

Institucije sistema transformiraju individualni kao lični identitet u društveni kao društveno u pojedinačni identitet. „Otuda se identitet javlja kao posljedica ovih procesa – kao rezultat homogenizacije različitih ličnih iskustava u jedan propisan društveno validni tip iskustva (...)” (Šijaković, Đukić, 2011: 110) Centralnu ulogu u kontroli identiteta danas sistem vrši putem medija i informatičkih tehnologija. Danas je pojedinac referentni okvir konstrukcije identiteta. Kontrolna izgradnje identiteta je homogeni način reprodukcije heterogenosti, a politika identiteta odvija

se kao proces društvenog konstruiranja i sankcioniranja društveno poželjnog tipa ličnosti. Nestabilnost identiteta ima oblik socijalne krize. U postmodernom dobu identitet gubi značenjsko zaleđe i postaje samo diskurzivni upis. Diskontinuitet u socijalnom procesuiranju smisla znači da se identitet uspostavlja nezavisno od povijesne strukture socijalnog rezervoara smisla i tradicije: „(...) kao takav on više nije podložan krizi nego sam predstavlja mjesto i strategiju permanentne krize.” (Šijaković, Đukić, 2011: 111) Politika identiteta svake konkretne epohe predstavlja stanje identiteta pojedinca koji odražava opseg uloga i normi od vitalnog značaja za proizvodnju, funkcioniranje i opstanak datog poretka. Identitet je ranije bio u funkciji porodice, grupe i tradicije kao okosnica očuvanja kolektiviteta, “(...) u postmodernom dobu on je direktno u funkciji tržišta i očuvanja dominantnog modela privređivanja.” (Šijaković, Đukić, 2011: 113) Kao rezultat projekcija moći samog sistema nastaje prezentacijski identitet. Identitet kao domen političko - ekonomske odluke. Identitet je struktura koja je rezultat društveno - kulturne konstrukcije to jeste svakodnevnih interakcija. Globalni, prezentacijski identitet emancipiran je i emancipira od “istorijskog sjećanja” koje je uslov drugosti. Sistem znači da su društveni odnosi koji reproduciraju materijalni poredak društva zasnovani, koordinirani i organizirani komunikativno- racionalno, odnosno kroz medij novca i moći. Svijet života, društveni odnosi koji reproduciraju simbolički poredak, zasnovani su kroz medij jezika. Sistem se odvojio od svijeta života, reprodukcija materijalnog supstrata društva vrši se nezavisno od reprodukcije smisla. “Kada su novac i moć (funkcija) stupili na mjesto jezika (smisla), “svijet života” je “kolonizovan” od strane sistema ekonomije i države.” (Šijaković, Đukić, 2011: 118)

U savremenom svijetu identitet kao dubinska struktura nestaje jer nestaje transcendentalni kontinuitet - subjekt je postao posljedica određenog diskursa moći. Identitet je postao moguć samo posredstvom institucija sistema, jer samo institucije ustanovljuju identitete jer osiguravaju ustanovljenje značenja. “Identitet nije više rezultat smisla nego se izgrađuje posredstvom kategorija moći i uticaja, jer identifikacija i socijalizacija interioriziraju cjelokupan normativni poredak društva u svijest pojedinca, čime svijest pojedinca biva sve više restrukturirana, tj. sve više prožeta društvenim poretkom.” (Šijaković, Đukić, 2011: 118- 119)

U skladu sa analizom problema identiteta smatramo važnim istaći i savremeni interes za problematiziranje i interes za pojam zajednice.

