

U P R A V A



Fakultet za javnu upravu

Sarajevo

UPRAVA

**ČASOPIS ZA UPRAVU I UPRAVNO PRAVO/Journal of Public
Administration and Administrative Laws**

Izdavač/Publisher

Fakultet za javnu upravu u Sarajevu
pridružena članica Univerziteta u Sarajevu
Partiotske lige 41,71 000 SARAJEVO

Glavni urednik/Editor-in-Chief

Prof. dr Lada Sadiković

Redakcija/Editorial Board

Prof. dr Ismet Sejfića, Prof. dr Aida Habul, Prof. dr Zenaid Đelmo, Doc.dr Nezir
Krčalo, Doc.dr Amina Hadžibegić-Bicciato, mr Emir Tahirović,

Međunarodna redakcija/International Editorial Board

Dr Christian Arbeiter - Fachhochschule für öffentliche Verwaltung und
Rechtspflege in Bayern, Njemačka

Dr. Giovanni Ercolani - Nottingham Trent University, United Kingdom,

Prof. dr Nihada Mujić - Pravni fakultet Osijek, Hrvatska

Doc.dr Bohuslav Pernica - Fakulta ekonomiky a managementu Univerzita
obransy, Češka Republika

Lektor/Language Editor

Doc. dr Amina Hadžibegić-Bicciato

Sekretar redakcije/Editorial Board Secretary

Mr.Emir Tahirović

Naslovna strana/creating headlines

Jesenko Bajraktarević, CCNA

DTP

„Štamparija Fojnica“ D.D. Fojnica

Tiraž/Press run

300

Tekstovi objavljeni u časopisu “Uprava” referiraju se u bazama EBSCO
Publishing i u CEEOL (Central European Online Library).

ISSN 1986-6127 (Print)

ISSN 1986-6137 (Online)

UVODNA RIJEČ

Predstavljamo stručnoj i naučnoj javnosti novi broj časopisa „Uprava“. Osnovna karakteristika ovog broja časopisa jeste, da je u međuvremenu postao referentni časopis, čiji su tekstovi indeksirani u dvije međunarodne baze podataka: EBSCO Publishing-u i CEEOL (Central European Online Library). Time je svakako povećan značaj časopisa „Uprava“ kao stručnog i naučnog glasila u oblasti javne uprave ali i u svim drugim pratećim oblastima kao što su to pravo, politika i ekonomija. Časopis „Uprava“ od iznimne je važnosti za unapređenje teorije i prakse javne uprave. Time će se, uvjereni smo, podstaći mnogi autori da svojim radovima daju doprinos oblasti, koja je prije svega važna za državu Bosnu i Hercegovinu, ali i Evropu i svijet u cjelini.

Ovaj broj časopisa uređuje i novi sastav redakcije časopisa „Uprava“ kojeg sačinjavaju glavni i odgovorni urednik prof. dr Lada Sadiković, te članovi redakcije u sastavu: dr. sci. Christian Arbeiter, prof. dr Nihada Mujić, dr. sci. Giovanni Ercolani, prof. dr Bohuslav Pernica, prof. dr Ismet Sejfija, prof. dr. Zenaid Đelmo, prof. dr Aida Habul, doc. dr Nezir Krčalo, doc. dr Amina Hadžibegić-Bicciato, te sekretar redakcije mr. Emir Tahirović.

Najzad, ovo je prilika da Vam predstavimo i radove sljedećih autora: „Upotreba jezika ili diskursa kao manifestacije ideologije“ autorice Amine Hadžibegić-Bicciato; „Dvostruka odgovornost države Bosne i Hercegovine za zaštitu ljudskih prava“ autorice Lade Sadiković, „Teorijsko-metodološki pravci u načnom saznanju društva“ autora Krčalo Nezira; „Teorija narodnog suvereniteta i njen značaj“ autora Djedović Edina; i „Javni menadžment i lokalne uprave u funkciji razvoja lokalne zajednice“ autora Operta Emira.

*Prof. dr Lada Sadiković,
Glavni i odgovorni urednik*

SADRŽAJ

Amina Hadžibegić-Bicciato

UPOTREBA JEZIKA ILI DISKURSA KAO MANIFESTACIJE
IDEOLOGIJE.....7

*USAGE OF LANGUAGE OR DISCOURSE AS MANIFESTATION OF
IDEOLOGY7*

Lada Sadiković

DVOSTRUKA ODGOVORNOST DRŽAVE BOSNE I
HERCEGOVINE ZA ZAŠTITU LJUDSKIH PRAVA17

*TWOFOLD RESPONSIBILITY OF THE STATE OF BOSNIA AND
HERZEGOVINA IN TERMS OF THE PROTECTION OF HUMAN
RIGHTS17*

Nezir Krčalo

TEORIJSKO-METODOLOŠKI PRAVCI U NAUČNOM SAZNANJU
DRUŠTVA43

*THEORETICAL AND METHODOLOGICAL TRENDS IN SCIENTIFIC
KNOWLEDGE SOCIETY.....43*

Edin Djedović

TEORIJA NARODNOG SUVERENITETA I NJEN ZNAČAJ55

THEORY OF POPULAR SOVEREIGNTY AND ITS SIGNIFICANCE55

Emir Operta

JAVNI MENADŽMENT LOKALNE UPRAVE U FUNKCIJI
RAZVOJA LOKALNE ZAJEDNICE81

*PUBLIC MANAGEMENT LOCAL GOVERNMENT IN
FUNCTION DEVELOPMENT LOCAL COMMUNITY81*

izvorni naučni rad
primljen:10.03.2013.

UDK: 81'27(045)
81:316.75(045)

**UPOTREBA JEZIKA ILI DISKURSA KAO
MANIFESTACIJE IDEOLOGIJE
USAGE OF LANGUAGE OR DISCOURSE AS
MANIFESTATION OF IDEOLOGY**

Amina Hadžibegić-Bicciato

Fakultet za javnu upravu u Sarajevu
pridružena članica Univerziteta u Sarajevu
Patriotske lige 41, 71000 SARAJEVO
a.hadzibegic@fju.edu.ba

Ključne riječi: ideologija, jezik, diskurs, implicitno i eksplicitno značenje

Sažetak:

Ovaj rad tretira temu upotrebe jezika ili diskursa kao manifestacije ideologije. Podvlače se četiri osnovna svojstva ideologije i upotrebe jezika: prvo, kao ideološki se definiše svaki osnovni obrazac značenja ili okvir interpretacije koji utiče ili je uključen u aspekt(e) socijalne 'realnosti' koje se smatraju zdravorazumskim, i koje često funkcioniraju na normativan način. Drugo, u datom društvu ta osnovna normativna ili zdravorazumska priroda ideološkog značenja se manifestuje kroz činjenicu da se ona rijetko pobija, u diskursu o 'realnosti' o kojoj se radi, u raznim vrstama diskursa. Što je šire društvo i širi raspon vrsta diskursa u kojem dati obrazac razmišljanja ili okvir tumačenja izbjegne preispitivanje, ono može biti hegemoničnije. Naglašava se da nije upitno da se dato značenje često (iako ne uvijek i ne isključivo) prenosi implicitno radije nego formuliše eksplicitno. Ideologija, zbog svoje normativne i zdravorazumske prirode, može biti krajnje imuna na iskustvo i zapažanje, a nepobitna je činjenica da mogu postojati nepodudarnosti između nivoa implicitnog značenja i onoga što je neko voljan da kaže eksplicitno. Stoga je jedna od najvidljivijih manifestacija ideologije upotreba jezika ili diskursa, koji može odražavati, konstruirati i/ili održavati ideološke obrasce. Izražena kroz diskurs, konstruirana, podržana ideološka značenja mogu služiti u svrhu oblikovanja, vrijednovanja, objašnjavanja ili ozakonjenja stavova, stanja stvari i djelovanja u oblastima na koja se primjenjuju.

Key words: *ideology, language, discourse, implicit and explicit meanings*

Summary:

This paper is about the uses of language or discourse as manifestations of ideology. Its four basic characteristics are hereby underlined, as follows: firstly, as ideological may be defined any basic pattern of meaning of interpretation bearing on or involved in aspect(s) of 'social reality'. Secondly, the nature of ideological meaning being commonsensical and normative is manifested in the fact that it is seldom questioned in a given society possibly across various discourse genres. In case of a wider society and wider range of discourse, the meaning may be more hegemonic. Ideology, given its nature, may be immune to experience and observation. Accordingly, there may exist discrepancy both between ideology and direct experience as well as between the level of implicit meaning and explicitly uttered words. Thus, one of the most visible manifestation(s) of ideology is language use or discourse, which may reflect, construct and maintain ideological patterns. The meanings then may serve the purpose of framing, validating and explaining attitudes, states of affairs and actions to which they are applicable.

Uvod

Iako je koncept počeo da živi na taj način, 'ideologija' se više ne posmatra kao sistematska analiza senzacija i ideja koje treba da čine osnovu cjelokupnog naučnog znanja.

Ideologija više nije akademska disciplina već predmet istraživanja. Povezana je sa idejama, uvjerenjima i mišljenjima, ali ova veza nije izravna. Ideje, uvjerenja i mišljenja, kao takva, ne čine ideologiju. One su samo sadržaji razmišljanja s tim da se ideologija povezuje sa osnovnim *obascima značenja, okvirima tumačenja, viđenja svijeta ili oblika svakodnevnog razmišljanja i objašnjavanja*. Tako su načini na koje se uvjerenja, ideje ili mišljenja diskursivno koriste, tj. *oblici njihovog izražavanja* kao i *retoričke svrhe* kojima služe, isto tako važni za ideologiju kao i sadržaji razmišljanja kojima ova tri izraza služe kao oznake. Ovdje je riječ o sljedbenicima francuskog filozofa Antuana Destua de Trejsija koji je proširio ideju prosvjetiteljstva, a naučnici koji su s njim radili su poznati kao *les ideologues*. Kada se govori o idejama, uvjerenjima i mišljenjima misli se o krajnje izdiferenciranim mentalnim pojavama (mjerljivima pomoću istraživanja javnog mišljenja osmišljenog da utvrdi vrste i stepene varijabilnosti).

Priroda ideologije i jezičkih obrazaca

Jedna od najvidljivijih manifestacija ideologije je upotreba jezika ili diskurs koji može održavati, konstruirati i/ili održavati ideološke obrasce. Ideologija, poput ideja, stavova i mišljenja ne vodi apstraktan život. Ona postoji time što se *koristi* pa prema tome može se proučavati samo u odnosu na tu upotrebu. Dok je korištenje ideologije u razmišljanju teško posmatrati te se zbog toga jedva može kandidovati za empirijsku analizu, postoji direktan pristup njenoj upotrebi u lingvistici, diskursivnim praksama (retoričkoj, argumentativnoj itd.). Upotreba jezika ili diskurs ne odražava samo uobičajene okvire interpretacije, on ih također konstruiše, oblikuje i preoblikuje, a može se primjetiti i da ih strateški izokreće ili da izbjegava ili prelazi preko svih njih iznenada. Stoga bi se izraz manifestacija trebao šire tumačiti. Diskursivne manifestacije ideologije su same po sebi dio socijalne realnosti na koju se diskurs odnosi, i one se više moraju posmatrati kao *konstitutivne prakse* nego kao posrednički izrazi. Nema sumnje da postoje i druge interesantne manifestacije, ali *upotreba jezika ili diskurs* je jedini medijum ili ustaljena praksa u kojoj neko može doslovno dovoditi u pitanje obrasce značenja u odnosu na to *da ih ne dovodi u pitanje*. Ova činjenica daje privilegovan status upotrebi jezika ili diskursu *vis-a-vis* ideologije zbog toga što se odnosi na jedno od osnovnih svojstava ideologije. Možemo definirati kao ideološki svaki osnovni obrazac značenja ili okvir interpretacije koji utiče ili je uključen u aspekt(e) socijalne realnosti (naročito u domenu društvenih odnosa u javnoj sferi) koje se smatraju zdravorazumskim i koje često funkcioniraju na normativan način. Upotreba jezika ili diskursa je također privilegovana kao manifestacija ideologije zato što je bez sumnje glavni instrument za širenje kompleksnih obrazaca značenja. Također se odnosi na strukture dominacije koje su često uključene u tome da vlasništvo nad sredstvima uvjerljive retorike nije jednako rasprostranjeno u većini društava. Sociološki razgovori mogu također pružiti vrlo interesantne podatke, pod uslovom da se proučavaju kao diskurs koji podliježe svim procesima interakcije koja radije oblikuje svaku drugu vrstu diskursa nego kao direktne i činjenicne refleksije ideološkog sadržaja.

Pored toga postoje čisto praktični razlozi što upotreba jezika ili diskurs ima središnju ulogu u istraživanju ideologije. Kao prvo, ona je krajnje uočljiv i iskustven objekat istraživanja. Ideologija se, dakle, posmatra kao diskursivna ili semiotička pojava i to ističe njenu materijalnost jer znakovi predstavljaju materijalne entitete i tako se čuva osjećaj da se ona u osnovi bavi značenjima. Drugo, današnja lingvistička pragmatika (opća nauka jezičke upotrebe koja uzima u obzir najširu moguću interdisciplinarnu perspektivu: kognitivnu,

socijalnu i kulturnu) pruža sve potrebne alate za istraživanje generiranja značenja kao dinamičnog procesa sa stalnom međusobnom kalibracijom eksplicitnog i implicitnog u kontekstu društvenih odnosa. Izraz *stvaranje značenja* se preferira u odnosu na poznatiji *konstrukcija značenja* da bi se izbjegao isključivi fokus na aktivnu i predominantnu svjesnu uključenost proizvođača izraza. Uravnotežena teorija lingvističke pragmatike mora omogućiti da tumač da doprinos značenju kroz prevodilačke odluke koje on ili ona donosi.

Jezik kao prenosno sredstvo i medijum prilagodljivosti

Jezik ('izražavanje') se predstavlja kao potencijalno direktno ('puko') sredstvo prenošenja idejnih sadržaja ('mišljenja') koja mogu biti prepoznatljivo zasebni ('suprodstavljeni') entiteti. Dakle, jezik se posmatra kao prenosno sredstvo koje lingvisti prepoznaju kao 'conduit metaphor', a riječ je o opisivanju svakodnevnog obrasca razgovora o govoru prema kojem se misli umotavaju u lingvističku formu koja zatim služi kao provodnik prije nego se misli otkriju u procesu interpretacije. Ideološki obrasci značenja su rijetko tako jednostavno preskriptivni. Obično, ideologija - pa prema tome i njena diskursivna manifestacija - drži u ravnoteži deskripciju i preskripciju (obje mogu biti i eksplicitne i implicitne u različitoj mjeri). Eksplicitno pravilo ponašanja, kao u izrazu o kojem se govori, ni u kojem slučaju ne garantira prisustvo općeg osnovnog obrasca značenja i tumačenja koji bi zaslužio etiketu ideologije. Preskriptivnost ideologije se sastoji uglavnom u formi normativiteta koja je srodna zdravorazumstvu. Proizvodi razmišljanja zdravog razuma (uglavnom deskriptivni) se pretvaraju u norme (i u smislu onoga što se vidi kao normalno, i u regulativnom i preskriptivnom smislu). Kada se osjeća da izjava ili izraz *nije* 'dozvoljen', to se neuobičajeno povezuje sa onim što zdrav razum nalaže kao normu u sklopu date zajednice pa prema tome i ideologije. Ono što treba istaknuti jeste da je *ideologija potpuno integriran sociokulturni-kognitivni fenomen*.

Eagleton (2007, st. 19) iznosi mišljenje o ideologiji kao prelasku sa kognitivne na afektivnu teoriju, dodajući da je ideologija u svakom slučaju subjektivna samim tim što je usmjerena na subjekta: njeni izrazi se trebaju dešifrirati kao izražavanje govornikovih stavova ili proživljenih odnosa prema svijetu. Spoznaja se ne posmatra kao čisto individualno svojstvo ljudskih bića, iako svaka osoba nosi jedinstven aparat u kojem se odvija obrada, nazvana po Vigotskom, *svijest u društvu*. *Ovdje je riječ o teoriji lingvističke pragmatike koja ovaj pojam drži za vrlo važan a pojam prilagodljivosti je centar te teorije*. Ovo nam omogućava da sistematski govorimo o procesima upotrebe jezika

u smislu medijuma prilagodljivosti što predstavlja ljudski um kao sjedište kognitivnih sposobnosti suštinski povezanih sa intersubjektivnim nivoom društva. Društvena situiranost ideologije, dakle, obuhvata specifične forme intersubjektiviteta ili razmjene kao i afekt i stav, što je drugo opće svojstvo ideologije. Ona nije više niz doktrina već stvar koja jedinstveno čini ono što jesmo, sastavni dio naših identiteta. Treće opće svojstvo ideologije jeste aspekt socijalne realnosti (sociohistorijski, sociopolitički, sociokulturni i slični aspekti). U ovom domenu od posebne važnosti su *socijalni odnosi u sferi javnosti*, tj. javno pozicioniranje ljudi jednih prema drugima, kao i grupa. Ovdje izraz 'javni' evocira svoju suprotnost 'privatni', a ta razlika nije uvijek jasna i može se povezati sa aspektima jezičke ideologije. Ovdje se pak koristi u neteorijskom svakodnevnom smislu. Dakle, ovi socijalni odnosi obično uključuju *odnose moći i dominacije*. Stoga se oslanjamo na Thompsonovu (1990, str.7) definiciju ideologije kao "značenja u službi moći", i njegovo mišljenje o istraživanju ideologije kao studije o "načinima na koje značenje služi da uspostavi i održi odnose dominacije".

Osvrćući se ponovo na ključni stav da je jezik prenosno sredstvo može se doći do zaključka da ovaj stav predstavlja vrstu jezičke ideologije koja dozvoljava institucijama raznih vrsta (npr.akademijama) da uspostave i održavaju dominaciju unutar grupe nametanjem određenih komunikativnih normi drugima čija se konceptualizacija i postupanje sa jezikom možda ne uklapa u istu paradigmu. Ali čak i ako se radi o jednostavno različitim stavovima o jeziku koji utiču na aspekte socijalne interakcije i odnosa, a ni za jednu od njih se ne može reći da je dominantna, to neće učiniti da obrasci značenja o kojima se radi budu išta manje 'ideološki'. Povezanost svega ovoga sa politikom je jasna jer borba ima centralno mjesto i poprima formu *borbi oko značenja* (kategorizacija, naglašavanje i percepcija) i *borbi oko normi*. Tako se može promatrati pojava tipičnih 'ideoloških tema' poput *identiteta, predrasuda i stereotipiziranja*. Svaka vrsta društvene akcije je (Winch,1958) značajna u smislu da je tumače akteri koji su u nju uključeni. Stoga su prakse neodvojive od koncepata na osnovu kojih se tumače. Prema tome, ideologija se rijetko nalazi izvan socijalne realnosti, ona utiče i djelimično nastoji biti sastavni dio te realnosti. Okviri interpretacije mogu varirati u različitim oblastima društvenog djelovanja. Dakle, jezik kao prenosno sredstvo bi mogao diktirati interpretaciju onoga što se dešava u konkretnom institucionalnom okruženju (npr.akademijama) a da istovremeno bude u raskoraku sa načinom na koji je nastala svakodnevna interakcija. Koristi se termin 'žanr' za relativno stabilne vrste diskursa povezane sa različitim sferama ljudske aktivnosti (Solin, 2009). Proizilazi da se u datom društvu ili zajednici osnovna/normativna priroda ideološkog značenja manifestuje

kroz činjenicu da se ona rijetko pobija, u diskursu o 'realnosti' o kojoj se radi, u raznim vrstama diskursa. Ono što ideologiju čini moćnom je njena koincidencija sa normalnošću, a ne činjenica da je prepoznata kao ideologija. Po Eagletonovim riječima (2007, xvii), "ideologija (...) je uvijek najdjelotvornija kad je nevidljiva". Ideologija se razvija a njena dinamika može proizlaziti iz povremenog eksplicitnog preispitivanja, iz oblika interakcije između različitih okvira interpretacije, ali i iz promjena okolnosti koje izazivaju prilagođavanja u načinima mišljenja.

Istraživanje ideologije jezika

Zdravorazumska priroda ideologije, hegemone ili ne, ima direktne posljedice na svoje oblike izražavanja. *Nije upitno da li se dato značenje često (iako ne uvijek i ne isključivo) prenosi implicitno radije nego formuliše eksplicitno.* Ovo konsekvantno ima direktne implikacije na metodologiju istraživanja ideologije. Kad je riječ o odnosu između ideološkog značenja i iskustava pripadnika zajednice, može se reći da ideologija zbog svoje prirode može biti krajnje imuna na iskustvo i zapažanje. Ideološki okviri tumačenja mogu prosteći iz često ponavljanih eksplicitnih izjava, iz procesa internalizacije, iz zajedničkih iskustava i opažanja ili iz svake kombinacije navedenih primjera. Proživljena iskustva i zapažanja, međutim, čine samo mogući ali ne i nužan izvor. I kada se jednom uspostave, načini posmatranja socijalne realnosti mogu postati potpuno odvojeni od onog što neko lično doživi ili zapazi. Stoga istraživanje ideologije također otvara put alternativnim okvirima interpretacije- koji joj često pružaju informacije. Isto kao što mogu postojati nepodudarnosti između ideologije i direktnog iskustva, mogu postojati nepodudarnosti između nivoa implicitnog značenja i onoga što je neko voljan da kaže eksplicitno. Ako se ne složimo sa posmatranjem jezika kao prenosnog sredstva koje se može otkriti na nivou implicitnog značenja, onda to znači da ako se sistematska nepodudarnost javi između onog što smo voljni reći eksplicitno o funkcionisanju jezika i implikacijama načina na koji to kažemo, tada se mora postaviti pitanje o osnovnoj ideologiji jezika. Proučavanje jezičkih ideologija je važno ne samo zbog toga što je izvor principa društvene izgradnje već i zbog uticaja na naučne načine posmatranja jezika. Na teoretskoj strani je eksplicitno značenje isto tako važno kao i implicitno pošto je nastanak značenja uvijek proizvod i jednog i drugog. Ali u potrazi za ideologijom, gdje se značenje temelji na zdravom razumu, na onome što se uzima za gotovo i ostaje neupitno, implicitno igra naročito važnu ulogu koje jača kada neslaganja između eksplicitnog i implicitnog postanu veoma jasna i sistematična do tačke

kada postaju kontradiktorni. Ovo je razlog za oprez da se ne izjednače ideologija i ideje, uvjerenja ili mišljenja kao takva. Ovo proizvodi debate oko racionalnosti i namjeravanja sa implikacijama na teorije autoriteta ili njegovog nedostatka-sebstva (samog sebe) nad njegovim/njenim uvjerenjima. Stoga se u psihoanalitičkoj teoriji govori o ideologiji kao lažnoj svijesti (Brissard i Lavissee). Moguće je da neko "vjeruje" u nešto što nije u skladu sa njegovim vlastitim opštim i uobičajenim načinom posmatranja i tumačenja stvari, isto kao što je moguće izraziti mišljenje ili ispovjedati uvjerenje koje se ne podudara sa nečijim osnovnim stavovima (bez da se predpostavi neiskrenost), isto kao što je moguće vjerovati u stvari koje se ne uklapaju u osnovna zapažanja.