Zajednica je trenutno u tranziciji što je posljedica glavnih društvenih transformacija koje su sa sobom donijele nova kulturna i politička iskustva i oblici življenja. Neke od glavnih transformacija danas u svijetu imaju ogroman uticaj na ideju zajednice. Ideja zajednice povezana je sa potragom za pripadanjem u nesigurnim uslovima modernog društva. Današnja popularnost zajednice može se posmatrati kao odgovor na krizu solidarnosti i pripadanja. "Općenito, zajednica je tradicionalno oblikovala posebnu vrstu društvene organizacije zasnovane na malim grupama, kao što su susjedstvo, mali grad ili prostorno - ograničeni lokalitet." (Delanty, 2010: xi) Oblik zajednice kao društvene konstrukcije dovodi se u pitanje od strane kritičara koji žele obnoviti povratak društva u zajednicu i obnoviti osjećaj za mjesto zajednice koje je izgubila kulturnim zaokretom u teoriji zajednice. "Zajednica je u osnovi društveni fenomen; ispoljava se u komunikativnim kontekstima i osnova je društvenog priznavanja drugih." (Delanty, 2010: xiii) Suprotstavljanje društva i zajednice se urušava krajem 20. i početkom 21. stoljeća. "Scena je postavljena za poimanje zajednice kao normativnog diskursa pripadanja unutar koje se nalaze suprotstavljeni zahtjevi za zajednicom." (Delanty, 2010: xv) U ekspresivnom individualizmu šezdesetih i sedamdesetih godina 20. stoljeća Giddens, Melucci i Beck vide osnovu personalizirane ili individualizirane politike zasnovane na refleksivnosti i autonomiji. "Individualizirani lični život je osnova učešća u kolektivnoj akciji danas, on tvrdi, i ono što proizilazi i što nastaje u kolektivnoj akciji jeste značenje." (Delanty, 2010: 94) Danas se kao istraživački problem blisko povezan sa analizom identiteta istražuju novi društveni pokreti i njihova potraga za alternativnim društvom, a koja je povezana sa svakodnevnim životom i mobilizacijom resursa svijeta života. "Njihov cilj, koji je od glavnog značaja za njihov identitet, je društvena promjena. Iz ovog razloga lična politika koja ih održava nedvojbeno prelazi individualizam u vlastitom zagovaranju njihovih kolektivnih prava." (Delanty, 2010: 96)

Moderni svijet nije predstavljao samo epohu slobode. U skorije vrijeme, razočarenje neispunjenim obećanjima modernosti vodilo je raznim pozivima za oživljavanje zajednice kao osnove za politiku. Zajednica u određenom smislu predstavlja izraz potrage za nečime što je modernost uništila. Današnji život možemo nazvati iskustvom komunikativnog pripadanja u nesigurnom svijetu. "Argument koji se zastupa u ovoj knjizi je da se savremena zajednica može razumjeti kao komunikativna zajednica utemeljena na novim vrstama pripadanja. Pod navedenim podrazumijevamo smisao pripadanja koji je

poseban za okolnosti modernog života i koji se ispoljava u nestabilnim, fluidnim, vrlo otvorenim i izrazito individualiziranim grupama. Zato što se takvi oblici zajednice obično održavaju putem komunikacija one su lomljive. Današnje zajednice manje su prostorno - utemeljene nego zajednice u prošlosti. Komunikativne veze i kulturalne strukture u savremenim društvima globalnog doba - (...) otvorile su važne mogućnosti pripadanja zasnovane na religiji, nacionalizmu, etnicitetu, stilu života i rodu. U ovom svijetu pluralnosti, za razliku od zatvorenog svijeta, pojavljuju se nove vrste zajednica.” (Delanty, 2010: 151- 152) Zajednica kao oblik pripadanja konstituirana je u komunikacijskim procesima gdje god se oni pojavljuju, bilo u institucionalnim kontekstima, na stranicama društvenih mreža ili u političkim pokretima. Pažnja Delantija usmjerena je više na fenomen pripadanja nego na fenomen značenja zajednice. Zajednica za njega, nije oblik društvene integracije niti oblik značenja već: “(...) otvoreni sistem komunikacije o pripadanju.” (Delanty, 2010: 152) Argument koji zastupa je da danas, kako se komunikacija sve više oslobađa starijih struktura kulture kao što su to “tradicionalna” porodica, srodstvo i klasa time komunikacija postaje prijemčivija za nove oblike pripadanja koji su zasnovani na različitim vrstama komunikacije.

Ali, ovakvi oblici komunikacije su vrlo lomljivi. Zajednica, takođe ima i dodatnu funkciju u smislu da mora biti zamišljena i da ne proizvodi samo značenja nego je i sama proizvod značenja. Kao oblik svijesti, zajednica predstavlja simbolički - oblikovan nivo iskustva i značenja koje je formirano putem konstrukcije granica. ”Izgradnja simboličkih granica putem kojih su definirani sopstvo i drugi zasigurno je najvažniji dio zajednice i ovih formiranja grupa, ali to nije jedini aspekt zajednice. Podjednako je važna i potraga za korijenima i pripadanjem. Naročito danas, kao rezultat multikulturalizma, višenacionalnosti i transnacionalizma, razlike među grupama postaju sve više i više difuzne i preklapaju se.” (Delanty, 2010: 153) Zajednica postaje aktivnom potragom za dostizanjem pripadnosti prije nego li pojam vezan za očuvanje postojećih granica pripadanja. Imaginacija i kapacitet sopstva da se mijenja odvajaju zajednicu kao pojam od ostalih srodnih pojmova. Simbolički nivo zajednice, to jest, dimenzija zajedničkih značenja putem kojih su formirane granice - na taj način je u napetosti s pragmatičkom ulogom zajednice kao sistema akcije. Ovdje se radi o nečemu većem od simboličkog oblikovanja društvene stvarnosti, koja se diskurzivno oblikuje u komunikativnom procesu (...)” (Delanty, 2010: 154)

U prošlosti je skala dominantnih simboličkih oblika bila relativno stabilna u poređenju sa današnjom situacijom gdje su novi mediji komunikacije i drugi procesi društvene promjene, kao što je globalizacija, proizveli neizvjesnost. "Ukratko, značenje nije dato, već se sve više proizvodi od strane velikog broja društvenih aktera koji su preuzeli kontrolu nad simboličkim resursima društva." (Delanty, 2010: 154- 155)

Ponovno oživljavanje zajednice dio je veće općenite tendencije ka bitkama kultura i sukoba oko pripadanja. Današnji svijet je previše lomljiv i fragmentiran da bi ponudio trajnije oblike pripadnosti. Pitanje zajednice je postalo aktualno zbog toga što je i pitanje pripadnosti ponovo postalo važno. Proces isključivanja, nesigurnosti i eksploatacije su u porastu. "Distanca između sopstva i drugih nije nužno povećana, već je više posredovana kulturnim formama koje su posredovane novim komunikacijskim tehnologijama." (Delanty, 2010: 157) Današnje oživljavanje interesa za pojam zajednice nedvosmisleno je povezano sa krizom pripadanja koja je povezana sa mjestom pripadanja.

Savremenost analize identiteta

U daljoj analizi identiteta želimo prikazati tematske jedinice u kojima se analizira identitet u savremenom dobu. Bez pretenzije da dublje ulazimo u oblasti koje istražuju problem identiteta danas, nastojimo navesti, ilustracije radi, da je još uvijek veliki dio društvene stvarnosti konceptualizirana pod pojmom identiteta, kao da je još uvijek u centru interesa sociologije kao i ostalih društvenih nauka. Vrlo je zanimljivo zapažanje autorice K. Woodward o stanju i povijesnim mijenama savremenog svijeta koje prezentira u drugom izdanju svoje knjige "Društvene nauke velika pitanja" iz 2010. godine. U petom poglavlju ove knjige koje nosi naziv: "Živimo u materijalnom svijetu" (We live in a material world) ona argumentira da su se u različitim aspektima društvenog života i društvenih odnosa dogodile značajne promjene. Neke od tih promjena rezultat su koji proizilazi iz kolektivnih akcija: "(...) ali sve se ove akcije uvijek odražavaju na materijalni kontekst, i u odnosima prema drugim ljudima, drugim organskim oblicima života i objektima od kojih se sastoji materijalno okruženje kao i na materijalne uvjete u kojima se doživljava društveni život." (Woodward, 2010: 100) Predstavljanje ljudi u svakodnevnom životu tijesno je povezano sa materijalnim stvarima, uključujući objekte, razne artefakte sa kojima smo u nekom odnosu, odjeću koju nosimo, objektima čiji smo vlasnici i koje