Nivoi značenja

Metodološko pitanje je: kako možemo izmisliti analitičke procedure koje nam omogućavaju da utvrdimo, sa bilo kojim stepenom vjerovatnoće, obrasce u ovim neprekidnim isprepletenim slojevima značenja. Jasno je da ako implicitnost igra ulogu opisanu ranije, onda se subjekti ne mogu pitati za obrasce značenja koji čine ideologiju. Odgovori na pitanja u jednom upitniku nikad se ne mogu uzimati zdravo za gotovo u traženju ideologije. Ne postoji *empirijska metodologija* bez "objekta" na koji se ona primjenjuje. Tada se pitamo koje manifestacije ideologije bi trebale osigurati podatke za empirijsko istraživanje ideologije a odgovor na ovo se podrazumijeva iz svega prethodno rečenog. Ključna pitanja se nalaze na nivou značenja. Značenje se, međutim, treba izraziti prije nego se *bude u mogućnosti istraživati*. Dakle, značenje ne postoji bez izražavanja ili manifestacije. Ideologija je stoga više stvar 'diskursa' nego 'jezika'. Ovo se odnosi na stvarne upotrebe jezika između određenih ljudskih subjekata radi proizvodnje određenih efekata. Eagleton (2007, str. 9) tvrdi da ne bismo mogli zaključiti da li je izjava bila ideološka ili ne njenim ispitivanjem izvan njenog diskursivnog konteksta kao što ne bismo mogli na ovaj način zaključiti da li je list papira književno djelo. Izgovorena interakcija pruža više pristupa procesima, dok je u slučaju pisanja proizvod više opipljiv. Ovim se opet vraćamo na prvotnu tvrdnju ili svojstvo ideologije da je jedna od najvidljivijih manifestacija iste *upotreba jezika ili diskursa koji može odražavati, konstruirati i/ili održavati ideološke obrasce*.

U Zaključku bih rekla da izražena kroz diskurs, konstruirana, i/ili podržana ideološka značenja mogu služiti u svrhu oblikovanja, vrijednovanja, objašnjavanja ili ozakonjenja stavova, stanja stvari i djelovanja u oblastima

na koja se primjenjuju. Dakle, stanja stvari, stavovi ili pravci djelovanja se prezentiraju tako da izgledaju kao normalna ili barem prihvatljiva kroz njihovo oblikovanje, vrijednovanje, objašnjavanje ili ozakonjenje na način koji odgovara zdravorazumskoj srži ideologije. Upravo na ovaj način ideologija može podržati kontinuitet postojećih odnosa vlasti i dominacije. Thomson (1990, str. 60) navodi ozakonjenje u nizu 'načina djelovanja' ideologije što također isključuje disimulaciju, unifikaciju, fragmentaciju i materijalizaciju. Ovo je dalje predmetom rasprave o formi posebnih diskurzivnih sredstava ili strategija. Društvene realnosti su rijetko stabilne tako da se oblikovanja također dešavaju, u kojem slučaju oblici objašnjavanja i opravdavanja- često jednako ukorijenjeni u (ponekad suparničke) zdravorazumske obrasce značenja- mogu funkcionirati kao pokretačka sila promjene. Tako Antaki (1988, str.1) sugerše da objašnjenja "imaju moć preispitivanja društvenih realnosti" i "izgledaju uključena u promjene u ljudskom ponašanju".

Prilikom povezivanja ideologije sa oblastima djelovanja, bez obzira kako važna ta veza može biti, važno je imati na umu i to da ne postoji predvidiva podudarnost između okvira interpretacije i izbora ponašanja. Konačno, veza između ideologije i oblasti djelovanja postaje zamagljena posredničkom ulogom shvaćanja diskursa. Mogu se javiti ozbiljna neslaganja između obrazaca značenja koji čine podlogu konkretnim vrstama i primjerima upotrebe jezika ili diskursa i okvira interpretacije koji žive i koji se javljaju u različitim publikama. Ova opaska je naročito relevantna u sadašnjem istorijskom trenutku kada pretjerani komunikativni priliv čini konzistentnu apsorpciju komunikativnog sadržaja praktično nemogućom. Ova pojava čini relevantnom i neophodnom potragu za temeljnim obrascima značenja koji mogu oblikovati naizgled opširne oblike izražavanja.

U rezimeu je stoga podvučeno osam osnovnih teza i podteza o fenomenu upotrebe jezika ili diskursa kao manifestacija ideologije, kako slijedi:

1. Svaki osnovni obrazac značenja ili okvir interpretacije koji je uključen u ili utiče na aspekt socijalne realnosti, koja funkcionišu normativno, može se definirati kao ideološki.
2. U datom društvu normativna priroda ideološkog značenja se manifestuje kroz činjenicu da se ona rijetko pobija, u diskursu o 'realnosti' o kojoj se radi, u raznim vrstama diskursa.
3. Što je društvo šire kao i raspon vrste diskursa u kojem dati obrazac ili okvir tumačenja izbjegne preispitivanje, ono može biti hegemoničnije.
4. Neupitno je da li se dato značenje često (iako ne uvijek i ne isključivo) prenosi implicitno radije nego formuliše eksplicitno.

5. Ideologija, zbog svoje normativne i zdravorazumske prirode, može biti krajnje imuna na iskustvo i zapažanje.
6. Isto kao što mogu postojati nepodudarnosti između ideologije i direktnog iskustva, mogu tako postojati i nepodudarnosti između nivoa implicitnog značenja i onoga što neko voljan da kaže eksplicitno.
7. Jedna od najvidljivijih manifestacija ideologije je upotreba jezika ili diskurs, koji može odražavati, konstruirati i/ili održavati ideološke obrasce.
8. Izražena kroz diskurs, konstruirana i/ili podržana značenja mogu služiti u svrhu oblikovanja, vrijednovanja, objašnjavanja ili ozakonjenja stavova, stanja stvari i djelovanja u oblastima na koja se primjenjuju.

LITERATURA

- Ahearn, Laura M., 2010, *Handbook of Pragmatics*. [www. Benjamins.nl/online](http://www.Benjamins.nl/online)
- Bauman, R. I Charles, L., "Voices of Modernity: Language Ideologies and the Politics of Inequality", CUP, Cambridge, 2003.
- Eagleton, Terry (ed.), "Ideology: An Introduction", Verso, London/New York, 2007.
- Huang, Yan, „Pragmatics“, Oxford University Press, 2007.
- Decker, James, "Ideology", Palgrave Macmillan, London, 2007.
- Mellet, S., "New Approaches in text Linguistics", *Belgian Journal of Linguistics* 23, 2009.
- Thompson, John B., "Ideology and Modern Culture: Critical Social Theory in the Era of Mass Communication", Polity Press, Cambridge, 1990.
- Winch, Peter, "The Idea of a Social Science and Its Relation to Philosophy", Routledge and Kegan Paul, London, 1958.
- Schieffelin, B., "Language Ideologies: Practice and Theory", OUP, Oxford, 1998.
- Solin, Anan. 2009. *Handbook of Pragmatics*. [www. Benjamins.com/online](http://www.Benjamins.com/online)
- Wodak, R and Michael Meyer, "Methods of Critical Discourse Analysis", Sage, London, 2009.

izvorni naučni rad
primljen: 23.06.2013.

UDK: 342.7(497.6)(045)

**DVOSTRUKA ODGOVORNOST DRŽAVE BOSNE I
HERCEGOVINE ZA ZAŠTITU LJUDSKIH PRAVA**
**TWOFOLD RESPONSIBILITY OF THE STATE OF BOSNIA
AND HERZEGOVINA IN TERMS OF THE PROTECTION
OF HUMAN RIGHTS**

Lada Sadiković

Fakultet za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije
Zmaja od Bosne 8, 71000 SARAJEVO
lsadikovic@fknbih.edu

Sažetak

Država Bosna i Hercegovina potpisala je 1995. godine Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini. Već samim potpisivanjem tog sporazuma (tzv. Dejtonskog sporazuma) i u njemu sadržanog Aneksa 4 – Ustava Bosne i Hercegovine, država se već tada obavezala, da će temeljna ljudska prava i osnovne slobode sadržane u Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava direktno primjenjivati, i da će imati prednost nad svakim drugim pravom. Sedam godina kasnije (2002.) država Bosna i Hercegovina je primljena u Vijeće Evrope, čime se, ratifikacijom Evropske konvencije a zaštitu ljudskih prava po drugi put obavezala da će, kao demokratska i pravna država, osigurati efektivnu zaštitu ljudskih prava i sloboda. Umjesto da država Bosna i Hercegovina djeluje prema odredbama njenog ustava, primijeni Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (ratificiranu od strane Parlamenta države BiH), na način, na koji je to propisano Općim okvirnim sporazumom za mir u Bosni i Hercegovini i Statutom Vijeća Evrope, te iskoristi prednosti koje su joj pružene članstvom u Vijeću Evrope, desilo se upravo suprotno. Stoga se ovdje prvenstveno postavlja pitanje, u kojoj mjeri je država BiH postupila prema dvostrukoj obavezi da zaštiti osnovna ljudska prava i temeljne slobode? Takođe, nameće se pitanje da li je Bosna i Hercegovina demokratska i pravna država, te koliko je država BiH iskoristila prednosti članstva u VE, i samim tim se osposobila za kredibilnog partnera Evropske

unije i NATO-a? U članku se zaključuje da država Bosna i Hercegovina nije ispunila preuzetu dvostruku obavezu da zaštiti ljudska prava i slobode, nije demokratska i pravna država, kako je to njenim ustavom propisano. Posebno se naglašava, da država Bosna i Hercegovina nije iskoristila prednosti, koje joj je članstvo u Vijeću Evrope pružilo. Moguće rješenje autor vidi prvenstveno u promptnom ispunjavanju preuzetih obaveza putem urgentnih ustavnih promjena koje su propisane i Općim okvirnim sporazumom za mir u Bosni i Hercegovini i Statutom Vijeća Evrope. U tom smislu država Bosna i Hercegovina bi, kao moderna pravna i demokratska država ojačala svoje institucije i na taj način zaštitila osnovna ljudska prava i temeljne slobode.

Ključne riječi: *ljudska prava i slobode, Vijeće Evrope, Evropska unija, država BiH, demokratska i pravna država*

Summary

The State of Bosnia and Herzegovina signed the General Framework Agreement for Peace in BH in 1995. By signing the Agreement (known as the Dayton Agreement) and the Annex 4 – a part thereof – the Constitution of Bosnia and Herzegovina, the State obliged itself that the fundamental human rights and freedoms set forth by the European Convention on Human Rights would be directly applicated as well as have supremacy over other law. Seven years later (2002) the state of BH was accessed into the Council of Europe which meant its obliging itself for the second time that it will respect the European Convention on Human Rights thus proving to be democratic state of the rule of law, and accordingly one that ensures effective protection of human rights and freedoms. Instead of acting in accordance with its Constitution, applying the aforementioned Convention (ractified by the BH Parlliament), in the way prescribed by the General Framework Agreement and European Council Statute and benefiting thus from the advantages to be enjoyed as the member of the European Council, it did quite contrary. Therefore, the first question to pose here is on the extent to which the State of BH acted with aim to respect its twofold responsibility to protect basic human rights and freedoms? Also, it is naturally doubted whether BH is truly a democratic state of rule of law and whether it used its memeber state advantages in CE positioning itself as a partner with credibility to the European Union and the NATO? It is concluded in this work that the state of BH has not fulfilled its responsibility to protect

human rights and freedoms, that it is not democratic state of rule of law as it should be by its constitution. It is being particularly emphasized that BH has not used the advantages obtained through its accession in the Council of Europe. A possible solution of this situation is seen by the author of this article to lie in a prompt and immediate fulfilling of the responsibilities by the BH State through the means of imposing urgent constitutional changes prescribed both by the General Framework Agreement and Council of Europe Statute. In this sense the state of BH would, as a modern democratic state of rule of law, strengthen its institutions and, by doing this, it would protect fundamental human rights and freedoms.

Key words: *Human Rights and Freedoms, Council of Europe, European Union, State BiH, Democratic and Rule of Law State*

Uvod

Država Bosna i Hercegovina potpisala je 1995. godine Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini. Tim sporazumom (tzv. Dejtonski sporazum¹) i u njemu sadržani Aneksom 4 – Ustavom Bosne i Hercegovine, država Bosna i Hercegovina se obavezala, da će na prostoru svoje jurisdikcije direktno primjenjivati Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava, i da će ona imati prednost nad svakim drugim pravom². Sedam godina kasnije (2002.) država Bosna i Hercegovina je, nakon prijema u Vijeće Evrope, potpisala Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i tako se još jednom obavezala da će, osigurati efektivnu zaštitu ljudskih prava i sloboda koja su sadržana u Evropskoj konvenciji. Iako je od potpisivanja Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini prošlo osamnaest godina, a od potpisivanja Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava jedanaest godina, država Bosna i Hercegovina još uvijek nije ispunila ovu dva puta preuzetu obavezu da će svim licima pod svojom suverenom vlašću osigurati primjenu osnovnih ljudskih prava i temeljnih sloboda iz Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava.

¹ Opći okvirni sporazum je potpisan u Vazduhoplovnoj vojnoj bazi Dejton u Ohaju, SAD-e, 01.-21.11.1995. godine

² Član 2.2 Ustava Bosne i Hercegovine - Ljudska prava i fundamentalne slobode.

1. Obaveza države Bosne i Hercegovine da zaštiti ljudska prava i slobode koja proizilazi iz Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini

Aneks 4 Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini – Ustav Bosne i Hercegovine – posebno je definirao status države Bosne i Hercegovine i označio je kao „demokratsku državu, koja djeluje na principu vladavine prava i koja ima slobodne demokratske izbore³. Ustav Bosne i Hercegovine je takođe, na jedinstven način propisao obavezu poštivanja ljudskih prava i temeljnih sloboda, te istovremeno odredio poseban status Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, gdje se jasno propisuje, da se „Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava izravno primjenjuje u Bosni i Hercegovini i da ima prioritet nad svakim drugim pravom u Bosni i Hercegovini⁴“. Iako je u Aneksu 4 Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini precizirana obaveza usklađivanja entitetskih ustava sa Ustavom BiH u roku od tri mjeseca od stupanja na snagu ovog ustava, to do danas nije učinjeno⁵. Dakle, država Bosna i Hercegovina već na samom početku implementacije mirovnog sporazuma nije postupila po obavezi koju joj je nametnuo Aneks 4 tj. nije izmijenila ustave entiteta kako bi ih dovela u saglasnost sa Ustavom BiH. A Ustav BiH još uvijek nije usklađen sa Evropskom konvencijom za zaštitu osnovnih ljudskih prava i temeljnih sloboda, iako je to već više puta naloženo od strane Evropske komisije⁶.

Ova dejtonska obaveza države BiH, da zaštiti osnovna ljudska prava i i slobode, istovremeno je i obaveza Visokog predstavnika međunarodne zajednice. Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini precizno naglašava „širok dijapazon aktivnosti uključujući ... ustanovljenje političkih i ustavnih institucija u BiH, unapređenje poštovanja ljudskih prava i povratka raseljenih lica i izbjeglica; te održavanje slobodnih i fer izbora“⁷.

³ Član 1.1 Ustava Bosne i Hercegovine

⁴ Član 2.2 Ustava Bosne i Hercegovine

⁵ Član 12.2 Aneksa 4 Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH: „U roku od tri mjeseca od stupanja na snagu ovog ustava, entiteti će amandmanski izmijeniti svoje ustave da bi se osigurala saglasnost sa ovim ustavom u skladu sa članom 3(b)“;

⁶ Vidjeti šire u Izvještajima Evropske komisija o napredovanju Bosne i Hercegovine za 2010., 2011. i 2012. godinu

⁷ Član 1.1 Aneksa 10 Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini

Posebno je važno naglasiti, da je Opći okvirni sporazum za mir predvidio i moguće situacije, koje državne institucije neće moći same riješiti. Iz tog razloga, uloga Visokog predstavnika, kao „vrhovnog tumača civilnog dijela sporazuma“⁸, se ogleda u „nadziranju implementacije mirovnog sporazuma“⁹ ali i djelovanju u onim situacijama gdje Visoki predstavnik „procijeni da je potrebno razriješenje bilo kojih poteškoća koje proizilaze u vezi sa civilnom implementacijom“¹⁰.

Proces pristupanja države Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: BiH) u Vijeće Evrope (u daljnjem tekstu: VE) nije bio niti malo jednostavan¹¹. Parlamentarna skupština Vijeća Evrope (u daljnjem tekstu: PSVE) u pogledu Mišljenja o Zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u VE izričito naglašava „da bi državne institucije trebalo ojačati na račun institucija na entitetskom nivou, ukoliko bude potrebno i revizijom Ustava u tom cilju, dok prema Aneksu 10 Dejtonskog sporazuma, Visokog predstavnika smatra odgovornim za primjenu civilnih aspekata mirovnog sporazuma“¹². Iz ovog Mišljenja PSVE se vidi, da je država BiH bila dužna i prije prijema u VE, raditi na jačanju demokratske države, kako bi ona bila u stanju da svom pojedincu osigura neometano uživanje svih ljudskih prava sadržanih u Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava.

Ovdje možemo konstatovati da se vrlo konzistentna politika VE ogleda još od 1996. godine, kada je otvoren Ured VE u Sarajevu, kako bi „efikasno doprinio implementaciji aktivnosti na razvoju i konsolidaciji demokratske

⁸ Član 5. Aneksa 10 Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini

⁹ Član 2.1(a) Aneksa 10 Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini

¹⁰ Član 2.1(d) Aneksa 10 Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini

¹¹ Prema Mišljenju br. 234 (2002) Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope „Parlament BiH je 5. maja 1992. godine podnio zahtjev za status specijalnog gosta kod Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope, koji je odobren 28. januara 1994. godine, od kada delegacija Parlamenta BiH u statusu Specijalnog gosta učestvuje u radu PSVE i njenih komiteta. BiH je podnijela zahtjev za članstvo u VE 10. aprila 1995., da bi četiri godine kasnije, 12-13 januara 1999. godine Komitet ministara zatražio od PSVE da da mišljenje o tom zahtjevu, u skladu sa Statutarnom rezolucijom 51 (30A)“, par. 1. i 2.

¹² Mišljenje Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope br. 234 (2002.) – Zahtjev Bosne i Hercegovine za članstvo u Vijeću Evrope, paragraf 4. i 5. – „Visokog predstavnika imenuje Upravljački odbor Vijeća za implementaciju mira (PIC), a potvrđuje Vijeće sigurnosti Ujedinjenih nacija“.

stabilnosti¹³. Međutim, ono što je već tada naloženo državi BiH jeste primjena principa vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, te nastavak započete demokratske reforme s ciljem poptunog usklađivanja cjelokupnog zakonodavstva sa principima i standardima VE, što i dan danas nije urađeno, prije svega u pogledu usklađenosti samog Ustava BiH sa EK. I dalje se vrlo precizno i jasno naglašava obaveza države BiH da „kontinuirano ispituje kompatibilnost zakonodavstva sa Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda¹⁴“. Ali, ono što je ključno jeste mišljenje PSVE da država BiH neće biti ostavljena da samostalno djeluje u navedenim reformskim procesima: „specifični programi saradnje i pomoći koji se trenutno provode (op. aut.: radi se o 2002.) kako bi pomogli BiH da ispuni svoje dužnosti i obaveze moraju i dalje biti nastavljeni nakon prijema BiH u Vijeće Evrope¹⁵.

Politika VE dalje je jasno naložila državi BiH da „razmotri u roku od godinu dana, uz pomoć Evropske komisije za demokratiju putem prava (Venecijanske komisije), legislativu o izborima u svjetlu standarda Vijeća Evrope, te ju revidira gdje je to potrebno¹⁶.

Posebna je tema, svakako, povratak izbjeglih i raseljenih lica, gdje i dan danas bilježimo vrlo male pomake, dok je PSVE još tada naložila da se

¹³ *Prema Mišljenju br. 234 (2002.) PSVE 1996. godine otvara Ured VE i daje mu punu političku i materijalnu podršku, kako bi efikasno doprinio implementaciji aktivnosti na razvoju i konsolidaciji demokratske stabilnosti. Dakle, već tada PSVE formira Ured u čijoj je nadležnosti da da efikasan doprinos aktivnostima koje bi BiH izvele na pravi put. Nakon toga, slijedi manji broj pozitivnih aktivnosti u pogledu konvencija, za koje se država BiH obavezala da će ih učiniti i koje uglavnom obuhvataju usvajanje određenih zakona, ratifikaciju regionalnih i međunarodnih konvencija, efikasnu saradnju u pogledu implementacije Dejtonskog sporazuma, te suradnju sa Međunarodnim krivičnim tribunalom za bivšu Jugoslaviju. – par. 8.-13.*

¹⁴ *Paragraf iii(c) Mišljenja PSVE br. 234 iz 2002.*

¹⁵ *Ibidem, Par 8. i 13.*

¹⁶ *Ibidem, Par. iv.(b); U pogledu ljudskih prava, između ostalog, državi BiH je naloženo, da saraduje i razvija institucije za zaštitu ljudskih prava, kao što je to institucija Ombudsmena za ljudska prava, da osigura potpunu implementaciju imovinskih zakona, da rekonstruiše mehanizme za zaštitu ljudskih prava u skladu sa preporukama Venecijanske komisije, te da posebno, „nastavi sa reformama koje imaju za cilj uspostavljanje profesionalnog i nezavisnog sudstva i tužilaštva, kao i da nastavi olakšavati rad na ekspeditivnoj i poštenoj procjeni rada aktivnih sudija i tužilaca i da pomaže Nezavisnoj sudskoj komisiji“ par. v.(g)*

poduzmu sve neophodne mjere za brz i siguran povratak izbjeglica i raseljenih osoba i da se osiguraju uslovi za održiv povratak¹⁷. Takođe, od velikog je značaja i nastavak reforme u oblasti obrazovanja u cilju eliminacije svih vidova segregacije i diskriminacije na osnovu etničkog porijekla¹⁸. Međutim, ni u tom pogledu nije do danas mnogo učinjeno. Segregacija i diskriminacija u obrazovanju je još uvijek prisutna na teritoriji BiH, pa je „najuočljivija na nivou srednjeg i osnovnog obrazovanja gdje, uz prećutnu saglasnost međunarodne zajednice i organizacija koje se bave reformom obrazovanja, imamo fenomen tzv. „dvije škole pod jednim krovom“ što predstavlja eklatantni primjer segregacije u obrazovanju otjelotvoren u formi obrazovnog aprthejda¹⁹“, što dovoljno govori koliko smo uspješno ostvarili obaveze koje nam je nametnula PSVE.

Država BiH obilježila je 24. aprila 2013. godine jedanaest godina od prijema u VE, instituciju od ključnog značaja za demokraciju, vladavinu prava i zaštitu ljudskih prava. Upravo instituiranje na zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, demokraciji i vladavini prava, određuje prirodu i cilj VE, koji je osnovan da, na temelju Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima iz 1948. godine, unaprijedi i učini sigurnim univerzalno i stvarno priznavanje i poštivanje ljudskih prava i sloboda propisanih u EK svim licima pod jurisdikcijom države, i ostvari ‘veće jedinstvo’ među njegovim članicama. Veće jedinstvo među članicama VE zasnivalo se na ‘potvrđivanju duboke vjere u one temeljne slobode koje čine temelje pravde i mira u svijetu’ koje se štite stvarnom političkom demokracijom i zajedničkim shvaćanjem i poštivanjem ljudskih prava, što zapravo predstavlja temelj osnovnih zajedničkih vrijednosti. Ovdje se zaštita ljudskih prava bazirana na stvarnoj političkoj demokraciji ponovno spominje upravo u kontekstu napredovanja države ka evropskim integracijama, što opet nije slučaj sa BiH.

Osnivanjem VE, zapadnoevropske države su se, zapravo bazirale na „istim strijemljenjima i zajedničkom naslijeđu političkih tradicija, ideala, slobode

¹⁷ *Ibidem*, Par. v.(i)

¹⁸ *Ibidem*, Par. v.(k.)

¹⁹ *Madacki, Saša i Karamehić, Mia, ur., Sentar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu i Asocijacija Alumni centra za interdisciplinarnu postdiplomske studije (ACIPS), 2009., str. vii*

i vladavine prava²⁰. Demokratski karakter države se spominje u Preambuli Statuta VE²¹ kao „zajednička baština duhovnih i moralnih vrijednosti” koje predstavljaju ‘izvor načela osobne slobode, političke slobode i vladavine prava na kojima se temelji svaka istinska demokracija²²’. Član 3 Statuta VE navodi zajedničke uvjete napredovanja koje se moraju ispuniti ukoliko država namjerava postati punopravnom članicom Evropske unije²³, gdje prvo mjesto zauzima zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda. Takođe, Preambula EK navodi i „stvarnu političku demokraciju²⁴” koja se navodi i u pravu na pravične izbore²⁵. U pogledu demokratskog karaktera države proizilazi, da država članica, koja namjerava da ispuni uvjete za članstvo u VE u pogledu očuvanja zajedničkog naslijeđa, mora i prije prijema biti država zasnovana na demokratskom uređenju, što je veoma upitno u slučaju države BiH.

Jedanaest godina poslije, iako je državi BiH nametnuta obaveza da „institucionalizira policijske akademije osnovane pod okriljem međunarodne zajednice i da nastavi sa reformama u cilju uspostavljanja multietničkih policijskih snaga²⁶”, U pogledu reforme policije na državnom nivou BiH je postigla određeni napredak. „Institucionalni razvoj reforme policijskih agencija i Direkcije za koordinaciju policijskih tijela polako napreduje. Mogućnosti pojedinih tijela za provođenje zakona su poboljšane, ali je potrebno raditi na poboljšanju sistemske saradnje. Svukupno gledano, pripreme u ovom području su uznapredovale²⁷”.

²⁰ *Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava, Preambula, par. 6*

²¹ *Statut Vijeća Evrope je potpisan 5. Maja 1949. godine u Londonu, (European Treaty Series ETS).*

²² *Statuta Vijeća Evrope, par. 3*

²³ „Svaka članica Vijeća Evrope priznaje načelo vladavine prava i načelo prema kojem svaka osoba pod njezinom jurisdikcijom mora uživati ljudska prava i temeljne slobode, te se obavezuje da će iskreno i djelotvorno sarađivati na postizanju cilja određenog u poglavlju I” – član 3 Statuta Vijeća Evrope.

²⁴ *Preambula Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, par. 5*

²⁵ „Visoke strane ugovornice se obavezuju u primjerenim vremenskim razmacima osiguravaju slobodne izbore s tajnim glasanjem, pod uvjetima koji osiguravaju slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnih tijela” – član 3. Protokola 1 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

²⁶ *Par. v.(m.) Mišljenja PSVE br. 234 iz 2002.*

²⁷ *Izveštaj Evropske komisije o napredovanju za 2012. godinu, str. 58-59.*

Međutim, pojedini autori su mišljenja da je „reforma policije u BiH proces koji još nije priveden kraju²⁸“.

Državi Bosni i Hercegovini nametnuta je dalje, i da pojača „napore u borbi protiv korupcije unutar sistema sudstva i tužilaštva, policije, kao i upravnog aparata²⁹“. Opet moramo konstatovati, da ni tu nije uočen značajan napredak, pa Evropska komisija navodi da „korupcija i dalje utječe na sve sfere života, ekonomski razvoj i vladavinu prava ... korupcija u javnoj nabavci je široko rasprostranjena, što je zabrinjavajuće. Područja u kojima postoji izražen rizik od korupcije su izdavanje dozvola i javne službe, kao što su javno zdravstvo i obrazovanje³⁰“.

I konačno, sama obaveza, kako saradnje BiH sa organima VE, tako i praćenja sprovođenja preuzetih obaveza, PSVE regulirala je Odlukom o uspostavljanju Skupštinskog komiteta za poštivanje dužnosti i obaveza od strane članica VE (Nadzorni komitet)³¹, kao i u procesu monitoringa, uspostavljenim na osnovu Deklaracije Komiteta Ministara³², što ponovno potvrđuje stav da ispunjenje preuzetih obaveza nije ostavljeno na milost

²⁸ Spahić, Taib, *Razvoj nacionalnih policija u Evropi*, Sarajevo, 2012., str. 330 - „Nastavak reforme policijskih struktura u skladu sa tri principa Evropske komisije, te prema odredbama donosenih zakona o upostavi Direkcije za koordinaciju policijskih tijela i neovisnih i nadzornih tijela policijske strukture slijedi tek nakon provođenja ustavnih promjena u BiH. Ovo svakako ne doprinosi jačanju rada policijskih agencija u BiH i stavlja ih pred ozbiljan izazov efikasnog edgovora savremenim sigurnosnim prijetnjama – na lokalnom i regionalnom nivou“.

²⁹ Par. v.(o.) Mišljenja PSVE br. 234 iz 2002.

³⁰ „Ukupno gledajući, BiH je još uvijek u ranoj fazi u borbi protiv korupcije. Korupcija i dalje prevladava u mnogim oblastima i predstavlja ozbiljan problem. Utvrđen je pravni okvir, ali politička volja za rješavanje problema i za poboljšanje institucionalnih kapaciteta i dalje je slaba. Potrebno je ubrzati provedbu strategije i akcijskog plana. ...Potrebni su stalni naponi kako bi se ostvarili solidni rezultati proaktivne istrage, krivičnog gonjenja i osude korupcije na visokom nivou“. Izvještaj Evropske komisije za 2012. godinu, str. 13-15

³¹ Odluka PSVE 1115 (1997.) o uspostavljanju Skupštinskog komiteta za poštivanje dužnosti i obaveza od strane članica VE (Nadzorni komitet).

³² Deklaracija Komiteta Ministara od 10.11.1994. godine (95. sjednica).

i nemilost samoj BiH kao državi članici VE³³. I bez obzira na Mišljenje PSVE, da je BiH sposobna osigurati primjenu člana 4 Statuta VE, te ispuniti uvjete za članstvo u VE u skladu sa članom 3 Statuta VE (demokratija, vladavina prava i zaštita ljudskih prava i osnovnih sloboda), PSVE je od dana njenog prijema počela pažljivo pratiti situaciju u BiH, i dala preporuku Komitetu ministara VE „da redefinira, u svjetlu ovog mišljenja, područja od prioritetne važnosti za BiH unutar programa saradnje VE i da za njih dodijeli neophodna sredstva; i poveća svoju političku, finansijsku i tehničku potporu Uredu Sekretarijata VE u BiH³⁴“.

Izvještaj Evropske komisije iz 2003. godine (godinu dana nakon prijema države BiH u VE) jasno navodi da je država BiH primljena u VE sa postprijemnim uvjetima na kojima BiH još uvijek radi³⁵, dok Izvještaj Evropske komisije iz 2012. godine (devet godina kasnije), navodi da je „sveukupno gledano, postignut mali napredak u usklađivanju sa presudom Evropskog suda za ljudska prava u predmetu Sejdić/Finci i uspostavljanju funkcionalnih i održivih institucija³⁶“. Presuda Sejdić/Finci protiv Bosne i Hercegovine potvrdila je prvo, da je Ustav Bosne i Hercegovine suprotan Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava, i drugo, da je karakter države

³³ Par. (17.) Mišljenja PSVE br. 234 iz 2002. „PSVE je u pogledu pravilnog funkcioniranja državnih institucija nametnula niz obaveza koje, između ostalog uključuju, stvaranje zajedničke odbrambene politike, jačanje demokratske kontrole nad oružanim snagama, priznavanje kvalifikacija u obalsti visokog obrazovanja u evropskoj regiji, te osiguranje vlasti države BiH da osigura sprovođenje i onih nadležnosti, koje su trenutno na nivou entiteta, jer su samo vlasti BiH odgovorne“.

³⁴ Stav 21., par. (i). i (ii) Mišljenja PSVE br. 234 iz 2002.

³⁵ Izvještaj Komisije Vijeću o spremnosti BiH za pregovore o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom, od 18.11.2003. godine, str. 12

³⁶ Izvještaj Evropske komisije o napretku BiH u 2012. godini, od 10.10.2012. godine, str. 9

Bosne i Hercegovine nedemokratski³⁷.

Funkcionalne i održive institucije su, zapravo, ključni preduvjet da bi država kandidat za članstvo u VE i Evropskoj uniji (u daljnjem tekstu EU) bila u mogućnosti da ostvari demokratski karakter države, primjenu principa vladavine prava i zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Više je nego očigledno da država BiH nema funkcionalne institucije, jer danas, u najvećem broju razvijenih dobrostojećih država izvršna vlast preuzima skoro sve funkcije države, upravo iz razloga što mora najbrže i najefikasnije djelovati, kako bi odgovorila na brojne zahtjeve njenih građana. BiH ima tzv. Vijeće ministara koje ne predstavlja vladu u navedenom smislu i nije u mogućnosti djelovati na ovim principima. Takođe, država BiH nema vrhovni sud, što onemogućava njene građane tj. sva lica pod jurisdikcijom države, da efikasno koriste pravo na pravično suđenje i pravo na efektivni pravni lijek, čime bi se omogućila jednaka primjena zakona na čitavoj teritoriji države BiH.

Ovdje dolazimo do ključnog pitanja koliko se i kako odgovornost za nepoštivanje ili prethodno neispunjavanje uvjeta za prijem države u članstvo VE može podijeliti između organa VE i države kandidata? U tom smislu, postupak prijema novih članica VE bio je, možemo slobodno reći, rutinski, što znači da se podrazumijevalo da države članice VE ispunjavaju uvjete neophodne za prijem države članice u VE (demokratski izbori i zaštita ljudskih prava propisana ustavom države), i nije bilo nekih detaljnijih provjera da li država kandidat za članstvo u VE ispunjava spomenute

³⁷ 22. decembra 2009. godine donesena je presuda Evropskog suda za ljudska prava u Strasbourgu *Sejdić/Finci protiv BiH*, gdje su dva aplikanta, gosp. Dervo Sejdić i gosp. Jakob Finci, u skladu sa članom 34. EK žalili da im je onemogućeno da se kandidiraju na izborima za Dom naroda i Predsjedništvo BiH zbog njihovog romskog i jevrejskog porijekla, pri čemu su se pozvali na član 3., 13., 14., član 3. Protokola br. 1 i član 1. Protokola br.12. EK. Sud je presudio (sa 14 glasova „za“ i tri glasa „protiv“), da postoji kršenje člana 14. u vezi sa članom 3. Protokola br. 1. koji se odnosi na nemogućnost aplikanata da se kandidiraju na izborima za Dom naroda Bosne i Hercegovine. Dalje, Sud je presudio (sa 16 glasova „za“ i jedan glas „protiv“) da postoji povreda člana 1. Protokola br. 12 zbog nemogućnosti aplikanata da se kandidiraju na izborima za Predsjedništvo BiH; te je jednoglasno presudio da utvrđivanje povrede predstavlja samo po sebi dovoljnu pravednu naknadu za svu nematerijalnu štetu koju su aplikanti pretrpjeli. <http://www.mhrr.gov.ba/uredzastupnika>, pristupljeno 02.05.2013.

uvjete³⁸. Međutim, tek kada su bivše komunističke države počele ulaziti u VE kao ravnopravni kandidati, dosadašnja praksa VE, da provjerava samo izbore i poštivanje ljudskih prava, u velikoj se mjeri izmijenila. U tom smislu, nakon pada Istočnog bloka (1989.) VE je preuzelo aktivniju ulogu u smislu pomoći istočnoevropskim državama, te izradilo niz programa saradnje. U tom pogledu, posebno je značajan Izvještaj o proširenju VE od 16. juna 1992. godine³⁹, gdje se između ostalog naglašava da je jedan od preduvjeta, da bi se država smatrala dijelom evropskog kontinenta „integracija u evropsku kulturu i poimanje same države kao evropske države“. Najveće dostignuće VE jeste pomoć na dostizanju zajedničkih vrijednosti u području vladavine prava i ljudskih prava, pa je rad na transformaciji postkomunističkih društava ka standardima zapadne Evrope postao jedna od glavnih aktivnosti VE: „VE se pretvorilo u organizaciju čiji je glavni zadatak da širi te vrijednosti u bivšim komunističkim državama i pomogne im u procesu tranzicije. Uloga čuvara i zaštitnika i zapadnoevropski karakter VE zamijenjeni su ‘misionarskim’ radom na preobražaju istočne Evrope“⁴⁰.

2. Bosna i Hercegovina kao demokratska država

Bečka deklaracija šefova država i vlada država članica Vijeća Evrope usvojena 1993. godine posebno naglašava demokratski karakter države: „Vijeće Evrope je najznačajnija evropska politička institucija koja je sposobna da primi, na ravnopravnoj osnovi i u stalne strukture, demokratske zemlje Evrope koje su se oslobodile komunističkog ugnjetavanja“⁴¹. Sve države VE, posebno Centralne i Istočne Evrope, koje su *a priori* demokratske i pravne, zastupaju politiku otvorenosti i saradnje, dok se sa druge strane VE obavezuje, da će razvijati programe koje će i dalje pomagati razvoj demokratske tranzicije.

³⁸ *Report on the Proceedings of the First Session of the Council of Europe: with realted documents, Strasbourg, 8th September 1949, Great Britain Foreign Office, Council of Europe, p. 3*

³⁹ Vidjeti šire „Information report on the enlargement of the Council fo Europe (16June 1992), Doc. 6629“, <http://www.cvce.eu/viewer/-/content/7b6ce3b7-8e8e-42b8-bc34-5f0494a23a5f/en>, stranici pristupljeno 01.05.2013.

⁴⁰ Đerić, Vladimir, *Članstvo u Savetu Evrope – uslovi, postupak prijema i nadzor nad izvršenjem obaveza*, Beogradski centar za ljudska prava, 2001., str. 17

⁴¹ http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/archives/other_texts/2vienna/declaration/declaration_vienna_summit_EN.asp, par. 6, stranici pristupljeno 02.05.2013.

Bosna i Hercegovina je ustavno definirana kao „demokratska država, koja funkcionira sukladno zakonu i temeljem slobodnih i demokratskih izbora⁴²“. Postavlja se pitanje koliko smo, zapravo, ostvarili prvi od tri temeljna uvjeta iz Strabourga, što bi trebalo da bude put ka Evropskoj uniji? Pozicija EK definirana je Aneksom 4 – Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH⁴³ koji predstavlja Ustav BiH, gdje se navodi da se EK u Bosni i Hercegovini primjenjuje direktno i da ima prednost nad svakim drugim pravom u BiH⁴⁴. Međutim, situacija na terenu je sasvim drugačija. Država Bosna i Hercegovina trenutno nije u mogućnosti da ispoštuje osnovna ljudska prava i temeljne slobode.

Danas, 2013. godine, skoro četiri godine od donošenja presude Sejdić/Finci, prema kojoj država BiH još uvijek nije postupila, situacija se ni najmanje nije promijenila iako „države preuzimaju obavezu da se povinuju konačnoj presudi Suda u svakom predmetu u kojem su stranke, a konačna odluka Suda se dostavlja Komitetu ministara koji nadgleda njeno izvršenje⁴⁵“. Komitet ministara, kao izvršni organ VE može svakoj državi članici VE, ‘koja teško krši odredbe člana 3. Statuta VE suspendirati pravo zastupanja i pozvati je da se povuče⁴⁶. pod uvjetima predviđenim u članu 7’. Ukoliko se država članica takvom pozivu ne odazove, Komitet ministara može odlučiti da njezino članstvo u VE prestaje od dana koji Odbor odredi⁴⁷. Do današnjeg dana Komitet ministara nije iskoristio pravo suspenzije i zastupanja u

⁴² Član 2. Ustava Bosne i Hercegovine – Aneksa 4 Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini

⁴³ Član 2.2 Ustava BiH, „Republika Bosna i Hercegovina, Republika Hrvatska i Savezna Republika Jugoslavija (“Stranke) potpisale su u Parizu, 14. decembra 1995., Opći okvirni sporazum za mir u BiH, „priznajući potrebu za sveobuhvatnim sporazumom radi okončanja ‘tragičnog sukoba u regionu’, te želeći pridonijeti tom cilju i promicati trajni mir i stabilnost“.

⁴⁴ Vidi šire objašnjenje o supremaciji EK nad Ustavom BiH u: Ljudska prava u Bosni i Hercegovini, 2008., Živanović, Miroslav ur., autori: ekspertni tim saradnika Centra za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu; Centar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 2009., str. 31-32., i Sadiković, Lada, „Nadustavni karakter Evropske konvencije o ljudskim pravima u Bosni i Hercegovini“, Pregled, Sarajevo, Januar-april 2012., broj 1., str. 57-72.

⁴⁵ Član 46 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava

⁴⁶ Član 7. Statuta Vijeća Evrope

⁴⁷ Član 8. Statuta Vijeća Evrope

odnosu na državu BiH, članicu VE, koja je ‘teško prekršila’ uvjete iz člana 3. Statuta VE, iako je zastupnica u Evropskom parlamentu Doris Pack tražila „suspenziju finansijske pomoći Evropske unije iz IPA fondova te da se od primjene obustavi privremeni sporazum o trgovini BiH i EU“⁴⁸.

Reakcije vladajućih institucija na spomenutu presudu ne ulijevaju mnogo optimizma, što govori u prilog tome, da se država BiH ne može pozvati na svoje ‘demokratsko opredjeljenje’. Presuda Sejdić/Finci je u svakom slučaju ‘historijska presuda’ jer je pokrenula čitavo pitanje odnosa Ustava BiH – Aneksa 4 Dejtonskog sporazuma i EK, kao dokumenta koji je direktno primjenjiv i ima nadustavni karakter. Iako su mišljenja različita, od onih koji smatraju da je rješenje presude vrlo sofisticirano, do onih koji samtraju da je etničko, jezičko, pa čak i matematičko rješenje, suština implementacije spomenute presude.

Kada se, međutim, posle presude Sejdić/Finci objavi presuda dr. Ilijaz Pilav protiv BiH, koja uklanja diskriminaciju pojedinaca koji pripadaju tzv. konstitutivnim narodima, još ozbiljnije će se nametnuti pitanje od krucijalnog značaja, koliko je zaista država BiH, sa trenutnim ustavnim uređenjem, zaista sposobna da svim licima pod svojom jurisdikcijom obezbijedi ljudska prava i osnovne slobode. Pilav je još davne 2007. godine tužio državu BiH Evropskom sudu za ljudska prava u Starzbourgu, jer mu nije dopušteno da se kao Bošnjak kandidira za člana Predsjedništva BiH iz Republike Srpske. S obzirom da se već šest godina očekuje donošenje presude u predmetu „dr Ilijaz Pilav protiv BiH“, usklađivanje Ustava BiH sa EK prema ovoj presudi odnosilo bi se na sve građane BiH - ‘lica pod jurisdikcijom države BiH’ prema članu 1. EK, što bi „političke pregovore oko ustavnih promjena, slažu se i političari i analitičari, moglo dodatno usložniti“⁴⁹. Dok dr. Pilav smatra da se uopšte ne postavlja pitanje hoće li presuda biti riješena u njegovu korist ili ne⁵⁰, jedni su mišljenja da bi „daleko

⁴⁸ <http://www.oslobodjenje.ba/vijesti/bih-eu/kacin-amandman-doris-pack-je-opomena-pred-isključenje-stranici> pristupljeno 17.06.2013.