upotrebljavamo i sa opredmećenim tijelima koja naseljavamo. Na taj način su i ljudski identiteti vezani sa objektima potrošnje, u značenju da, recimo, odjeća ne predstavlja samo odjevni predmet i kakvi smo mi ljudi, nego također posjeduje određenu vrijednost, ukazuje na materijalni status koji posjeduje u sebi kao objekat potrošnje. Na isti način pitanje državljanstva je povezano sa pitanjem potrošnje u smislu da državljani posjeduju svoja potrošačka prava. Na sportskim terenima, naročito u fudbalu, javljaju se identiteti koji su i konformistički i koji se opiru državnom aparatu koji ih proizvodi. To može da znači slijedeće: dok se neke promjene dešavaju, mogućnosti za oblikovanje novih identiteta ne mogu se jednostavno "čitati" iz zvaničnih političkih izjava. "Identiteti koji se mijenjaju prilagođavaju se putem diskursa dobrotvornih djelatnosti, utilitarizma, ljudskih prava, krećući se u rasponu od paternalističkih razumijevanja zajednice, unutar diskursa dobrotvornih angažmana sve do političkog aktivizma i prakticiranja zaštite ljudskih prava zasnovanih na principu jednakosti." (Woodward, 2010: 57- 58)

U istraživanju savremene evropske društvene misli, pored analize disciplinarnih tradicija u Evropi zadnjih decenija, nacionalnih tradicija društvene misli, problem identiteta analiziran je u kontekstu promjena kulture. Također, u kontekstu istraživačkih tema i narativa savremenog evropskog društva, identitet je zadržao svoje mjesto u području analize kulturnih identiteta. (Heidrun Friese, 2006: 298) U kontekstu analize transkulturalizma danas, Giddens u svojim opservacijama iznosi slijedeću tvrdnju: "Nacionalni identitet je nekada bio uspostavljen i održavan kroz suprotstavljanje drugima – to jest, neprijateljskim državama ili savezima takvih država. Podele u Hladnom ratu bile su poslednja verzija takvih kretanja. Danas mnoge nacije, uključujući i one unutar EU, moraju svoj identitet da uspostavljaju na mnogim osnovama. To ne znači da će nacionalni identitet države nestati, to se neće dogoditi. Moguće je da smo svedoci određenog povratka nacionalnih država u celom svetu." (Gidens, 2009: 252- 253)

Jedna od značajnih tema današnjice je i problem izgradnje i održavanja identiteta u kulturno raznolikim društvima. U zborniku pod nazivom: "Identitet i participacija u kulturno raznolikim društvima" (Azzi, Chrysochou, Klandermans, Simon, 2011) prezentirana su aktualna istraživanja u Evropi i Sjevernoj Americi, a koja se odnose na slijedeća

pitanja o identitetu: razvoj, konstrukcija i ispoljavanje kolektivnih identiteta; uloga etniciteta, nacionalizma, etniciteta i klase u oblikovanju etničkih identiteta; odnos religijskog identiteta i društveno-političke participacije muslimanskih manjina u Zapadnoj Evropi; bikulturalno predstavljanje identiteta imigranata, te analiza identiteta putem analize procesa identifikacije preko participacije do integracije i radikalizacije identiteta. U suštini, analiza identiteta ovisi o kontekstu i vremenu kao i o određenom društvu u kojemu se analizira identitet. Ako je priča o identitetu počela analizom individualnih i kolektivnih identiteta u društvima Zapada, ista je tema i danas aktualna na istom području, samo su istraživački problem tih istraživanja i interesi usmjereni na aktualne društvene promjene i probleme istih društava.

Zaključak

Stvaranje moderne nacionalne države omogućilo je uslove da pitanje identiteta postane obaveza svim građanima unutar njezinog teritorijalnog suvereniteta. Društvene veze zaposjednute su od strane države, a taj proces ujedno predstavlja rođenje moderne države, jer se u njemu izdvojio i sam pojam države, a ona je odigrala krucijalnu ulogu u individualizaciji društva koja će pokrenuti potragu za identitetom.