⁴⁹ <http://www.slobodnaevropa.org/content/presuda-u-slucaju-pilav-otezace-pregovore-oko-ustavnih-promjena/24654193.html>, stranici pristupljeno 02.05.2013., autor Tina Jelin Dizdar

⁵⁰ *Ibidem*, Radio Slobodna Evropa „Sud je otprilike, koliko su meni dostupne informacije, zadnjih mjeseci namjerno odugovlačio sa donošenjem presude u moju korist, da bi se dala šansa državi BiH da implementira presudu Sejdić/Finci“

važnije bilo riješiti ovaj slučaj Pilav jer bi postavio pitanje entitetskih granica i svega drugog⁵¹, dok drugi smatraju „da je BiH primarno ispunila svoju obavezu, a to je usklađivanje svih odredbi Ustava s Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava, danas ne bismo imali ni slučaj Sejdić/Finci, ali ni budući slučaj Pilav⁵²“.

Ovdje dolazimo do mogućeg rješenja u pogledu i donošenja i izvršavanja presuda Evropskog suda za ljudska prava u Strasbourgu. Sud za ljudska prava raspolaže sa mehanizmom tzv. „pilot – presude“ – kojom „omogućuje odgovornoj državi da jedan društveni problem riješi načelnim putem i izbjegne seriju presuda u kojima bi pred Sudom bila oglašena odgovornom za povredu ljudskih prava“⁵³. Međutim, ukoliko država članica VE koja je odgovorna za predmete ne izvrši presudu, sve predstavke će biti predmet posebnih sudskih presuda, što će samo otežati položaj odgovorne države. Iako Evropski sud u nekim predmetima zauzima stanovište da u određenim državama postoji sistemski problem (što je više nego očigledno da u državi BiH postoji takav problem sa poštivanjem ljudskih prava i sloboda i neusaglašenosti Ustava BiH sa EK, jer su sve presude od 2002. godine do 2012. godine donesene u korist aplikanta pojedinca a protiv demokratske države)⁵⁴, i tom prilikom donese tzv. ‘pilot – presude’, takvo postupanje ipak nije obavezno. Evropski sud za ljudska prava naime, daje priliku državi članici VE da samostalno primijeni one mjere koje smatra svrsishodnim u datom slučaju⁵⁵.

3. Bosna i Hercegovina je ustavno zasnovana na principu vladavine prava

Države koje su promijenile politički sistem i prešle iz jednopartijskog u višepartijski sistem, te samim tim uspostavile demokratski način vršenja vlasti, suočavaju se danas sa mnogobrojnim izazovima. Princip vladavine

⁵¹ Ćazim Sadiković, *Ibidem*, *Radio Slobodna Evropa*

⁵² Srđan Dizdarević, *Ibidem*, *Radio Slobodna Evropa*

⁵³ Popović, Dragoljub, *Evropsko pravo ljudskih prava*, *JP Službeni glasnik* 2012., str. 438.

⁵⁴ www.echr.coe.int, i http://www.mhrr.gov.ba/ured_zastupnika/odluke/default.aspx?id=170&langTag=bs-BA, stranicama pristupljeno 03.05.2013.

⁵⁵ *Vidi šire o tome: Popović, Dragoljub, Evropsko pravo ljudskih prava, JP Službeni glasnik* 2012., str. 437-439.

prava, u okviru kojeg je jedino moguće ostvariti uvjete neophodne za članstvo u euroatlanskim organizacijama, predstavlja svakako jedan od strateških ciljeva svih demokratski opredjeljenih država danas. Lord Paddy Ashdown, s pravom na prvo mjesto stavlja funkcioniranje države na principu vladavine prava: „Vjerovali smo, da je demokracija i mjerenje njenog uspjeha brojem organiziranih izbora naš najviši prioritet. U međuvremenu smo došli do spoznaje da je na prvom mjestu princip vladavine prava, o čemu ovisi i funkcionalna ekonomija, slobodni i fer politički sistemi, razvoj civilnog društva i povjerenje javnosti u policiju i sudove“⁵⁶.

Princip vladavine prava, je kompleksan pojam kojeg je teško obuhvatiti na cjelovit način ali u najvećoj mjeri obuhvata „princip upravljanja u kojem su sve osobe, institucije i entiteti, javni i privatni, uključujući i samu državu, odgovorni zakonu koji je javno proglašen, koji se jednako sprovodi i na osnovu kojeg se neovisno odlučuje, u saglasnosti sa međunarodnim normama i standardima ljudskih prava. Vladavina prava takođe zahtijeva mjere koje osiguravaju pridržavanje principa supremacije zakona, jednakosti pred zakonom, odgovornosti prema zakonu, pravednosti u primjeni zakona, podjeli vlasti, participiranju u donošenju odluka, pravne izvjesnosti, izbjegavanju arbitrarnosti i proceduralne i pravne transparentnosti“⁵⁷. Suprotno tome, široko i nedovoljno precizno definirana ovlaštenja različitih organa predstavljaju glavnu prepreku na putu ka demokratskom društvu koje se zasniva na vladavini prava⁵⁸.

Prema do sada navedenom, može se zaključiti da ulazak države u VE pretpostavlja određeni stepen afirmacije principa vladavine prava i zaštite ljudskih prava. Statut VE izričito navodi da država koja pristupa VE priznaje princip vladavine prava. Pojedini autori navode nekoliko elemenata koncepta vladavine prava, gdje se ispituje „da li država kandidat ima ustav koji bi mogao da posluži kao osnova za demokratske institucije i vladavinu

⁵⁶ UN High Representative Lord Paddy Ashdown, *What I Learned in Bosnia*, 2002

⁵⁷ USAID, *Department of Defence, Department of State Security Sector Reform*, p.4, Jan 15, 2009, UN Doc. S/2004/616 (2004), para. 6, vidjeti takođe UN Doc. A/61/636-S/2006/980 (2006)

⁵⁸ Dimitrijević Vojin, *Jugoslovensko vojno zakonodavstvo: usaglašenost sa standardima ljudskih prava i principima demokratije, u pregled jugoslovenskih propisa o sektoru bezbjednosti: status ljudskih prava i demokratske kontrole*, ur. Philipp Fluri i Miroslav Hadžić, Beograd, 2002., str. 10

prava, ali i princip podjele vlasti u smislu neovisnosti i nepristrasnosti pravosuđa⁵⁹. Probleme u vezi sa ustavom imali su Albanija⁶⁰ i Ukrajina⁶¹. Međutim, ono što je važno napomenuti, jeste, da su organi VE pomogli i Albaniji i Ukrajini da napišu ustave, nakon čega su i usvojeni. S pravom se postavlja onda pitanje, zašto organi VE, np. Venecijanska komisija, kao savjetodavno tijelo VE, nisu pružili pomoć pri pisanju ustava države BiH, koji bi zadovoljio sve norme zajedničkih vrijednosti i naslijeđa Evrope, demokratije, vladavine prava i zaštite ljudskih prava i sloboda, kada je više nego očigledno da nepredka nema već jedanaest godina.

Mevlut Cavasoglu, predsjednik Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope i Caroline Ravoud, bivša šefica Ureda VE u BiH, godinama su ukazivali na obaveze koje je BiH prijemom u ovu međunarodnu organizaciju preuzela na sebe, a koje još uvijek nije ispoštovala: „Probleme kakve danas imamo sa BiH, imali samo samo u Moldaviji; ako se ne otklone, VE će sankcionisati BiH“⁶². Predsjednik PSVE jasno je naglasio, još 2011. godine da su razlike u mišljenjima povodom šire promjene ustava brojne, i ne mogu se svoditi samo na provođenje sudske presude. Cavasoglu smatra da su nam potrebne temeljitije ustavne reforme, ali i da država članica mora ispuniti svoje

⁵⁹ Đerić, Vladimir, *Članstvo države u Savetu Evrope, uslovi, postupak prijema i nadzor nad izvršenjem presuda*, Beogradski centar za ljudska prava, 2001., str. 41-42

⁶⁰ *Opinion No. 189 (1995) on the application by Albania for membership of the Council of Europe*, <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta95/EOP189.htm>, stranici pristupljeno 02.05.2013. U slučaju Albanije, u trenutku prijema Albanija nije imala novi demokratski ustav, pa je PSVE smatrala da je dovoljno da postoji niz zakonskih akata s ustavnom snagom koji garantuju načela demokratskog društva i podjele vlasti;

⁶¹ <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta95/EOP190.htm>, Parliamentary Assembly, *Opinion No. 190 (1995) on the application by Ukraine for membership of the Council of Europe*, stranici pristupljeno 02.05.2013. U slučaju Ukrajine, postojao je ustavni aranžman o kome su se usaglasili predsjednik i Parlament, a koji je važio do usvajanja ustava, što nije predstavljalo prepreku za pristupanje VE.

⁶² Cavasoglu, Mevlut, *Slobodna Bosna*, 31.03.2011., str. 47-49 – „Razgovarao sam sa političarima o provođenju presude Evropskog suda, svi se slažu da ona treba biti provedena, ali razlike u mišljenjima sa javljaju kad govorimo o široj reformi ustava. Smatramo da se one ne mogu svoditi na provođenje sudske presude, potrebne su nam temeljitije reforme, a prije svega ustavne reforme u BiH su uzrok naše najveće zabrinutosti .. Nisam pristalica sankcija, ali svaka zemlja članica mora ispuniti svoje obaveze. Sada u BiH imamo neku vrstu zamršenog političkog čvora“.

preuzete obaveze. Komitet za ljudska prava UN-a, takođe je izrazio 2007. godine svoju zabrinutost nakon odbijanja relevantnih ustavnih amandmana iz 2006. godine, koji nisu prošli parlamentarnu proceduru. Krajem 2006. godine, održani su opći parlamentarni izbori i „dogovoreno je da se nakon izbora nastavi sa dogovorima i radom na ustavnim rješenjima, gdje će biti sadržana i rješenja koja se odnose na prava „ostalih“, ali do toga još uvijek nije došlo“⁶³.

PSVE održala je 2006. godine raspravu po hitnoj proceduri o ustavnim reformama u BiH, nakon čega je donesena Rezolucija 1513 o jačanju demokratskih institucija u BiH⁶⁴. Ta Rezolucija jasno je naglasila, da država BiH mora etničko predstavljanje zamijeniti građanskim predstavljanjem, da se sistem političkog odlučivanja učini efikasnijim i najvažnije, da se teritorijalno uredi država BiH na pravi način. Na žalost moramo konstatovati, da već sedam godina ništa od toga nije urađeno. 2008. godine PSVE je donošenjem Rezolucije 1626 ponovno pozvala sve političke stranke da odmah, nakon lokalnih izbora u oktobru 2008. godine ponovo otpočnu dijalog o reformi, u suradji sa Venecijanskom komisijom VE (par. 8), kako bi se do oktobra 2010. godine sastavio i novi ustav⁶⁵, kao što je to preporučeno od strane PSVE u Rezoluciji 1513 iz 2006. godine⁶⁶. Iako PSVE donosi rezolucije koje nemaju obvezujući karakter, svaka država članica VE nastoji da ih ispoštuje, prvo, upravo iz razloga što one predstavljaju prihvaćene obaveze prema članstvu u VE, i drugo, te obaveze, koje rezolucije nameću poklapaju se u najvećoj mjeri sa obavezama koje nameće Evropska unija i to prvenstveno na najvećem dostignuću VE, a to su ljudska prava i temeljne slobode. Svaka od navedenih rezolucija stalno naglašava permanentnu

⁶³ *Prvi periodični izvještaj Bosne i Hercegovine, sačinjen na zahtjev Komiteta UN-a, Sarajevo, decembar, 2007., str. 6*

⁶⁴ <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta06/ERES1513.htm>, stranici pristupljeno 13.05.2013. godine

⁶⁵ *Rezolucija PSVE 1626 iz 2008. Godine, par. 8: „In particular, as regards constitutional reform, the Assembly calls upon all the political stakeholders to re-launch dialogue about the various reform proposals immediately after the October 2008 local election, in close co-operation with the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), with a view to drafting and adopting a new constitution before october 2010, as previously recommended by the assembly in Resolution 1513 (2006)“.*

⁶⁶ <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta08/ERES1626.htm>, stranici pristupljeno 03.05.2013. godine

obavezu usklađivanja Ustava BiH sa EK. Međutim, poseban akcenat se stavlja i na obavezu države BiH da imenuje svoje predstavnike u svim tijelima VE, posebno Venecijanskoj komisiji, Evropskoj komisiji za borbu protiv rasizma i netolerancije (ECRI) i Evropskom komitetu za sprječavanje mučenja (CPT).

I zaključno, Evropski komesar za proširenje Štefan Fuller navodi da „nedostatak aktivnosti lidera političkih partija u vezi sa pitanjima Evropske unije zasigurno će ugroziti proces evropskih integracija BiH, kao i status kredibilnog partnera EU. Još jedni opći izbori koji krše Evropsku konvenciju o ljudskim pravima bili bi neprihvatljivi i ozbiljno bi doveli u pitanje legitimnost i kredibilitet izabranih tijela u zemlji“⁶⁷. Nakon slijeda događaja od 2002. godine pa do danas i svih do sada donesenih, kako rezolucija PSVE, tako i raznih izjava visokih dužnosnika, pitamo se s pravom, da li su svi do sada održani izbori bili prihvatljivi i kredibilni?

Visoko mjesto koje država BiH zauzima na Indeksu nefunkcionalnih država (Failed State Index) pokazuje, da nismo država koja je u mogućnosti da ispuni uvjete VE i samim tim ne može napredovati ka Evropskoj uniji i NATO-u. Nobelovac Jozef Stiglic potvrđuje prethodni argument izjavom da su „zemlje Balkana, među kojima je i BiH, propustile šansu da u prethodnom periodu razviju stabilne i snažne ekonomije ... loše stanje u ekonomijama eurozone, koje će se, kako je najavljeno iz Međunarodnog monetarnog fonda, nastaviti i u narednom periodu, loša je vijest za zemlje poput BiH. Očigledno je da će slabost u eurozoni pogoditi sve zemlje u regionu jugoistočne Evrope“⁶⁸.

Stiglic naglašava da zemlje u regionu nisu uspostavile snažne ekonomije, smatra da postoji entuzijizam da se prijeđe s komunističke na tržišnu ekonomiju, ali taj proces nije baziran na čvrstim temeljima. Posebno država BiH nema snažnu ekonomiju, državne institucije i sve ostalo neophodno da se odupre recesiji u eurozoni. Za takvu situaciju ne mogu se okriviti samo jedni ili drugi politički akteri u našoj državi. Ali se pri tome, svakako, ne smiju amnestirati niti institucije međunarodne zajednice sa Visokim predstavnikom niti institucije EU-e, ali ni vršioци vlasti na nacionalnom

⁶⁷ *Oslobođenje*, 12.04.2013., str. 2

⁶⁸ *Stiglic, Jozef, Dnevni avaz*, 22.04.2013., str. 2

nivou (vladajuće političke partije). Samo zajedničkim snagama država BiH može ispuniti postprijemne obaveze VE, usaglasiti Ustav BiH sa EK, i izvršiti ustavne reforme, koje su joj toliko puta već naložene.

Zaključak

Sa sigurnošću se može ustvrditi da država Bosna i Hercegovina, ni nakon osamnaest godina od potpisivanja Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, nije primijenila Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Takođe, država Bosna i Hercegovina nije iskoristila prednosti koje su joj pružene članstvom u Vijeću Evrope.

Odgovornost za ovaj veliki propust snose, kako organi međunarodne zajednice (UN, OHR, EU, VE), tako i svakako, domaći političari. Rješenje za sve ovo može se naći u ustavnim promjenama, kojima bi osnažila država Bosna i Hercegovina i, prema tome, naravno, primijenila Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava. Bosna i Hercegovina bi, kao moderna pravna i demokratska država ojačala svoje institucije i na taj način zaštitila osnovna ljudska prava i temeljne slobode.

Ustav Bosne i Hercegovine posebno je definirao status države Bosne i Hercegovine kao demokratske države, koja djeluje na principu vladavine prava i koja ima slobodne demokratske izbore. Na jedinstven način propisao je i obavezu poštivanja ljudskih prava i temeljnih sloboda, te istovremeno odredio poseban status Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, gdje se jasno propisuje, da se Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava izravno primjenjuje u Bosni i Hercegovini i da ima prioritet nad svakim drugim pravom u Bosni i Hercegovini.

Iako je u Aneksu 4 Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini precizirana obaveza usklađivanja entitetskih ustava sa Ustavom BiH u roku od tri mjeseca od stupanja na snagu ovog ustava, to do danas nije učinjeno. Bosna i Hercegovina već na samom početku implementacije mirovnog sporazuma nije postupila po obavezi koju joj je nametnuo Aneks 4 tj. nije izmijenila ustave entiteta kako bi ih dovela u saglasnost sa Ustavom BiH. A Ustav BiH još uvijek nije usklađen sa Evropskom konvencijom za

zaštitu osnovnih ljudskih prava i temeljnih sloboda, iako je to već više puta naloženo od strane Evropske komisije i drugih međunarodnih institucija.

Ova dejtonska obaveza države BiH, da zaštiti osnovna ljudska prava i i slobode, istovremeno je i obaveza Visokog predstavnika međunarodne zajednice, čija je funkcija da ustanovljava političke i ustavne institucija u BiH, unapređuje poštovanje ljudskih prava, radi na povratku raseljenih lica i izbjeglica te održava slobodne i fer izbore. Posebno je važno naglasiti, da je Opći okvirni sporazum za mir predvidio i moguće situacije, koje državne institucije neće moći same riješiti. Iz tog razloga, uloga Visokog predstavnika, kao „vrhovnog tumača civilnog dijela sporazuma“ se ogleda u nadziranju implementacije mirovnog sporazuma ali i djelovanju u onim situacijama gdje Visoki predstavnik procijeni da je potrebno razriješenje bilo kojih poteškoća koje proizilaze u vezi sa civilnom implementacijom mirovnog sporazuma.

Parlamentarna skupština Vijeća Evrope više je puta izričito naglasila, da bi državne institucije trebalo ojačati na račun institucija na entitetskom nivou, ukoliko bude potrebno i revizijom Ustava u tom cilju, dok prema Aneksu 10 Dejtonskog sporazuma, Visokog predstavnika smatra odgovornog za nadgledanje primjene civilnih aspekata mirovnog sporazuma, iz čega možemo zaključiti, da je država BiH bila dužna i prije zvaničnog prijema u VE, raditi na jačanju državnih institucija na račun entitetskih institucija. Iako je politika Vijeća Evrope od otvaranja Ureda u Sarajevu vrlo konzistentna, do danas je jako malo učinjeno na efikasnoj implementaciji mirovnog sporazuma i konsolidaciji demokratske stabilnosti. Međutim, ono što je već tada naloženo državi BiH jeste primjena principa vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, te nastavak započete demokratske reforme s ciljem potpunog usklađivanja cjelokupnog zakonodavstva sa principima i standardima VE, što takođe nije urađeno. Jasno i precizno je više puta naglašena obaveza države BiH da kontinuirano ispituje kompatibilnost zakonodavstva sa Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, zajedno sa organima Vijeća Evrope.

Funkcionalne i održive institucije, zapravo, su ključni preduvjet, da bi država kandidat za članstvo u VE i Evropskoj uniji bila u mogućnosti da ostvari demokratski karakter države, primjenu principa vladavine prava i

zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Po tom pitanju je takođe vrlo malo učinjeno s obzirom da država BiH i dalje nema vrhovni sud, što onemogućava njene građane tj. sva lica pod jurisdikcijom države, da efikasno koriste pravo na pravično suđenje i pravo na efektivni pravni lijek, čime bi se omogućila jednaka primjena zakona na čitavoj teritoriji države BiH.

Iz svega se može zaključiti, da se odgovornost za nepoštivanje ili prethodno neispunjavanje uvjeta za prijem države u članstvo VE može podijeliti između organa VE i države kandidata, pogotovo što je postupak prijema novih članica u VE bio rutinski, što znači da se podrazumijevalo da države članice VE ispunjavaju uvjete neophodne za prijem države članice u VE (demokratski izbori i zaštita ljudskih prava propisana ustavom države). Međutim, dolaskom bivših komunističkih država dosadašnja praksa VE, da provjerava samo izbore i poštivanje ljudskih prava, u velikoj se mjeri izmijenila. Međutim, integracija u evropsku kulturu i poimanje same države kao evropske države ostaje fundament za daljnje napredovanje.

Iako je BiH demokratska država, koja funkcioniра sukladno zakonu i temeljem slobodnih i demokratskih izbora, a pozicija EK definirana je Aneksom 4 – Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH koji predstavlja Ustav BiH, gdje se navodi da se EK u Bosni i Hercegovini primjenjuje direktno i da ima prednost nad svakim drugim pravom u BiH, situacija na terenu je sasvim drugačija. S pravom se može zaključiti da država Bosna i Hercegovina ne poštuje osnovna ljudska prava i temeljne slobode, i nije se povinivala konačnoj presudi Suda za ljudska prava u slučaju Sejdić/Finci. Mišljenja o implementaciji 'historijske presude' su vrlo različita. Jedni smatraju da je rješenje presude vrlo jednostavno, do onih koji predlažu, etničko, jezičko, pa čak i matematičko rješenje. Sa druge strane, suština implementacije predstavlja ključno pitanje primjene i značaja zaštite ljudskih prava u BiH, garantovanih EK i njenim protokolima.

Moguće rješenje u pogledu i donošenja i izvršavanja presuda Evropskog suda za ljudska prava u Strasbourgu, moglo bi biti mehanizam tzv. „pilot – presude“ – kojom se omogućuje odgovornoj državi da problem riješi načelnim putem, čime bi se izbjegle brojne presude, u kojima bi država BiH pred Evropskim sudom za ljudska prava bila proglašena odgovornom za nepoštivanje temeljnih ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Prema do sada navedenom, može se zaključiti da ulazak države u VE pretpostavlja određeni stepen afirmacije principa vladavine prava i zaštite ljudskih prava. Statut VE izričito navodi da država koja pristupa VE priznaje princip vladavine prava. Ono što je ovdje važno napomenuti, jeste, da su organi VE pomogli Albaniji, Ukrajini i dr. da napišu ustave, nakon čega su i usvojeni. S pravom se onda zaključuje, da je Venecijanska komisija, kao savjetodavno tijelo VE, trebala pružiti pomoć i BiH pri pisanju ustava, koji bi zadovoljio sve norme zajedničkih vrijednosti i naslijeđa Evrope, demokracije, vladavine prava i zaštite ljudskih prava i sloboda, kada je više nego očigledno da napredka nema već jedanaest godina.

Primjetno je, da tokom ovih svih osamnaest godina implementacije mira u pogledu primjene EK postoje dva suprotna stanovišta, koja inače ne bi smjela postojati. Naime, VE konsekventno stoji na stanovištu kroz Rezoluciju PS VE da je EK elementarni referentni uvjet za kredibilnu aplikaciju u EU-u, dok funkcioneri EU-e insistiraju na stanovištu da je za sve to dovoljno primjeniti jednu presudu Suda u Strasbourgu (slučaj Sejdić/Finci). Iz svega do sada iznesenog, može se zaključiti, da je mjedoravna konzistentna politika Vijeća Evrope prema BiH.

Stoga se nameće zaključak, da država BiH nije ni demokratska ni pravna država koja poštuje ljudska prava i slobode, te kao takva, ne može biti ravnopravan partner Evropskoj uniji. Evropski komesar za proširenje Štefan Fulle nije u pravu kada kaže, da samo nedostatak aktivnosti lidera političkih partija u vezi sa pitanjima Evropske unije može ugroziti proces evropskih integracija BiH, kao i status kredibilnog partnera EU. Mnogo je tu faktora, između ostalog i ekonomska dimenzija razvoja države, gdje je BiH, propustila šansu da u prethodnom periodu razvije stabilnu i snažnu ekonomiju. Za takvu situaciju ne mogu se okriviti samo jedni ili drugi politički akteri u našoj državi. Ali se pri tome, svakako, ne smiju amnestirati niti institucije međunarodne zajednice sa Visokim predstavnikom niti institucije EU-e, ali ni vršioci vlasti na nacionalnom nivou (vladajuće političke partije). Samo zajedničkim snagama država BiH može ispuniti postprijemne obaveze VE, usaglasiti Ustav BiH sa EK, i izvršiti ustavne reforme, koje su joj toliko puta već naložene.

Literatura

- Ashdown, Paddy, UN High Representative, *What I Learned in Bosnia*, 2002
- Cavasoglu, Mevlut, Slobodna Bosna, 31.03.2011.
- Dimitrijević, Vojin, *Jugoslovensko vojno zakonodavstvo: usaglašenost sa standardima ljudskih prava i principima demokratije*, u pregled jugoslovenskih propisa o sektoru bezbjednosti: status ljudskih prava i demokratske kontrole, ur. Philipp Fluri i Miroslav Hadžić, Beograd, 2002.
- Đerić, Vladimir, Članstvo države u Savetu Evrope, uslovi, postupak prijema i nadzor nad izvršenjem presuda, Beogradski centar za ljudska prava, 2001.
- *Information report on the enlargement of the Council of Europe (16 June 1992), Doc. 6629*“,
- Izveštaj Evropske komisije o napredovanju za 2012. godinu
- Izveštaj Komisije Vijeću o spremnosti BiH za pregovore o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom, od 18.11.2003. godine
- Madacki, Saša i Karamehić, Mia, ur., *Dvije škole pod jednim krovom*, Centar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu i Asocijacija Alumni centra za interdisciplinarne postdiplomske studije (ACIPS), 2009.
- Majer, Tomas, *Identitet Evrope*, JP „Službeni glasnik“, Beograd 2009.
- Mišljenje Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope br. 234 (2002.)
- Opinion No. 189 (1995) on the application by Albania for membership of the Council of Europe, Parliamentary Assembly
- Opinion No. 190 (1995) on the application by Ukraine for membership of the Council of Europe
- Oslobođenje, 12.04.2013.
- Popović, Dragoljub, *Evropsko pravo ljudskih prava*, JP Službeni glasnik 2012.
- Prvi periodični izvještaj Bosne i Hercegovine, sačinjen na zahtjev Komiteta UN-a, Sarajevo, decembar, 2007.
- Report on the Proceedings of the First Session of the Council of Europe: with related documents, Strasbourg, 8th September 1949, Great Britain Foreign Office, Council of Europe
- Rezolucija PSVE 1626 iz 2008.
- Sadiković, Lada, „*Nadustavni karakter Evropske konvencije o ljudskim pravima u Bosni i Hercegovini*“, Pregled, Sarajevo, januar-april 2012., broj 1.

- Sadiković, Lada, „*Ustav Bosne i Hercegovine i Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda*“, Centar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 2010.
- Sadiković, Lada, „*Država u evropskom poretku*“, TKD Šahinpašić, Sarajevo, 2005.
- Spahić, Taib, *Razvoj nacionalnih policija u Evropi*, Sarajevo, 2012.
- Statut Vijeća Evrope od 5. maja 1949. godine (European Treaty Series ETS)
- Stiglic, Jozef, Dnevni avaz, 22.04.2013., str. 2
- Tamanaha Z. Brian, *On The Rule of Law, History, Politics, Theory*, Cambridge University Press, 2004
- UN Doc. A/61/636-S/2006/980 (2006)
- UN Doc. S/2004/616 (2004)
- USAID, Department of Defence, Department of State Security Sector Reform, Jan 15, 2009
- Živanović, Miroslav ur., autori: ekspertni tim saradnika Centra za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu; *Ljudska prava u Bosni i Hercegovini, 2008.*, Centar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 2009.
- <http://www.cvce.eu/viewer/-/content/7b6ce3b7-8e8e-42b8-bc34-5f0494a23a5f/en>
- http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/archives/other_texts/2vienna/declaration/declaration_vienna_summit_EN.asp
- [http://www.mhrr.gov.ba/ured_zastupnika/novosti/default.aspx?id=1008&langTag=bs-BA,](http://www.mhrr.gov.ba/ured_zastupnika/novosti/default.aspx?id=1008&langTag=bs-BA)
- <http://www.slobodnaevropa.org/content/presuda-u-slucaju-pilav-otezace-pregovore-okolo-ustavnih-promjena/24654193.html>
- www.echr.coe.int
- <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta95/EOPI190.htm>
- <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta06/ERES1513.htm>
- <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta08/ERES1626.htm>

**TEORIJSKO-METODOLOŠKI PRAVCI U NAUČNOM
SAZNANJU DRUŠTVA**
**THEORETICAL AND METHODOLOGICAL TRENDS IN
SCIENTIFIC KNOWLEDGE SOCIETY**

Nezir Krčalo

Fakultet za javnu upravu u Sarajevu
pridružena članica Univerziteta u Sarajevu
Patriotske lige 41,71 000 SARAJEVO

nezir.krcalo@fju.edu.ba

Sažetak

U društvenim naukama postoje različiti pristupi u istraživanju društvenih pojava, i neki su manje a neki više uspješni. Ako se ima u vidu da svaka nauka ima svoj predmet istraživanja onda je sasvim izvjesno da je i u istraživanju društvenih pojava potrebno primijeniti određeni metod. U težnji za saznanjem fenomena društvene stvarnosti ti pokušaji su često okončavali na nivou konceptata, ili se, u nejasnoj nadi da se društvo može proučavati poput prirode, posezalo za metodama prirodnih nauka, ili su se osmišljavale vrlo uspješne metode koje ni danas nimalo ne gube na važnosti. Svi teorijsko-metodološki pravci, uprkos nedostacima i pogreškama, dali su trajni doprinos u naučnom saznanju društvene stvarnosti, a među njima od posebnog značaja su: pozitivizam, historizam, strukturalizam, funkcionalizam, biheviorizam i dijalektički metod.

Ključne riječi: nauka, metod, predmet, istraživanje, metodologija.

Summary:

There are different approaches to the study of social phenomena in the social sciences. Some of them are less successful and some of them are more. Taking into account that every science has its own subject of research it is quite certain that also in the study of social phenomena should be applied a certain method. In aspiration for knowing of the phenomenon of social

reality these attempts have often ended on the level of the concepts, or they, in the unclear hope that society can be studied like nature, resorted to the methods of the natural sciences, or the highly successful methods were conceived that even today no way to lose their importance.

Regardless of the specific deficiencies and errors, all of the theoretical and methodological trends have made lasting contribution to the scientific knowledge of social reality, and among them of particular importance are: positivism, historicism, structuralism, functionalism, behaviorism and the dialectic method.

Keywords: science, method, subject, research, methodology.

Uvod

Historijski razvoj nauke nametnuo je određene dileme teorijskog i metodološkog karaktera koje su proizilazile iz potrebe da se odgovori na pitanje: šta je, zapravo, nauka i koliki je njen upliv u spoznaji stvarnosti. U društvenim naukama uslijedio je širok spektar odgovora: najprije se zauzelo stanovište da društvena nauka kao spoznajna djelatnost treba da polazi od osnovnih epistemoloških principa koji se oslanjaju na osnovne rezultate do kojih se došlo u prirodnim naukama, preko stava da je smisao nauke interpretacija događanja u društvenoj stvarnosti ili, pak, odgonetanje „društvenih činjenica“ do shvatanja da je smisao nauke u njenom kritičkom odnosu spram društvene stvarnosti.¹

U razvoju metodologije najveći doprinos su imali oni pravci koji su teorijskim postavkama i metodološkim konceptima ukazivali na nove istraživačke metode, a to su: pozitivizam, istorizam, strukturalizam, funkcionalizam, biheviorizam i dijalektički metod.

Pozitivistički teorijsko-metodološki pravac

Kao metodološki pravac zasniva se na dva osnovna principa: principu epistemološkog jedinstva prirodnih i društvenih nauka i principu integrativne funkcije nauke u društvu. To znači, transponovati metode prirodnih nauka u domen društvenih nauka gdje će se društvenim pojavama

¹ Vujević, Miroslav, *Uvođenje u znanstveni rad, Školska knjiga, Zagreb, 2002., str. 28.*

pristupati kao stvarima a naučno saznanje treba da ima svoju praktičnu funkciju dajući doprinos očuvanju sistema. Glavno obilježje ovog pravca je prevrjednovanje nauke i naučnog metoda, a raskid sa skolastičkom slikom svijeta omogućava da se misao o ljudskom društvu razvija u 'pozitivnom' pravcu koji je oslobođen od dogmi i metafizičkog načina mišljenja, jer za nauku i njen metod pozitivno je samo ono realno, postojeće i provjerljivo.

Nadalje, trajno vrijedan doprinos pozitivizma je:

- ukazuje na neminovnost istraživanja društvene stvarnosti;
- ističe značaj čulno-iskustvenog saznanja i njegove uloge u sticanju i provjeravanju naučnog saznanja;
- insistira na kontrolisanim istraživanjima koja se izvode adekvatnim metodama i omogućavaju otkrivanje uzroka, strukture i funkcija pojava, procesa i odnosa;
- ukazuje na nužnost izgrađivanja kategorijalno-pojmovnog sistema.²

Vrijeme nastanka pozitivističke teorijsko-metodološke orijentacije je vrijeme progresa i dominacije prirodnih nauka, čime se može objasniti što se taj opći trend razvoja prirodnih nauka snažno odrazio i na društvene nauke u smislu odustajanja kritičke aplikacije pozitivističkih postupaka u istraživanju društvene stvarnosti. Da je taj uticaj bio snažan, evidentno je i danas kada je pozitivistički pristup u transformisanom vidu prisutan kao jedan od dominantnih teorijsko-metodoloških pravaca u društvenim istraživanjima. U savremenim istraživačkim pristupima pozitivizmom se u cjelosti ili djelomično inspirišu teorijsko-metodološki pravci kao što su: logički pozitivizam, operacionalizam, funkcionalizam, i strukturalizam.

Ovaj zahtjev gubi iz vida kompleksnost društvenih pojava koje se ne mogu redukovati na jednostavnost- činjenicu da su one proizvod svjesnih ljudskih djelatnosti, i da sadrže ljudske svrhe, vrijednosti, težnje i doživljaje bez kojih naučno saznanje nužno ostaje jednostrano i površno. I pored toga što je prihvatljivo njegovo zalaganje za praktičnu primjenu rezultata nauke, ne može se svesti na pozitivistički zahtjev da se nauka integriše u postojeći poredak i da služi kao efikasno sredstvo za usavršavanje i stabilizaciju tog poretka.

² Termiz, Dževad, *Metodologija društvenih nauka, Grafitt, Lukavac, 2009., str. 123.*

Historizam ili aksiološki teorijsko-metodološki pravac

Ovaj pristup u procesu saznanja prakticirali su njemački teoretičari (V. Dilthey, H. Rickert i M. Weber), a danas ovaj pristup se vezuje za američke predstavnike simboličkog interakcionizma. Pozitivističkom zahtjevu za naučnim objašnjenjem društvenih pojava, historizam suprotstavlja zahtjev za njihovim razumijevanjem i opisom. Zastupnici ovog shvatanja insistiraju na maksimalnom odklonu naspram tvrdnje pozitivista o identičnosti prirodnih i društvenih pojava a preferiraju kvalitativnu dimenziju pojavne društvene stvarnosti, s tim da pažnju fokusiraju na kvalitativna obilježja aktera (motivacije, namjere, vjerovanja, vrijednosti) koji utiču na ponašanje aktera. Pošto su društvene pojave proizvod čovjeka, one se mogu neposredno osjetiti i doživjeti, i zato društvene nauke, za razliku od prirodnih koje objašnjavaju pojave pomoću zakona, teže razumijevanju pojava, odnosno utvrđivanju značaja i smisla društvenih događaja na bazi individualnog doživljaja i njegovog izraza. Naučno saznanje društvenih pojava, odnosno društvenog života ljudi, po Diltheyu, odvija se kroz doživljaj, izraz i razumijevanje kao završni čin u naučnom saznavanju društvenog života. Razumijevanje otkriva stvarni odnos između nekog izraza i onog što je u njemu izraženo, ali ih i povezuje u šire smislaone cjeline, kao što su život pojedinca, društvene grupe ili kulturnohistorijske epohe. H. Rickert je pokušao da izgradi jedinstven teorijsko-metodološki pristup za izučavanje društvenih, odnosno kulturnih pojava. Društvene nauke teže da razumiju društvene pojave, da utvrde njihovu vezu sa određenim vrijednostima koje su bile pokretač njihovog nastanka. Objašnjenje pomoću zakona i teorija, smatra Rickert, nema gotovo nikakvu vrijednost u društvenim naukama, jer se ono odnosi na najopćije karakteristike pojava i samim tim zanemaruje individualne razlike. A upravo je osnovni cilj društvenih nauka da otkriju historijsku osobenost događaja. Ukratko, stapanjem horizonata prošlosti i sadašnjosti možemo naslutiti horizont budućnosti događaja.

Max Weber je razvio metodu razumijevanja i ona se smatra fundamentalnom metodom aksiološkog pravca, zatim izgradio i primijenio metodu idealnog tipa koja se može shvatiti i kao tehnika metode razumijevanja i kao posebna metoda.

Prema njegovim nalazima u osnovi svih društvenih pojava leži ljudsko djelovanje, odnosno ponašanje. Pošto je svako društveno djelovanje vezano sa subjektivnim značenjem koje mu pridaje onaj ili oni koji djeluju, zadatak društvenih nauka je da razumijevanjem tog značenja objasne suštinu djelovanja odnosno ponašanja. Za razumijevanje značenja bitno je, s

jedne strane, shvatiti unutrašnji smisao kojim se u raznim oblicima svoga djelovanja rukovode pojedinci, tj. kako oni subjektivno povezuju ciljeve i sredstva pomoću kojih te ciljeve ostvaruju i, s druge strane, dokučiti pobude odnosno motive kojima se pojedinci rukovode u svom djelovanju. Da bi se uopće moglo doći do razumijevanja društvenih pojava, Weber konstruira jedan racionalni metodološki postulat koji naziva idealni tip- zamišljenu konstrukciju modela ponašanja koji su potpuno očišćeni od svih primjesa ponašanja koji se u stvarnosti pojavljuju, a zatim komparacijom pokušava utvrditi koliko stvarne pojave odstupaju od idealnog tipa.

Ipak, zastupnici historizma jednostrano objašnjavaju i razumijevaju društvene pojave. Naime, oni društvene pojave svode na psihičku djelatnost pojedinaca, zanemarujući njihovu praktičnu i društvenu dimenziju. Ispuštajući iz vida praktičnu i društvenu stranu ljudske djelatnosti, oni su neopravdano osporili mogućnost uzročnog objašnjenja društvene stvarnosti, a time i mogućnost otkrivanja naučnih zakona, što je krajnji cilj svake nauke.

Strukturalizam kao teorijsko-metodološki pravac

Kao teorijsko-metodološki pravac u istraživanju društvenih pojava najmanje je afirmisan. Izuzetak čine samo istraživanja u oblasti semantike i semiotike. Osnovno teorijsko polazište je da sva društva i kulture posjeduju zajedničku i nepromjenljivu strukturu koja se u podjednako mjeri ispoljava u svim aspektima društva ili kulture. Procesi nastajanja, razvoja i egzistiranja društvenih struktura nisu istovjetni sa zakonima i pravilnostima prirodnih pojava. Savremeni strukturalizam poriče značaj historije na taj način što prenaplašava strukturu, određivši je kao vanvremensku i vanprostornu. U svom vidnom polju zanemaruje subjekte (individualne, grupne, kolektivne) koji su svojim smislenim i ciljnim aktivnostima upravo tvorci određenih činilaca društvene strukture. U strukturalizmu su već sadržane osnovne ideje funkcionalizma (struktura, sistem, funkcija, odnos itd.), te se može smatrati da je on karika u relacijama pozitivizam-funkcionalizam. To je jedan od razloga što se strukturalizam utapa u funkcionalizam.

Osnovne postavke začetnika savremenog strukturalizma (C. Levi Strauss) moguće je izložiti u sažetom obliku na sljedeći način:

- sumnjičavost prema društvenim naukama, jer jezik je najstarija društvena struktura a nauka o jeziku je obrazac spoznaje svih društvenih pojava;
- nema naprednijih i nazadnijih društava, ono što se u historiji mijenja jeste raspored elemenata unutar društvene strukture;

- ljudi su izloženi potčinjenosti življenja i potčinjenosti mišljenja i nisu svjesni društvenih ponašanja;
- čovjek ima sekundarnu a sistem primarnu ulogu, itd.

Ako bismo postavili pitanje da li je strukturalizam teorija, metod ili ideologija, onda bismo pronašli da svaki teorijsko-metodološki pravac sadržava primjese odlika sve tri odredbe jer nijedan ne nudi cjelokupnu istinu o društvu.

Funkcionalizam

Funkcionalistička perspektiva teži da na osnovu relativno malo principa, postulata i kategorija izgradi teoriju i metod kojima će saznavati istinu o društvu i objasniti društvo. Po osnovnim kategorijama (funkcija, održanje ravnoteže, sistem itd.), predmetu istraživanja i ciljevima funkcionalizam se pokazao prihvatljiv. Polazi od stava da društvo ima strukturu, tj. da se sastoji od dijelova kao što su porodica, religija, političke institucije i sl. i njihovih međusobnih veza, a svaki od tih dijelova ima funkciju s obzirom na društvo u cjelini. Najpoznatiji teoretičar funkcionalizma, T. Parsons, misli da se društvo može promatrati kao socijalni sistem koji treba, da bi se održao, zadovoljiti četiri funkcionalna imperativa:

- adaptacija - sistem se mora prilagoditi svom okruženju i da okruženje mora prilagoditi svojim potrebama. Sistem ne može dugo da opstane ako nije u skladu sa svojim okruženjem, ako dođe do nesklada, sistem će se naći u velikoj opasnosti i rizikovati svoj nestanak;
- postizanje cilja - potreba sistema da definiše i ostvari svoje osnovne ciljeve. Krajnji cilj svakog sistema nije samo da preživi u budućnosti nego i da se poveća, unaprijedi i razvije;
- integracija - potreba sistema da reguliše odnose između svojih dijelova, također obuhvata i upravljanje međusobnim odnosima tri preostala funkcionalna imperativa;
- latentnost - odnosi se na potrebu sistema da stvara, održava i obnavlja motivaciju pojedinaca i kulturne obrasce koji stvaraju i potkrepljuju individualnu motivaciju.

Ovi funkcionalni zahtjevi mogu se primijeniti i na najopćiji sveobuhvatni sistem „društvene akcije“ koji se sastoji od četiri segmenta:

- ponašajući organizam – rukovodi funkcijom adaptacije, prilagođavajući i mijenjajući spoljašnji svijet;
- sistem ličnosti – ispunjava funkciju postizanja cilja, definišući ciljeve sistema i mobilizujući resurse za njihovo ostvarenje;
- društveni sistem – ispunjava funkciju integracije vršeći kontrolu nad dijelovima sistema;
- kulturni sistem – ispunjava funkciju latentnosti, propisujući norme i vrijednosti koje aktere motivišu na djelovanje.

Kako je u društvu moguće eliminisati sukob, devijantnost i neslaganje, a uspostaviti saradnju? Parsons odgovor na rješenje ovog problema pronalazi u strukturalnom funkcionalizmu koji funkcioniše pod sljedećim skupom pretpostavki:

- sistemi imaju svojstvo reda i nezavisnost djelovanja;
- sistemi teže samoodržanju reda ili stanja ravnoteže;
- sistem može biti statičan ili uključen u organizovan proces promjene;
- priroda jednog dijela sistema ima uticaj na oblik drugih dijelova sistema;
- sistemi održavaju granice sa svojom okolinom;
- akcija i integracija su dva osnovna procesa neophodna za održavanje dostignutog stanja ravnoteže sistema;
- sistemi teže samoodržanju koje podrazumjeva održavanje granica i odnosa između dijelova i cjeline, kontrolu varijacija koje se nalaze u okruženju i kontrolu pokušaja da se sistem promijeni iznutra.

Funkcionalizam kao teorijsko-metodološka koncepcija nije uspela da otkrije dublju vezu između društvenih sukoba i radikalnih strukturalnih promjena.³ U svojoj ograničenosti, ne omogućava otkrivanje društvenih zakona i valjano naučno objašnjenje. Konačno, konzervativan i nehuman je i ne omogućava shvatanje i objašnjenje društvenog razvoja odnosno društvenih promjena.

³ Pečujlić, Miroslav, Milić, Vladimir, *Metodologija društvenih nauka, DB Grafika, Beograd, 1995., str. 31.*

Biheviorizam kao teorijsko-metodološki pravac

Biheviorizam je teorijsko-metodološki pravac koji u nauci slovi kao škola međuljudskih odnosa.⁴ Prvobitno je nastao kao metoda psihologije da bi se razvio u sociološku i u metodu upravljanja. Za metodsku koncepciju biheviorizma ono što je bitno jeste da se zasniva na odnosu draži i reakcije iz koga proističe ponašanje. Njen postulat je u stanovištu da je društveno ponašanje čovjeka u osnovi reagovanje pojedinca i grupa na stimulanse koji dolaze iz društvene sredine.