Tehnološka revolucija, preobrazba kapitalizma i smrt etetizma, val snažnih izraza kolektivnog identiteta koji osporavaju globalizaciju i kozmopolitizam u ime kulturne posebnosti proizveli su težnje ljudi da imaju nadzor nad svojim životima i svojim okruženjem. Što više tradicija gubi svoj položaj i što se više svakodnevni život ponovno uspostavlja pomoću dijalektičke međuigre lokalnog i globalnog, to su pojedinci više prisiljeni pregovarati o izborima životnog stila među raznolikim mogućnostima izbora, a usmjereni su na refleksivno organizirano planiranje života. Uspon umreženog društva dovodi u pitanje proces izgradnje identiteta i pokreće nove oblike društvene promjene, zato što se umreženo društvo temelji na sistemskom relativiziranju lokalnog i globalnog. Kako i tko izgrađuje različite tipove identiteta, te s kojim ishodima, ne može se odrediti apstraktnim izrazima, to je stvar društvenog konteksta.

U novom svijetu dolazi do izražaja promoviranje osnovnih instikata, nagona za stjecanjem moći, sebična proračunljivost, a na makroplanu jasno se ističu barbarsko-nomadske dinamike. Dolazi do povratka nacionalizma

ostatka državnih struktura, koje iz prošlosti grabe načelo moći, radi same moći kamuflirane su u nacionalističku retoriku. Oblikuje se društvo s logikom moći i sebecentričnosti.

LITERATURA

1. Azzi E. Assad, Xenia Chryssoochoou, Kladermans Berth, Simon Bernard(ur.), (2011): *Identity and Participation in Culturally Diverse Societies*, West Sussex, Wiley, Blackwell.
2. Appiah, Anthony (2005): *The Ethics of Identity*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press.
3. Armstrong, David (2002): *A New Nistory of Identity: a Sociology of Medical Knowledge*, New York, Palgrave.
4. Baku Parekh (2008): *Nova politika identiteta*, Zagreb, Politička kultura.
5. Baloban Josip (ur.), (2005): *U potrazi za identitetom*, Zagreb, Golden marketing
6. Beck Ulrich (2001): *Pronalaženje političkog-prilog teoriji refleksivne modernizacije*, Zagreb, Naklada Jesenski i Turk.
7. Beck Ulrich (2001): *Rizično društvo*, FilipVišnjić, Beograd.
8. Beck Ulrich (2003): Što je globalizacija- Zablude globalizma- odgovori na *globalizaciju*, Zagreb, Vizura.
9. Castells, Manuel (2002): *Moć identiteta*, Zagreb, Golden marketing.
10. Delanty, G. (2010). *Community*. London and New York, Routledge.
11. Donskis, Leonidas (2009): *Troubled Identity and The Modern World*, New York, Palgrave Macmillan.
12. Gidens, Entoni (2009): *Evropa u globalnom dobu*, Beograd,Clio.
13. Golubović, Zagorka (1999): *Ja i i drugi- Antroploška istraživanja individualnog i kolektivnog identiteta*, <http://www.yurope.com/zines/republika/arhiva>
14. Huntington P. Samuel (2007): *Tko smo mi? Izazovi američkom nacionalno identitetu*, Zagreb, Izvori.
15. Kellner Douglas (2003): *Cultural Studies, Identity and Politics Between The Modern and The Postmodern*, London i New York, Routledge.

16. Layder, Derek (2004): *Social and Personal Identity Understanding YourSelf*, London, Thousand Oaks, New Delhi, Sage Publications.
17. Paić, Žarko (2005): *Politika identiteta: kultura kao nova ideologija*, Zagreb, Antibarbarus.
18. Đukić, N., Šijaković, I., *Socijalna kontrola identiteta*, Politeia, Naučni časopis Fakulteta političkih nauka u Banjoj Luci za društvena pitanja, Godina I, broj 1, Banja Luka.
19. Weinreich Peter, Saunderson Wendy (2005): *Analysing Identity : Cross-Cultural, Societal, and Clinical Contexts*, London i New York, Routledge
20. Woodward Kath (2002): *Understanding Identity*, London, Arnold-Hodder Headline Group.
21. Woodward Kath (2010): *Social Sciences- The Big Issues*, London, New York, Routledge.