Značaj ovog stanovišta ogleda se u sljedećem:

- negira determinaciju biologizma i bilo koju determinisanost ponašanja, jer stimulans ponašanja može da bude i prirodan i društveni;
- reakcija nije automatska, isključivo nagoniska ili intuitivna, već ljudsko reagovanje zasnovano na iskustvu, saznanju i vlastitom promišljanju;
- ni reagovanja ni podsticaji nisu jednoobrazni, postoji izbor reakcije;
- odgovor je proizvod socijalizacije koja se razvija kroz interakciju sa drugim ljudima.

Kao pravac u psihologiji pretpostavlja da se naučne metode mogu primijenjivati samo na ona ponašanja koja se mogu opažati i mjeriti. U okviru tog pristupa psiholozi analiziraju kako ljudi uče neka ponašanja i kako se to ponašanje može mijenjati. Tako usmjereni psiholozi ne zanimaju se toliko za psihičke procese kao što su mišljenje, pamćenje, emocije, već u prvom redu pokušavaju povezati podražaje iz okoline ili iskustvo ljudi s njihovim ponašanjem.

Teorijske koncepcije “psihologije učenja” u datom društvenom okruženju su pokušaj da se ljudsko ponašanje i emocije usmjere u poželjnom pravcu uvažavajući pritom kontekst ili okolinu. Pritom se uključuju različite zakonitosti triju učenja – klasično uslovljavanje, instrumentalno uslovljavanje i učenje putem modela, kako bi se proizveli odgovarajući obrasci ponašanja, a kontrolišu se i modifikuju posljedicama. Instrumenti koji se koriste za oblikovanje ponašanja uglavnom djeluju po klasičnoj podražaj-reakcija tradiciji. Ukoliko se ponašanja ne prilagode socijalnim normama bivaju podvrgnuta averzivnim sankcijama ili iskustvenom učenju. Nagrade ili socijalni stimulansi kao što su priznanje ili status u socijalnoj hijerarhiji se koriste da podstaknu željena ponašanja.

⁴ Milosavljević, Slavomir, Radosavljević, Ivan, *Osnovi metodologije političkih nauka, Službeni glasnik, SRS, Beograd, 2001., str. 340.*

Bihevoristi su isticali i ističu neophodnost empirijskih istraživanja jer ih smatraju bitnim izvorima naučnog saznanja, osnovom teorije i kriterijumom provjere valjanosti teorije. Njihov najveći doprinos je u razvijanju tzv. survey metoda (metoda istraživanja ponašanja) kojima se pridaju karakteristike egzaktnosti. Ove metode podrazumijevaju nastojanja da se dođe do što istinitijih i preciznijih podataka primjenom svih operacija kojima se mogu pribaviti podaci o stanovništvu i njegovom ponašanju. Razvijena su pravila konstruisanja uzoraka i istraživanja na osnovu uzoraka, što je doprinos razvoju statističke metode.

Dijalektička metoda

Ovaj metodološki pravac sve pojave razumijeva i objašnjava u totalitetu, u povezanosti sa drugim pojavama, u uzajamnoj uslovljenosti i determiniranosti. Dijalektički metod otkriva u pojavama njihove imanentne suprotnosti i uzajamna negiranja određenih stanja i nastajanje novih kvaliteta. Izložiti ćemo bit dijalektičke metode onako kako je poimaju Hegel i Marx.

Za razliku od antičkih filozofa koji su dijalektiku shvatali kao metod razvoja znanja, odnosno kao formu zaključivanja, Hegel je otišao korak dalje i dijalektiku shvatio kao racionalni princip razvoja svega postojećeg, ne samo pojmova i ideja. Budući da je smatrao da je filozofija, kao racionalno i umno mišljenje, najviši izraz stvarnosti, tvrdio je i da racionalni princip kojim se razvija filozofsko znanje mora ujedno da bude i princip razvoja svih ostalih aspekata stvarnosti. Filozofija, kao 'najviša nauka', dobija formu saznanja svijeta kao cjeline, kao apsoluta. Hegelovo poimanje dijalektike bitno se razlikuje od Heraklitovog poimanja, jer smatra da sukob suprotnosti nužno vodi razrješenju, i to ne uvidu kompromisa između suprotstavljenih stavova, već u vidu jednog novog stava, koji se kvalitativno razlikuje od njih.

Hegel je u okviru svoje gnoseologije i logike formulisao pet ključnih principa za razumijevanje i objašnjenje dijalektičkog kretanja Apsolutne ideje: princip totaliteta, razvojnosti, jedinstva i borbe suprotnosti, prelaz kvantiteta u kvalitet i prevazilaženje - negacija negacije.

Marx nastavlja, u materijalističkom smislu, Hegelovu koncepciju, poimajući pod dijalektikom nauku o općim zakonima kretanja kako vanjskog svijeta, tako i ljudskog mišljenja. U tom smislu se u marksizmu pod dijalektikom shvata i objektivni proces koji se odvija po dijalektičkim zakonima i

subjektivni dijalektički metodski postupak kojim mi prilazimo istraživanju pojava, procesa i odnosa, a koji je zapravo rezultat spoznaje dijalektičnosti same stvarnosti.⁵ Dijalektički principi mišljenja i istraživanja su:

- princip totaliteta - saznavanje bilo koje društvene pojave ili procesa mora težiti da se oni shvate kao element šire društvene cjeline - konkretnog historijskog totaliteta, jer društvena stvarnost ne predstavlja kompleks izolovanih procesa, nego cjelinu čiji su dijelovi međusobno povezani i uslovljeni;
- princip razvojnosti - dijalektički prići istraživanju društvenih pojava ne znači saznati samo njihovu dijalektičku povezanost i uslovljenost, nego i njihov nastanak, razvoj i historijsku perspektivu;
- princip jedinstva i borbe suprotnosti pokazuje da svaka društvena pojava sadrži dva momenta - moment identiteta i moment diferencijacije. Prvi moment je relativan, a drugi je apsolutan. Pošto su razlike apsolutni moment, one se razvijaju u polarne suprotnosti, a ove u nepomirljive suprotnosti čijim se konfliktom ukida staro i uspostavlja novo stanje;
- princip prelaska kvantiteta u kvalitet - odvija se tako što postepeno kvantitativne promjene (evolucija) na određenom stupnju dovode do nagle promjene kvaliteta. Sa promjenom kvaliteta započinje iznova evolutivni proces u okviru novog kvaliteta;
- princip prevazilaženja (negacija negacije) - jeste stvaralačko razrješenje suprotnosti, ukidanje negativnog i održanje i dalji razvoj pozitivnog.

Primjena dijalektičkog metoda, odnosno dijalektičkih principa istraživanja kao metodoloških putokaza za istraživanje, a ne kao dogme iz kojih se dedukuje stvarnost, i shvatanje naučnog saznanja kao dijalektičkog odnosa subjekta i objekta omogućava prevazilaženje epistemoloških slabosti, kako pozitivizama, tako i historizma. Time se omogućava da se nauka ne razvija kao apologija postojećeg, već kao duhovna snaga usmjerena ka istraživanju novih, humanijih oblika materijalne organizacije i organizacije materije.

⁵ Mesihović, Nijaz, *Uvod u metodologiju društvenih nauka, Ekonomski fakultet, Sarajevo, 2003., str. 152.*

Literatura

- Filipović, M. 2004, *Metodologija znanosti i znanstvenog rada*, Svjetlost, Sarajevo.
- Mihailović, D. 1999, *Metodologija naučnih istraživanja*, Fakultet organizacionih nauka, Beograd.
- Mesihović, N. 2003, *Uvod u metodologiju društvenih nauka*, Ekonomski fakultet, Sarajevo.
- Kukić, S., Markić, B. 2006, *Metodologija društvenih znanosti- metode, tehnike, postupci i instrumenti znanstvenoistraživačkog rada*, Ekonomski fakultet sveučilišta u Mostaru, Mostar.
- Morison, M. 1985, *Methodes in Sociology*, Longman, London-New York.
- Veber, M. 1989, *Metodologija društvenih nauka*, Globus, Zagreb.
- Beti, E. 1988, *Hermeneutika kao opšta metoda duhovnih nauka*, Književna zajednica, Novi Sad.
- Vujević, M. 1990, *Uvođenje u znanstveni rad u području društvenih znanosti*, Informator, Zagreb.
- Pečujlić, M., Milić, V. 1995, *Metodologija društvenih nauka*, DB Grafika, Beograd.
- Milas, G. 2005, *Istraživačke metode u psihologiji i drugim društvenim znanostima*, Naklada Slap, Jastrebarsko.
- Termiz, Dž. 2009, *Metodologija društvenih nauka*, Grafit, Lukavac.
- Marczyk, G., DeMatteo, D., Festinger, D. 2005, *Essentials of Research Design and Methodology*, Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons.
- Zelenika, R. 2008, *Metodologija i tehnologija izrade znanstvenog djela*, Ekonomski fakultet, Rijeka.
- Koen, M.R. , Neigel, E. 2004, *Uvod u logiku i naučni metod*, Jasen, Beograd,
- Milosavljević, Slavomir, Radosavljević, Ivan, *Osnovi metodologije političkih nauka*, Službeni glasnik, SRS, Beograd, 2001.

TEORIJA NARODNOG SUVERENITETA I NJEN ZNAČAJ THEORY OF POPULAR SOVEREIGNTY AND ITS SIGNIFICANCE

Edin Djedović

Sažetak:

Misao o suverenoj vlasti koja je neograničena, nezavisna, nedjeljiva i najviša poslužila je kroz historiju kako za razne teorijske rasprave o toj temi, tako i za praktično opravdanje vlasti u političkoj zajednici. Srednjovjekovni apsolutistički monarsi su suverenitet svoje vlasti izvodili iz božije volje. Ogromno civilizacijsko dostignuće je predstavljala pobjeda ideje o političkom narodu, odnosno građanima određene države kao izvornim nosiocima suverene vlasti koju je Društvenim ugovorom utemeljio Žan Žak Ruso. Rusoovo učenje negira ranija monarhijsko – apsolutistička i teokratska shvatanja suvereniteta stavljajući u prvi plan narod koji je sklapajući sa svojim vladarima društveni ugovor postao nosilac suverene vlasti. Temelj današnjeg pozitivno – pravnog ustavnog uređenja demokratskih društava čine upravo apstraktni građani kao jednakopravni članovi političke zajednice jednog društva.

Ključne riječi: narodni suverenitet, društveni ugovor, građani, ustav.

Summary:

The thought of a sovereign government that is unlimited, independent, indivisible and the highest has served through the history, for the various theoretic discussions about that topic and also for the practical justification of the government in a political community. Medieval absolutistic monarchs derieved the sovereignty of their government from the God`s will. Huge civilizational achievement represented the victory of idea of political people, i.e. the citizens of the particular state as the original holders of the sovereign government, which Jean Jacques Rousseau established with the Social Contract. Rousseau`s learning denies early absolutistic – imperial and

theoretical understanding of the sovereignty, putting people into the foreground, which with the signing of the social agreement with its rulers became a carrier of the sovereign government. The foundation of today`s positive – legal constitutional order of democratic societies make abstract citizens as an equal members of political community of one society.

Key words: popular sovereignty, social contract, citizens, constitut

1. Uvodno o pojmu suvereniteta

Riječ suverenost ili suverenitet (engl. sovereignty, njem. Souveranitat, franc. souverainete) potiče od latinskog pridjeva superanus koji u prevodu glasi najviši ili vrhovni.¹ Najopštije rečeno, ovaj pojam se upotrebljava kada označavamo subjekta koji na određenoj teritoriji ima najvišu i nedjeljivu vlast, nad čijom vlašću nema druge vlasti. On je nezavisan od drugih subjekata, a svi drugi subjekti su zavisni od njega, njegova vlast je neograničena, nezavisna, nedjeljiva i najviša.

Kratka lingvistička definicija ovoga pojma kaže da je suveren „neograničeni gospodar ili samodržac.“²

Ustvrditi za neku silu da je suverena znači ustvrditi da ona u sebi ne sadrži ograničenja ni granice osim onih koje sama postavi. Ona je apsolutna.³ Suverenitet podrazumijeva hijerarhijski i organizacijski dobro ustrojen poredak, na čijem vrhu se nalazi suveren. „Suverenitet, iako se njegovo značenje mijenjalo tokom istorije, također ima nepromijenjeno, izvorno značenje – vrhovna vlast na određenoj teritoriji“⁴

Suverenitet je upravo zbog svog značaja u političkoj zajednici zaokupljao još antičke filozofe. Poimanje suvereniteta se mijenjalo kroz vijekove, ali nije gubilo na svom značaju. Ovaj rad upravo prati evoluciju shvatanja suvereniteta kroz vijekove i testira tezu o narodnom suverenitetu kao osnovu funkcionisanja modernih političkih zajednica.

¹ „Leksikon temeljnih pojmova politike – ABC demokracije“, Sarajevo 1994. godine, str. 96

² Milan Vujaklija, *Leksikon stranih reči i izraza*, „Prosveta“, Beograd 1980. godine, str. 880

³ Bruno Bernardi, *Demokratija*, preveo i preradio Tarik Haverić, „Rabic“, Sarajevo 2003. godine str. 27

⁴ *Stanford Encyclopedia of Philosophy*, source <http://plato.stanford.edu/entries/sovereignty>, date 03.05.2009.

2. Najranija shvatanja o suverenitetu

Još se i prije nove ere, u doba robovlasništva pojavljaju neka promišljanja o nosiocima vlasti i društvenom uređenju. O takvim pitanjima je promišljao i pisao *Aristotel* (384-322 p.n.e).

Tako on u sklopu razmatranja o vrstama demokratije smatra da „peta vrsta demokratije je ona u kojoj je sve ostalo isto, samo što vrhovna vlast pripada mnoštvu, a ne zakonu. To se događa kada najvišu snagu imaju odredbe mnoštva, a ne sam zakon. To uzrokuju demagozi. Jer u državama u kojima narod vlada prema zakonu nema demagoga, nego su najbolji među građanima na čelu. A ondje gdje zakoni nemaju vrhovnu vlast, javljaju se demagozi (...) Moglo bi se s razlogom misliti da se takvoj demokratiji može prigovoriti kako uopšte i nije ustavno uređenje. Jer ondje gdje ne vladaju zakoni, nema ustavnog uređenja.“⁵

Iz ovakvih stavova možemo izvući mišljenje da je Aristotel smatrao da zajednicom trebaju vladati zakoni, odnosno ljudi na osnovu zakona. Njegovo mišljenje o vladavini zakona danas možemo razumjeti kao preteču razumijevanja savremene demokratije.

3. Srednjovjekovne teorije

U srednjem vijeku, u vrijeme stvaranja apsolutne monarhije, izvorište najviše vlasti u državi je tumačeno teokratskom teorijom, koja je polazila od pretpostavke da je svaka vlast božanskog porijekla. Međutim, Bog nije stvorio samo vlast kao takvu, nego je odredio i nosioce te vlasti. Dakle, prema ovoj teoriji i vlast i njeni neposredni izvršioци su izraz Božije volje, te se i očekuje apsolutna pokornost svih podanika toj vlasti. Na takvoj je „podlozi“ monarh ukidao partikularizam sitnih feudalaca, te je svoju apsolutnu vlast označavao pojmom suverenosti, dajući time do znanja svim svojim podanicima da su mu podređeni. Ta koncepcija bila je, primjerice, prihvaćena kao službena teorija francuske apsolutne monarhije od XVI do XVIII stoljeća.⁶

No, bilo bi pogrešno vjerovati da je ova teorija o suverenosti državne vlasti nastala u srednjem vijeku samo zbog države i opravdanja njene vlasti. Upravo obrnuto, teorija o suverenosti je prvobitno nastala među misliocima rimokatoličke crkve, i to ne zbog podrške državi, već crkvi.⁷ Crkvena doktrina je rimskog Papu smatrala najvišim autoritetom na zemlji, kako duhovnim tako i svjetovnim.

⁵ Bruno Bernardi, *Demokratija...*, str. 152 i 153

⁶ Smiljko Sokol - Branko Smerdel, *Ustavno pravo*, „Informator“ Zagreb 1998. godina, str. 127

⁷ R.D. Lukić; B.P. Košutić; D.M. Mitrović, *Uvod u pravo*, „Javno pred.. sl. list SRJ“ Beograd 2002. god. str. 67

Sam odnos između crkvenih ideologa i svjetovne monarhove vlasti je bio dvojak. U trenucima kada su dolazili u sukob sa svjetovnom vlasti, crkveni ideolozi su prirodno pravo tumačili u duhu narodne suverenosti, cilj prava su sagledavali u opštem dobru, te zajedno sa Božijom voljom kreirali okvir vladareve vlasti. Iz toga su izvodili zaključak da i narod i crkva imaju sva prava da traže povlačenje ili uklanjanje vladara sa vlasti ukoliko ne vlada po prirodnom ili Božijem zakonu. Međutim, kada bi se odnosi duhovne i svjetovne vlasti poboljšavali, i kada su obje nalazile interesa u uzajamnoj saradnji, teologija se služila drugačijom argumentacijom, nastojeći da monarhijski oblik vladavine prikaže u svjetlu odgovarajućih prirodnopravnih postulata.⁸ Crkvena ideologija je time ideju narodnog suvereniteta više koristila za svoje konkretne potrebe u borbi protiv svjetovne vlasti, nego za dobrobit i u korist samog naroda.

U sklopu teokratske teorije vrlo rano se pojavila i njena demokratska varijanta. Nju je, kao teoriju posrednog božanskog prava prvi oblikovao *Toma Akvinski* (1227.-1274.). Naime, on je utvrdio a što je i danas zvaničan stav Katoličke crkve, da je Bog stvorio vlast kako bi ljudi prvenstveno živili u miru, ali ljudi sami odlučuju o nosiocima te vlasti. To znači da posredstvom Božije volje, vlast ipak pripada narodu, što je shvaćeno kao polazište i temelj kasnijeg oblikovanja (demokratske) teorije narodnog suvereniteta.

Potpunije određenje pojma suvereniteta je dao *Žan Boden* (*Jean Bodin*, 1530.-1596.) i to u poznatom djelu „Šest knjiga o republici“. Boden je zagovornik monarhijskog suvereniteta, kada kaže „suverenitet je suverenost vladara“.⁹ Po njemu suverenost pripada vladaru i on je najprije definiše negativno tj. kao najvišu i nezavisnu vlast spolja i iznutra. To je apsolutna i ničim ograničena vlast, ali dolazi od Boga i ograničena je božijim zakonima.¹⁰ „Što se tiče božanskih i prirodnih zakona svi vladari na zemlji su im potčinjeni, i ne stoji u njihovoj moći da ih prekrše, ako ne žele da uvrede Boga, da zarate s onim pred čijom veličinom svi monarsi na svetu treba da saviju glavu u punom strahu i poštovanju“¹¹ smatra Boden. Onaj vladar koji se drži određenih ograničenja i poštuje prije svega božanski prirodni zakon, a posebno, koji ne razara porodicu, ne donosi nelegalne naredbe u vezi sa svojinom svojih podanika i ne krši svoja obećanja može biti vladar, naprotiv svi oni koji ne zadovoljavaju navedene uslove su tirani.

⁸ Fuad Muhić, *Teorija države i prava*, „Magistrat“, Sarajevo 2002. godine, str. 195.

⁹ *Jean Boden*, citiran prema: Franc Nojman, *Vladavina prava*, „Filip Višnjić“, Beograd 2002. godine str. 101

¹⁰ *Jean Boden*, citiran prema: Radomir D. Lukić, *Teorija države i prava*, „Savremena administracija“, Beograd 1963. godine, str. 97

¹¹ Radomir D. Lukić, *Istorija političkih i pravnih teorija*, „Zavod za udžbenike i nastavna sredstva BIGZ“, Beograd 1995. godine, str. 371

Boden se bavio i pozitivnom stranom suverenosti tj. njenom sadržinom. On je naime tvrdio da vladareva suverenost podrazumijeva mogućnost potpuno slobodnog donošenja zakona, odlučivanja o ratu i miru, imenovanje oficira, vršenja pravosudnih funkcija, kovanja novca, raspisivanje poreza i sl.

Također je smatrao da monarh kao suveren ne može biti vezan zakonima koje on sam donosi, jer on zakone donosi bez saglasnosti niti višeg, ravnog ili čak koga nižeg od sebe. U protivnom bi u prvom slučaju bio podanik, u drugom ravnopravni sudionik u vlasti, a u trećem on ne bi bio suveren.

4. Oblikovanje i razvoj teorije o narodnom suverenitetu

Škola prirodnog prava tokom XVI i XVII, kao i humanistička filozofija tokom XVIII vijeka smatraju, nasuprot teoriji o božanskom porijeklu vladavine, da se svi ljudi rađaju jednaki i slobodni, te da su se u početku svi nalazili u prirodnom stanju pune slobode. Tek su nakon toga početnog stanja, a radi organizovanja života u zajednici, ljudi neka svoja prava prenijeli na određenu grupu ljudi koja će im garantovati slobodu, sigurnost, javni red i sl. Narodi su sa svojim vladarima sklopili *društveni ugovor*.

Jedan od prvih mislilaca koji je tvrdio da je narod, a ne monarh nosilac suvereniteta je *Johan Altuzije* (1557.-1638.). On se protivi tadašnjoj ulozi i svemoći vladara i „postulira postojanje isključivog nosioca suvereniteta, a to je umjesto vladara narod.“¹²

„To implicira utemeljivanje države na društvenom ugovoru kojim je suveren primarno determinisan i koji je praćen drugim ugovorom o podvrgavanju, na osnovu kojeg narod delegira svoju suverenu vlast različitim organima države.“¹³

On dakle smatra da država počiva na društvenom ugovoru po kojem narod „dozvoljava“ različitim organima i vršiocima vlasti da tu vlast i obavljaju. Međutim, kako narod ugovorom ne gubi suverenitet on može da ukoliko nije zadovoljan tu svoju dozvolu odnosno ovlaštenje za vršenje vlasti povuče. Iako se sama supstanca suvereniteta izvorno nalazi u narodu, vršenje tog narodnog suvereniteta treba povjeriti monarhu jer je monarhija najbolji oblik vladavine, smatra Altuzije.

O udruživanju jednakih i slobodnih ljudi u organizovanu državu pisao je i *Džon Lok* (*John Locke*, 1632.-1704.), koji smatra da „jedini način na koji neko može sebe da liši svoje prirodne slobode i stavi okove građanskog društva jeste da se sa drugim ljudima složi da se udruže i ujedine u zajednicu radi zajedničkog, ugodnog,

¹² *Franc Nojman, Vladavina prava..., str. 109*

¹³ *Ibid, str. 109*

bezbjednog i mirnog života, kako bi osigurali svoje vlasništvo i obezbijedili se od onih koji toj zajednici ne pripadaju.“¹⁴

Već nabrojani razlozi zbog kojih se ljudi udružuju pokazuju da se ne želi nikakva samovolja vladajućeg organa niti apsolutna vlast, nego uređenje u skladu sa prirodnim zakonima. Lok se posebno zalaže za postulate slobode i svojine koji su postojali i u prirodnom stanju, a upravo cilj društvenog ugovora je da ih zaštiti od nasilja. „Kao i svi teoretičari prirodnog prava koji nastoje da konstituišu sferu slobode od države, on polazi od optimističke ocene ljudske prirode i prihvata univerzalnu harmoniju ličnog i zajedničkog interesa.“¹⁵ Zbog toga se i zalagao za ograničenje vlasti kroz njenu podjelu na legislativu, egzekutivu i federalnu, jer je uvidio da bi jedinstvo vlasti dovelo do njenog neobuzdanog jačanja, zatim do zloupotrebe i do napada na načela za koja se on žestoko zalagao.

O društvenom ugovoru Žan - Žak Ruso kaže slijedeće: „Pretpostavljam da su ljudi dospjeli u položaj u kome prepreke koje ometaju njihovo samoodržanje u prirodnom stanju prevazilaze snage koje svaki pojedinac može da upotrijebi da se u tome stanju održi. Tada to prvobitno stanje ne može dalje da opstane, a ljudski rod bi uginuo kad ne bi promijenio način života. Međutim kako ljudi ne mogu da stvaraju nove snage, već samo da sjedinjuju one koje postoje, ne ostaje im ništa drugo nego da zajednički nađu jedan oblik udruživanja koji bi štitio zajedničkom snagom ličnost i dobra svakog člana društva, i kroz koji bi svako, udružen sa svima ipak slušao sebe, i tako ostao isto slobodan kao prije udruživanja. Rješenje tog osnovnog problema pruža društveni ugovor“.¹⁶

Sklapanjem društvenog ugovora stvara se specifičan splet međusobnih prava i obaveza, ali na način da svaki građanin posjeduje ista prava i obaveze. Prema tome ugovoru narod je nosilac cjelokupne vlasti, ali samo obavljanje te vlasti prenosi na svoje izabrane predstavnike, koje uvijek može opozvati ukoliko nije zadovoljan vršenjem vlasti. Tako se postepeno razvijalo i oblikovalo *načelo narodnog suvereniteta, koje je poslužio kao osnova borbe građanstva protiv plemstva i apsolutne monarhije.*

Narodu je, prema ovoj koncepciji, trebalo ostaviti mogućnost slobodnog opredjeljenja za oblik vladavine u kojem će živjeti, kao i pravo da revolucionarnom pobunom ukloni režim koji ne odgovara njegovim interesima.¹⁷

Teorija narodnog suvereniteta je od početka izražavala dvije važne ideje: o narodu kao nosiocu i izvoru suverene vlasti u državi, te o ograničavanju državne vlasti.

¹⁴ Džon Lok, *Dve rasprave o vladi*, NIP „Mladost“, Beograd 1978. godine, rasprava 7, 89

¹⁵ Franc Nojman, *Vladavina prava...*, str. 144

¹⁶ Žan - Žak Ruso, *Društveni ugovor*, „Filip Višnjić“, Beograd 1993. godine, str. 35

¹⁷ Fuad Muhić, *Teorija države i prava...* str. 68

Engleska povelja o pravima, Deklaracija o nezavisnosti SAD-a, Deklaracija o pravima čovjeka i građanima te niz savremenih međunarodnih dokumenata o ljudskim pravima nastali su na temeljima teorije o narodnom suverenitetu i njenoj ideji o ograničavanju državne vlasti, te kroz takvo ograničavanje i zaštitu ljudskih prava. Zbog toga ovu teoriju mnogi smatraju pretečom savremene ideje ustavnosti, i zbog toga ona ima izuzetan civilizacijski značaj.

Među pripadnicima škole prirodnog prava postojala je razlika u shvatanju o tome da li je narodni suverenitet prenosiv ili ne, tj. da li se ostvarivanje suvereniteta može prenijeti na druge osobe ili se mora neposredno ostvarivati od strane naroda. Tako su Hugo Grocius i Džon Lok smatrali da svaki pojedinac kao izvorni nosilac suvereniteta može to svoje pravo prenijeti na drugoga.¹⁸ Svako može slobodno izražavati svoju volju, ljudi mogu da rade sve što ne krši prava drugih ljudi, da samovoljno mogu ograničiti svoju slobodu, život i slično, pa zašto onda ne bi mogli i prenijeti suvereno pravo vladanja nad sobom na druge ljude? Zbog toga načelo narodnog suvereniteta kakvog ga danas shvaćamo još nije bilo oblikovano. To je učinio tek Žan - Žak Ruso.

5. Konceptija narodnog suvereniteta Žan - Žak Rusoa

Žan - Žak Ruso (*Jean - Jacques Rousseau*, 1712.-1778.) je francuski teoretičar škole prirodnog prava koji je prvi utvrdio da je suverenitet neotuđiv i nedjeljiv i da se narod njega ne može odreći niti vršenje vlasti prenijeti na druge. Dok su njegovi prethodnici (Grocius, Lok i drugi) polazili od teorije narodnog suvereniteta kao polazne tačke za daljnje koncepcije i razrade, za Rusoa je narodni suverenitet bio i polazni i krajnji cilj.

„Umjesto stare prirodnopravne, hobsovski i lokovski inspirirane teorije suvereniteta, sad nastupa Rusoov radikalni obrat: isključivo i potpuno samo je narod suveren“.¹⁹ Ruso o neotuđivom i nedjeljivom suverenitetu i kaže slijedeće: „Ja, dakle, tvrdim da je suverenitet kršenje opšte volje i da, prema tome, ne može nikada da se otuđi, i da suverena, koji je jedno kolektivno biće, ne može da predstavlja niko do on sam (...). Iz istog razloga iz koga je suverenitet neotuđiv, on je i nedjeljiv, jer volja je ili opšta ili nije opšta...“.²⁰

Obrazlažući u nastavku šta je to u suštini akt suverenosti Ruso ističe slijedeće: „To nije sporazum između pretpostavljenog i potčinjenog, već sporazum između jednog tijela i svakog od njegovih članova; sporazum legitiman, jer mu je osnova

¹⁸ Kasim Trnka, *Ustavno pravo „Fakultet za javnu upravu“ Sarajevo 2006. godine*, str. 172

¹⁹ Esad Zgodić, *Kult suvereniteta, „Feb“*, Sarajevo 1997. godine, str. 93

²⁰ Žan-Žak Ruso, *Društveni ugovor...*, str. 43 i 44

društveni ugovor; pravičan, jer je zajednički svima; koristan, jer ne može da ima za predmet drugo do opšte dobro; čvrst, jer mu je jamac javna sila i vrhovna vlast“.²¹

Svaki pojedinac je u takvom odnosu snaga jednak, a umjesto prirodne nezavisnosti dobio je slobodu. Aktom udruživanja stvara se suveren koji je jedno opšte, kolektivno biće, a izvor svakog prava i samog funkcionisanja suverena je opšta volja.

„Ta opšta ličnost, koja se tako stvara spajanjem svih pojedinačnih ličnosti, zvala se nekada grad, a sada se zove republika ili političko telo, koje njegovi članovi nazivaju državom - kada igra pasivnu ulogu, suverenom - kad je aktivno, a silom - kad ga upoređuju sa njemu sličnim. Što se tiče članova ovog tela, oni skupno dobijaju naziv naroda i zovu se pojedinačno građani - kao učesnici u suverenoj vlasti, a podanici - kao potčinjeni državnim zakonima.“²²

Ruso smatra da se suverenost naroda podudara sa idejom slobode jer predstavlja njeno ostvarenje, zato što pokoravanje zakonima koje smo sami postavili jeste sloboda. Nadalje, opšta volja mora postati jedini izvor i temelj prava. Ruso razlikuje opštu volju od volje svih koja samo prihvata i predstavlja zbir pojedinačnih volja, „no oduzmite od tih istih volja one plus-ove i minus-e, koji se međusobno potiru i ostaće kao zbir razlika opšta volja.“²³ A opštu volju ćemo pronaći tamo gdje građani kao narod dobro obaviješten održi savjetovanje o određenom pitanju, opšta volja će uvijek proisticati iz velikog broja malih razlika i uvijek će biti dobra. Međutim, i sam Ruso je dobro primijetio da opšta volja nije volja svih, možda niti većine, nego proizilazi iz takve volje. Samim tim što je građanin i što učestvuje u opštoj volji svaki pojedinac može imati i pojedinačnu volju koja može biti suprotna opštoj volji, međutim društveni ugovor odbija suprotstavljanje opštoj volji. Takvo pojedinačno mišljenje nikad ne smije preovladati.

„Da ne bi, dakle, društveni ugovor bio prosta formalnost, on sadrži prećutno sledeću obavezu, iz koje jedino druge obaveze mogu crpiti svoju snagu: celo političko telo će prinuditi na poslušnost svakog onog koji odbije da se povinuje opštoj volji; što ne znači ništa drugo do da će ga prinuditi da bude slobodan; jer je to uslov koji, dajući svakog građanina otadžbini obezbeđuje ovoga od svake lične zavisnosti, uslov koji je temelj za funkcionisanje političke mašine i koji jedini daje zakonsku snagu građanskim obavezama, koje bi, bez toga, bile apsurdne, tiranske i podložne najvećim zloupotrebama.“²⁴ Jasno je dakle, da Ruso u opštoj volji vidi idealnu i nepogrešivu činjenicu. Postoje dva razloga zbog kojih on i ne dopušta isticanje i bujanje posebnih volja. Prvi bi bio uništenje opšte volje jer kako kaže

²¹ *Ibidem*, str. 48

²² *Žan-Žak Ruso, Društveni ugovor...*, str. 36 i 37

²³ *Ibid*, str. 46

²⁴ *Ibid*, str. 38

„kada se stvaraju frakcije, posebne grupacije na račun one opšte volje, svaka od njih postaje opšta u odnosu na njene članove, a pojedinačna u odnosu na državu (...), time se narod zavarava, te najzad kada jedna od tih grupa postane toliko velika da nadmaši sve druge, kao rezultat nemate više zbir malih razlika, već jednu jedinu razliku, tada više nema opšte volje, a mišljenje koje preovlađuje jeste pojedinačno mišljenje.“²⁵ Drugi je taj što je opšta volja usmjerena na dobrobit čitave zajednice kao i svakog pojedinca posebno. Kako to neki pojedinci ili grupe ne mogu da shvate, njihovo protivljenje opštoj volji neće biti dozvoljeno nego će oni, kako je već navedeno biti prisiljeni na slobodu, dakle prisiljeni na nešto što je dobro za njih (opšta volja) samo to oni ne razumiju. I sam Ruso, kako smo već naveli, polazi od društvenog ugovora, ali smatra da suverenitet dolazi do izražaja samo kroz opštu volju pri čijem stvaranju mora da učestvuje svaki građanin. Ruso je dakle zastupao ideju neposredne demokratije u zakonodavstvu.

Tako on smatra da „ suverenitet ne može imati predstavnike i to iz istog onog razloga iz koga ne može ni da se otuđi, on se u svojoj bitnosti nalazi u opštoj volji (...), narodni poslanici nisu niti mogu biti predstavnici naroda, oni su samo njegovi komisionari, oni ne mogu donositi nikakve definitivne odluke. Engleski narod misli da je slobodan, ali se ljuto vara; on je slobodan samo za vrijeme izbora članova parlamenta: čim su oni izabrani, on je rob, on nije ništa.“²⁶

Ukoliko detaljnije sagledamo njegov odnos prema državi uvidjet ćemo da je on analizira putem pojma moći te u pojmu suverenosti razlikuje:

- *volju*, koju on smatra kao „moć da se hoće“, te koja je kao volja suverena opšta i izražava se u zakonima (zakonodavna vlast),
- *moć* da se čini, da se navodi na činjenje ili pokornost (izvršna vlast).

Za prvu od njih, suverenu volju Ruso kaže „ da se ne može predstavljati, otuđiti; dok za vlast, nasuprot tome, kaže da se može povjeriti i prenijeti.“²⁷ Vidimo da Ruso pravi razliku između zakonodavne i izvršne vlasti, međutim to je samo funkcionalna podjela jer je izvršna vlast isključivo zavisna od zakonodavne. Upravo je Ruso dobro primijetio razliku između zakona kao opšte volje koji „pripada“ suverenu odnosno narodu, od uredbe koja pripada državnoj vlasti. Suveren donosi zakone kao izraz opšte volje, dok pojedinačni akti trebaju biti u skladu sa zakonom, ali u nadležnosti izvršnih stručnih organa koji primaju naredbe od suverena. Zanimljivo je međutim navesti da je Ruso smatrao da najveća opasnost od tiranije prijeti u demokratskoj vladavini! To je smatrao zbog toga što je u demokratiji narod istovremeno i suveren i vladar i što gledište vladara može izopačiti opštu volju suverena. „Nije dobro da onaj ko donosi zakone da bude i njihov izvršilac,

²⁵ *Ibid*, str. 46

²⁶ *Ibid*, str. 95

²⁷ Bruno Bernardi, *Demokratija...*, str. 30

jer se može desiti da se izopači opšta volja.“²⁸ Zbog toga je on i teorijski odvojio izvršnu vlast koja je funkcionalno odvojena, ali pod prismotrom zakonodavne. „Suverenost naroda određuje republiku“²⁹ kaže Ruso i svaka legitimna vladavina je republikanska, demokratija je nešto drugo, ona je oblik vladavine. Na ovome mjestu treba posebno naglasiti i pojasniti da se „pod demokracijom sve do kraja XVIII stoljeća razumijevalo srećom relativno rijedak, jer je kaotičan, oblik republike u kojemu je narodna skupština imala središnju ulogu, a građani imali jednaka prava i obaveze da sudjeluju ne samo u zakonodavstvu nego i u upravnim, pravosudnim, diplomatskim i naravno, vojnim zadacima polisa. Nedostaci su toga oblika vladanja bili očiti: bezakonje narodnih skupština i nekompetentni vladari. Njegov pad u anarhiju ili tiraniju demagoga mogao se prećuti.“³⁰

U želji da se još bolje pokaže evolucija pojma demokratije odnosno njeno poimanje u dalekoj prošlosti iznijet ćemo mišljenje *Platona* (427-347. p.n.e) koji u *Državi* određuje narod „kao društvenu skupinu, stalež, koji se odlikuje prije svega onim što mu nedostaje - imetak, obrazovanje, sposobnost za bavljenjem politikom, te bi po tome treći stalež bio narod, svi oni koji rade rukama, ne bave se javnim poslovima i nemaju mnogo imetka. U demokratiji taj je stalež najbrojniji i najmoćniji, a kada se skupi on i odlučuje.“³¹ Različito poimanje pojma demokratije zavisi od historijskih uslova u kojima se taj pojam razmatra, kao i od toga na koji način određujemo pojam naroda i smisao njegove uloge u vršenju vlasti.

Pozitivnije se o demokratiji počelo misliti „tek kad su osnivači SAD-a razvili model predstavničke demokratije, koji je imao elemente izborne aristokracije i činio se spojivim s načelom vladavine zakona, a ne ljudi.“³² Prisjetimo se da je ovakav stav na tragu Aristotelovog mišljenja, i u velikoj je vezi sa kritikom narodnog suvereniteta.

Prema Rusoovom shvatanju članovi predstavničkog tijela mogu eventualno davati inicijative i prijedloge zakona, koje će prihvatati ili odbijati sam narod na referendumu. Narodni poslanici samo pomažu narodu kao suverenu da izrazi svoju volju. Za razliku od njih izvršni organi samo provode zakone koji su izraz „uvijek dobre i pravilne opšte volje“. Tu moć izvršavanja zakona im je dao suveren.

„Dakle, može se reći da je, prema Rusou, potpuno ustupanje pojedinačne volje i prirodne slobode državi uslovljeno realizacijom pune političke demokratije, potpunom političkom jednakošću za sve građane bez posredničkih moći;

²⁸ *Ibid*, str. 31

²⁹ *Ibid*, str. 30

³⁰ Carl Ballestrem, *Narodni suverenitet u ustavnoj državi*, „Politička misao“ Zagreb 1998, Vol XXXV, br. 3, str. 66

³¹ Bruno Bernardi, *Demokratija...*, str. 65

³² Carl Ballestrem, *Narodni suverenitet...*, str. 66

organskom strukturom društva; vladavinom opštih zakona u društvu u kojem je svojina jednako raspodijeljena između građana ili se nalazi u rukama države. Vladavina prava, dakle, ima u potpunosti moralnu funkciju“.³³

Prilikom ostvarivanja narodnog suvereniteta Ruso je polazio od dvije pretpostavke:

- za demokratski oblik vladavine najprihvatljivija je teritorijalno i brojčano mala država,
- opšta volja se može valjano ostvarivati donošenjem malog broja jednostavnih i kratkih zakona.³⁴

Ruso je vjerovatno imao na umu Atinski trg Agoru i tadašnju demokratiju kada je koncipirao svoju teoriju. Međutim u današnjem dobu brojčano, teritorijalno, ali i funkcionalno preobimnih država Rusoova teorija neposredna demokratije (npr. referendum) ipak manje dolazi do izražaja u odnosu na predstavničku demokratiju. Ipak, kada se radi o krucijalnim pitanjima za funkcionisanje i razvoj određene političke zajednice (politički status i budućnost države, ulazak u određene političke saveze npr. Evropsku Uniju, najvažnija unutrašnja pitanja vezana npr. za teritoriju ili zakonodavstvo) jedino referendum građana može dati legitimitet za donošenje krupnih odluka.

6. Šarl - Luj Monteskje: nužnost predstavničke vladavine

Jedan od prvih poznatih mislilaca koji se zalagao za suverenitet naroda, ali uz nužnost primjene predstavničke vladavine je francuski filozof Šarl-Luj Monteskje (*Charles-Luis de Secondant Montesquieu*, 1689-1755.). On je smatrao da se temelji predstavničke demokratije nalaze u političkim slobodama, te ograničavanju i podjeli vlasti kao načina sprečavanja njene zloupotrebe. Tako Monteskje političke slobode objašnjava na sljedeći način: „ Politička sloboda nahodi se samo u umjerenim državama, ali ni tamo uvijek već samo kada se vlast ne zloupotrebljava; no vječito je iskustvo da je svaki čovjek koji ima vlast sklon da je zloupotrijebi i zloupotrebljava je sve dok ne naiđe na granice “.³⁵

Kako bi se spriječila zloupotreba vlasti, potrebno je da jedna vlast ograničava drugu. To će se postići, smatra Monteskje, tako što će se vlast podijeliti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku, koje će imati različite nosioce te ograničavajući jedna drugu spriječiti bilo kakve zloupotrebe. Nosilac izvršne vlasti treba da bude monarh, zakonodavne predstavničko tijelo, a sudska vlast mora biti nezavisna i

³³ *Franc Nojman, Vladavina prava..., str. 167*

³⁴ *Smiljko Sokol - Branko Smerdel, Ustavno pravo... str.129*

³⁵ *Šarl Monteskje, O duhu zakona, Tom I „Filip Višnjić“, Beograd, 1989. godine, str. 174 i 175*

odvojena od druge dvije vlasti. O nužnosti podjele vlasti Monteskje kaže slijedeće: „Kada su zakonodavna i izvršna vlast objedinjene u istoj osobi ili u istom pravnom tijelu, slobode nema jer postoji bojazan da će taj monarh ili senat donositi tiranske zakone da bi ih izvršavao na tiranski način. Slobode nema ni kada sudska vlast nije odvojena od zakonodavne i izvršne vlasti“.³⁶

Monteskje je također isticao dva bitna nedostatka neposredne demokratije koji idu u prilog njegovoj tezi o predstavničkoj vladavini i to:

- u državama sa velikim brojem stanovnika je praktički nemoguće efikasno ostvariti princip neposredne demokratije,
- narod kao cjelina nije sposoban da se neposredno bavi složenim pitanjima državne vladavine, ali je zato sposoban da izabere predstavnike koji će taj posao na najbolji mogući način raditi u njegovo ime.

Već je Monteskje pravilno uočio da je svako ko ima vlast sklon da je zloupotrebljava, te što je jača vlast ograničenija je sloboda. Kako je on sve činio u cilju zaštite građanskih sloboda, smatrao je da je jedini način da se one očuvaju dioba vlasti koja će omogućiti ujedno postojanost poretka, ali i očuvanje slobode. On je na sredini između slobode i prinude pokušao da postavi umjerenu vlast koja bi na najbolji način obezbijedila i jedno i drugo, ne odustajući od narodnog suvereniteta, ali i bojeći se njegovih opasnosti.

„Monteskijeova doktrina podjele vlasti pojmljena je kao poredak mehanizama radi uspostavljanja granica političkom i osiguranja političkih sloboda. Ona je jedan od teorijskih pokušaja (a on, s jedne strane sankcionira englesko parlamentarno iskustvo tog doba, te ga, uopštavajući, diže na rang idealnog modela) da se problem odnosa između slobode i prinude, suvereniteta i granica u pravu na prinuđivanje, razriješi konceptom umjerene vladavine utemeljena na podjeli vlasti“.³⁷ „Teorija umjerene vladavine usmjerena je kod Monteskjea na odbrani neke vrste ustavne monarhije koja tako upadljivo liči na republiku da se na nju gotovo u cjelosti mogla pozivati cijela jedna tradicija republikanskog političkog mišljenja.“³⁸

7. Kritika teorije narodnog suvereniteta

Prije nego kažemo nešto više o kritikama teorije narodnog suvereniteta, odnosno kritikama provođenja te teorije u praksi, treba istaći da su sami ideolozi građanske demokratije bili svjesni da se ni narodna suverenost ne može definisati kao

³⁶ *Ibid*, str. 176

³⁷ *Esad Zgodić, Kult suvereniteta...*, str. 73

³⁸ *Bruno Bernardi, Demokratija...*, str. 29

volja svih nego kao volja većine, koja se može formirati na izborima ili prilikom neposrednog odlučivanja građana.

Bio je to razlog što su povjerovali da je u volji većine bio najzad iznađen autentični (izvorni) princip svake moguće demokratije, te da je zato i buržoazija konstituisala poredak koji je u saglasnosti sa ljudskim nagonom za životom u zajednici.³⁹ Na osnovu takvog njihovog shvatanja mogli bi smo izvući zaključak da je u ovako organizovanoj buržoaskoj demokratskoj državi Hegelov „svjetski duh“ ostvario svoj cilj (njegov hod je priveden kraju), jer je konačno ostvarena sloboda svih građana. Međutim takvi stavovi su ubrzo izloženi (ne)opravdanj kritici.

7.1. Marksizam

Nasuprot mišljenju ideologa građanske demokratije marksisti, nazvani po utemeljitelju *Karlu Marxu* (1818-1883.) tvrde da ovakva država, koja je zasnovana na eksploataciji radnika od strane kapitalista, nije posljednji stadij u kretanju svjetskog duha, jer će država postepeno odumrijeti, a konstituisati će se novi društveni poredak - komunizam. Sam Marx je tvrdio da je takva demokratija formalna, jer iako je ideja demokratske vlasti jedinstvo onoga ko vlada i onoga nad kome se vlada, to jedinstvo se razbija jer može biti samo posredovano i odloženo u vremenu. Građani su samo aktivni na izborima (svakih četiri, pet ili sedam godina), a odmah poslije njih postaju pasivni i upravljanje državom prepuštaju birokratama vladajuće kapitalističke klase. Osim toga i prilikom samih izbora bivaju izmanipulisani od vladajuće klase i raznih političkih partija. Građani postepeno bivaju svjesni da ništa i ne mogu promijeniti i apstiniraju od izbora.

Na drugoj strani je nedostatak ekonomske demokratije, jer iako je građanin postao formalno slobodan, on nije ekonomski slobodan jer „je i dalje ostao rob proizvodnje, vezan za mašinu i primoran da se izgrađuje do smrti od gladi“.⁴⁰ Provodeći takav život radnik - građanin nije imao vremena ni da se posveti porodici, a o nekom ozbiljnom učešću u politici nije bilo ni govora, te je zbog toga radnik svoja prava i doživljavao kao formalna, jer mu je prvensvena okupacija u životu bila kako prehraniti porodicu. „Jednakost u pravu glasa malo znači, ako razdioba svih drugih (ekonomskih) resursa potire političku jednakost građana“.⁴¹

³⁹ *Fuad Muhić, Teorija države i prava... str 130*

⁴⁰ *Ibid, str. 138*

⁴¹ *Slaven Ravlić, Pluralizam i participacija, Časopis „Politička misao“, Zagreb, Vol XXXVII, br. 1/2000, str. 92*

Prema ovoj teoriji suverena je ona društvena klasa koja je osvojila vlast i koja njome raspolaze. Nije dakle suveren cijeli narod, nego jedan njegov dio otjelotvoren u vladajućoj klasi, kojoj država služi kao mehanizam za legitimno potčinjavanje „svih drugih“.

7.2. Klasična liberalna misao

S druge strane zastupnici teorije narodnog suvereniteta i demokratije su naišli na kritike klasične liberalne misli, koja na tragu Monteskeja također potvrđuje da jača vlast naroda dovodi do ograničenije slobode. Upravo zato što se na potpun način ostvaruje pojam suverene vlasti demokratska vladavina je ta koja općenito dovodi u opasnost slobodu, te radi toga treba zaštititi slobodu pojedinca od ugnjetavanja mase. Zbog tog nepovjerenja prema narodu i njegovoj neobuzdanoj moći razvila se misao o pravnoj, ustavnoj državi koja bi počivala na kompromisu liberalnog i demokratskog načela. Djelovanje naroda se nastoji ograničiti ustavno predvidljivim odlukama. Dok je Ruso smatrao da ne postoji ni jedno privatno područje ljudskih prava koje bi bilo izuzeto iz zakonodavne vlasti naroda, prema načelima većine pravnih država postoje određena temeljna ljudska prava koja nisu na raspolaganju demokratskoj većini i koja se ni pod kojim uslovima ne mogu ograničiti. Predstavници liberalne misli zbog toga smatraju da načelo pravne države znači da država štiti prava svojih građana, dok demokratsko načelo znači da se u zakonima izražava pravna svijest većine.

„Demokratska ustavna država pretpostavlja narod, koji se definira kao skup državljana“.⁴² Ona međutim, zbog toga predstavlja nužni kompromis jer „počiva na dvama stupovima (ako se hoće uzeti tako statična slika za tako pokretljivu stvar): na načelu liberalne pravne države i demokratskom većinskom načelu, napokon na prirodnome pravu i narodnome suverenitetu.“⁴³ Taj kompromis se mora održati jer bi u praksi čista pravna država završila u aristokratiji onih koji bi zakone tumačili prema svojim potrebama, a u skladu sa ustavom i prirodnom zakonima, dok bi država čistog narodnog suvereniteta završila u tiraniji većine, koja opštu volju prati kao sjenka. Sasvim je jasno zašto se ne želi ni jedno ni drugo.

8. Pojam nacije i nacionalnog suvereniteta

Nacionalna suverenost je tvorevina buržoaske epohe, a teorije o njoj su se počele intenzivnije razvijati u XVIII i XIX vijeku, za vrijeme nacionalnih građanskih revolucija u Evropi. Tome je dosta doprinijela i Francuska koja je u tom periodu bila jednonacionalna i unitarna država, u kojoj se poistovjećivao pojam naroda

⁴² *Josef Isensee, Država, ustav, demokratija, „Politička kultura“, Zagreb, 2004. godine, str. 165*

⁴³ *Carl Ballestrem, Narodni suverenitet u ustavnoj državi..., str. 76*

i nacije. Tako se zbog nacionalnih revolucija, a i na temelju različitog shvatanja i tumačenja Rusoove teorije o narodnom suverenitetu postepeno u XVIII i XIX vijeku osim teorije o suverenitetu naroda razvija i teorija o suverenitetu nacije. Iako je buržoaske revolucije poveo narod kao tada treći stalež (iza plemstva i sveštenstva, kojih poslije revolucije nije trebalo da bude u smislu njihovog položaja, funkcija i privilegija), cilj revolucija je bio „da svjetske nacije emancipuju od velikodržavlja tadašnjih apsolutnih monarhija, da probude nacionalnu svijest te porade na stvaranju nacionalnih država.“⁴⁴

Preovlađujuće shvatanje u komparativnom pravu govori da je *nacija kolektivitet ili grupa karakteristična po posebnosti kulture shvaćene kao sveukupnosti jezika, običaja, tradicije i sl.*⁴⁵ Naciju čine dvije stvari, „jedna je prošlost (zajednički posjed bogatog nasljedstva u sjećanjima), a druga je sadašnjost (sadašnji dogovor, želja da se živi zajedno); nacija je dakle velika solidarna zajednica, opterećena osjećajem žrtve koja je podnijeta i žrtve koja će se još podnositi. Ona pretpostavlja prošlost, ali uprkos tome u sadašnjosti se sažima u jedan opipljivi fakat: sporazum jasno iskazane želje da se nastavi zajednički život.“⁴⁶

Naciju uvijek moramo vezivati sa državom, jer su to dvije strane iste medalje. Ideal nacionalnih revolucija je bio „jedna nacija – jedna država“, zbog čega je nacionalni osjećaj, „u početku humanistički motivisan, ne tako rijetko prerastao u onaj nacionalistički, pa čak i šovinistički i rasistički naspram drugih nacija, naročito ako su njihovi pripadnici živjeli na istoj teritoriji.“⁴⁷

Uzimajući u obzir naprijed navedeno u pravnoj i političkoj teoriji je došlo je razmimoilaženja. Tako su teoretičari pristalice narodnog (podijeljenog) suvereniteta smatrali da je suverenitet podijeljen između pojedinaca koji čine narod pa je svaki građanin nosilac jednog dijela. Zbog toga su njihovom teorijskom shvatanju bliži imperativni mandat i neposredna demokratija kao oblici ostvarivanja narodnog suvereniteta. Po drugom shvatanju tzv. nacionalnog (nedjeljivog) suvereniteta, suverenitet pripada samo naciji kao cjelini, koju shvatamo kao „neprekinuti niz prošlih, sadašnjih i budućih naraštaja, odnosno kao apstraktni ustavnopravni subjekt.“⁴⁸ Radi toga izabrani predstavnici i nisu odgovorni pojedinim biračima nego cijeloj naciji.

⁴⁴ Fuad Muhić, *Teorija države i prava...*, str. 68

⁴⁵ U teoriji postoje i shvatanja koja naciju definišu dvojako: kao kulturnu i kao državnu naciju. Detaljnije vidjeti u Altermatt Urs: *Etnonacionalizam u Evropi – Svjetionik Sarajevo „Jež“ Sarajevo 1997. godine, te Smith D. Anthony Nacionalizam i modernizam „Politička misao“ Zagreb 2003. godine*

⁴⁶ Ernest Renan, citiran prema Hagen Šulce, *Država i nacija u evropskoj istoriji*, „Filip Višnjić“ Beograd 2002. godine, str 77

⁴⁷ Fuad Muhić, *Teorija države i prava...*, str. 69

⁴⁸ Smiljko Sokol - Branko Smerdel, *Ustavno pravo...*, str. 129

Zbog svega navedenog suverenitetu naroda i odgovara imperativni mandat, jer su predstavnici obavezni slušati instrukcije svojih birača te samo izražavati njihovu volju, biti njihov glasnogovornik. Nasuprot tome suverenitetu nacije odgovara predstavnički mandat, jer predstavnici nisu odgovorni pojedinim biračima nego cijeloj naciji. Upravo se preko predstavništva nacije izražava njena cjelina. Predstavnici izražavaju volju nacije kao jednog duhovnog entiteta, a ne volju određenog dijela biračkog tijela.

Još jednom treba naglasiti da razlikovanje narodnog i nacionalnog suvereniteta treba shvatiti sasvim uslovno, jer se u zemljama u kojima su ove teorije i prvobitno nastale, zemljama moderne demokratije, vladavina zakona i zaštita osnovnih ljudskih prava i sloboda dovele do toga da ovakvo razlikovanje gubi na značaju. Uobičajeno je da se pojam ili termin narodne suverenosti češće primjenjuje kada se radi o unutrašnjim, a pojam nacionalne suverenosti kada se radi o međunarodnim odnosima.⁴⁹

9. Državna suverenost

Do sada smo izložili razne koncepcije i shvatanja o tome ko je stvarni nosilac suvereniteta. Međutim, realnost je da se u svakom društvu organizovanom kao država, suverenitet ostvaruje putem države i njene vlasti. Zbog toga možemo govoriti i o *državnoj suverenosti*.

Još je *Tomas Hobbs* (1588.-1679.), engleski filozof i politički mislilac zastupao teoriju o svemoći države i njenom suverenitetu. I Hobbs govori o prirodnom stanju koje prethodi državi, u kojem vrijedi pravilo „rat svijju protiv svih“. Takvo stanje može prekinuti samo jedna moćna organizacija - država, koju sporazumno (ugovorom) oblikuju pojedinci. Hobbs u svom djelu *Levijatan* objavljenom 1651. godine (inspirisanom ogromnom mitskom morskom nemani istog naziva) poistovjećuje državu upravo sa tim stvorenjem, kao najvišu i najjaču snagu (vlast) u određenom prostoru i vremenu. To je jedan svemoćna mašinerija koja kontroliše sve oblike političkog i društvenog života pojedinaca i grupa, a njena svemoć se opravdava anarhijom prirodnog stanja i dobrovoljnim pristankom, odnosno voljom pojedinaca za takvom vrstom vlasti.

„Nužnost jake, centralizovane, prinudne državne mašinerije proizlazi iz činjenice da bi, bez ugovora o podvrgavanju kojim je država stvorena, anarhija preovladavala“.⁵⁰

Suveren je neograničeni gospodar nad svime, jer jedino on nikada ne može nanijeti nepravdu. Država je za Hobbsa „stvarno jedinstvo svih pojedinaca u jednoj istoj ličnosti stvorenoj sporazumom svakog sa svakim, na taj način kako bi svako rekao

⁴⁹ *Kasim Trnka, Ustavno pravo... , str. 173*

⁵⁰ *Franc Nojman, Vladavina prava..., str. 130*

svakom drugom: Ovlašćujem ovog čovjeka ili ovaj skup ljudi da mnome vlada, i njemu prenosim svoje pravo da to sam čini (...), kad se tako učini onda se mnoštvo ljudi na taj način sjedinjeno u jednu ličnost naziva država – civitas. To je postanak onog velikog Levijatana ili bolje da se izrazimo s više poštovanja, onog smrtnog Boga, kome dugujemo, pod besmrtnim Bogom svoj mir...⁵¹

Jedan od komentara čuvenog Hobsa je taj da je „za Hobsa, suverenost je bila vještačka duša države, odnosno smrtnoga Boga“.⁵² Hobs međutim zahtijeva i ekonomsku i kulturnu slobodu pojedinaca (sloboda kupoprodaje, izbora mjesta života, načina ishrane i sl.), koju treba da omogući svemoćni državni aparat.⁵³

10. Komparativni osvrt na ustavno definisanje nosilaca suvereniteta

Da bi smo u potpunosti sagledali praktični značaj teorije narodnog suvereniteta potrebno je analizirati ustavne norme o nosiocima suvereniteta u komparativnim pravnim sistemima koji će pokazati da li je i na koji način učenje o narodu (kao zbiru svih jednakopravnih apstraktnih građana određene političke zajednice) doživjelo pozitivno – pravno otjelotvorenje. Poslužiti ćemo se adekvatnim primjerima heterogenih političkih zajednica i političkih zajednica koje su nezavisnost stekle 90-ih godina XX vijeka.

⁵¹ Tomas Hobs, *Levijatan*, „Kultura“ Beograd 1961. godine, str 151

⁵² Slađan Ajvaz, *Problem suvereniteta u jednostavnim i složenim državama*, doktorska disertacija, Pravni fakultet u Sarajevu 2007. godine, str. 30

⁵³ Postoje međutim i shvatanja koja negiraju suverenost države. Bečki profesor Hans Kelzen (Hans Kelsen, 1881-1973.), tvorac čiste normativne teorije prava, smatra da je činjenica zapovijedanja izvedena iz neke norme, koja norma je opet izvedena iz neke druge norme, sve do krajnje najviše norme koja se ne izvlači ni iz koje više norme i koju on naziva pranormom. Ta pranorma je suverena te državni organi postoje samo ukoliko se ponašaju po toj pranormi. Kelzen je dakle smatrao da ne postoji suverenost države nego samo suverenost prava. Slično je shvatanje da „pravo ne dobija svoju važnost od države nego od sebe sama; pravno se shvatiti može samo norma, a ne vlast; da bi se vlast mogla javiti kao jedna pravna ustanova, potrebno je da već ima jedna pravna norma na kojoj se ona osniva“. Francuski filozof Leon Digi (1859.-1928.) negira postojanje suverenosti uopšte, jer po njemu suverenost podrazumijeva osobinu jedne volje da izda zapovijesti drugoj volji ili voljama. Zbog toga, smatra Digi suverenost i ne postoji, jer je to protivrječan pojam i ne može se ni zamisliti niko kao subjekt toga prava, niti država, ni nacija, ni pojedinac ili grupa ljudi, jer niko nema volju koja je kao takva viša od druge (osim ako se ne govori o božijoj volji). Kako država nema volju, tako nema ni suverenosti, dok su sve ljudske volje jednake i nema ni jednog razloga zbog koga bi neka volja (pojedince ili grupe) bila viša ili važnija od druge ili drugih volja. Teoretičari pravne suverenosti ne odbacuju pojam suverenosti, nego ga ne vide u vrhovnoj vlasti, nego u vrhovnoj normi iz koje proizlaze sve druge norme.

Crna Gora je nezavisna, suverena i građanska država, odlučili su građani na referendumu održanom 21.05.2006. godine. Na osnovu rezultata referenduma Skupština Crne Gore je 03.06.2006. godine usvojila Odluku o nezavisnosti⁵⁴, čime je Crna Gora poslije 88 godina (1918. godine) obnovila svoju nezavisnost i izašla iz državne zajednice Srbije i Crne Gore. Ustavotvorna skupština Crne Gore je 19.10.2007. godine usvojila Ustav Crne Gore⁵⁵, kojim je normirano da je „nosilac suverenosti građanin koji ima crnogorsko državljanstvo“.⁵⁶

Ustav Republike *Hrvatske* potvrđuje suverenitet svoga naroda odredbom člana 1. Ustava koja glasi „U Republici Hrvatskoj vlast proizlazi iz naroda i pripada narodu kao zajednici slobodnih i ravnopravnih državljana. Narod ostvaruje vlast izborom svojih predstavnika i neposrednim odlučivanjem“.⁵⁷ „Kao i svi suvremeni demokratski ustavi, Ustav Republike Hrvatske prihvaća kao temelj i izvorište državne vlasti u Republici Hrvatskoj načelo narodnog suvereniteta tako da pod pojmom naroda obuhvaća sve državljanke Republike Hrvatske bez obzira na nacionalne i sve druge razlike među njima“⁵⁸.

Ustavna odredba člana 2. glasi „U Republici *Makedoniji* suverenitet proizlazi iz građana i pripada građanima (stav 1.), građani Republike Makedonije vlast ostvaruju preko demokratski izabranih predstavnika, na referendumu i preko drugih oblika neposrednog izjašnjavanja (stav 2.)“⁵⁹

„U *Sloveniji* vlast ima narod. Državljanke i državljani je ostvaruju neposredno na izborima, i na načelu podjele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku (član 3. stav 2.)“.⁶⁰

⁵⁴ Odluka objavljena u „Službeni list RCG“, broj 36/2006 od 05.06.2006. godine, preuzeto iz www.prelevic.com dana 03.08.2011. godine

⁵⁵ Ustav je objavljen u Službenom listu Crne Gore, Broj 1, Godina LXIII, Podgorica 25.10.2007. godine, na ćirilici, preuzet sa www.sllrcg.co.me dana 22.08.2010. godine

⁵⁶ Član 1. Ustava Crne Gore

⁵⁷ Član 1. Ustava Republike Hrvatske, preuzet iz - Smiljko Sokol - Branko Smerdel, Ustavno pravo ...

⁵⁸ Sokol – Smerdel, Ustavno pravo ..., str 133.

⁵⁹ „Vo Republika Makedonija suverenitetot proizleguva od građanite i im pripada na građanite. Građanite na Republika Makedonija vlasta ja ostvaruvaat preku demokratski izbrani pretstavnici, po pat na referendum i drugi oblici na neposredno izjasnuvave“. - član 2. Ustava Republike Makedonije preuzet sa www.mlrc.org.mk 18.07.2010. godine

⁶⁰ „Slovenija je država vseh svojih državljanek in državljanov, ki temelji na trajni neodtujljivi pravici slovenskega naroda do samoodločbe. V Sloveniji ima oblast ljudstvo. Državljanke in državljani jo izvršujejo neposredno in z volitvami, po načelu delitve oblasti ha zakonodajno, izvršilno in sodno“. član 3. Ustava Slovenije, preuzet sa www.servat.unibe.ch/icl/si00000_.html, 28.04.2010. godine

Princip narodnog suvereniteta u Ustavu *Srbije* je izražen na način da „suverenitet potiče od građana koji je vrše referendumom, narodnom inicijativom i preko slobodno izabраних predstavnika“⁶¹, te da „nijedan državni organ, politička organizacija, grupa ili pojedinac ne može prisvojiti suverenost od građana, niti uspostaviti vlast mimo slobodno izražene volje građana“⁶².

Belgija je izrazito heterogena politička zajednica u kojoj veliki društveni značaj ima odnos dva etno-kulturno-jezična kolektiviteta Flamanaca i Valonaca. Bez obzira na izrazitu heterogenost i uticaj etno-kulturnih kolektiviteta Ustav Belgije propisuje da „sva vlast poističe iz nacije (naroda)“⁶³. Reprezent *suvereniteta belgijskog političkog naroda* je Predstavnički (Donji) dom, čije članove (150) biraju svi građani stariji od 18 godina. Senat ili Gornji dom Parlamenta je predstavnik *kolektiviteta*, njegovi članovi (71) se biraju iz etno – kulturalnih zajednica na poseban način predviđen članom 67. Ustava..

Iako je ideal nacionalnih revolucija u Evropi bio taj da jedna nacija formira „svoju“ državu, Švicarska je odgovor „da uz različite grupe građana, koje govore četiri različita jezika - njemački, francuski, italijanski i retoromanski - i koji sebe nazivaju Švajcarcima iz njemačkog, francuskog, italijanskog, retoromanskog govornog jezičkog prostora, a da pri tom stalno ostaju državljani države Švajcarske, multietničko društvo može, ne samo opstati, nego i uspješno funkcionisati“⁶⁴. Švajcarska je dakle višereligijska (protestanti i katolici) i višejezična (njemački, francuski, italijanski i retroromanski jezik) država. U preambuli švicarskog ustava stoji odredba „...mi, švicarski narod i kantoni ...“⁶⁵ donosimo ovaj ustav, koja nam govori o švicarskom, političkom narodu kao donosiocu ustava, te o postojanosti i značaju kantona koji su egzistirali kroz vijekove i prije konstituisanja Švicarske države. Osnovni nosilac i izvor suvereniteta, odnosno neograničene ustavotvorne vlasti u Švicarskoj je narod, dok se ustav shvata kao „okvir i garant izražavanja, a ne ograničavanja vlasti“⁶⁶.

Preambula ustava *SAD-a* počinje riječima „Mi, narod Sjedinjenih Američkih

⁶¹ Član 2. stav 1. Ustava *Srbije*, preuzet sa www.srbija.gov.rs, dana 28.04.2010. godine

⁶² Član 2. stav 2. Ustava *Srbije*, preuzet sa www.srbija.gov.rs, dana 28.04.2010. godine

⁶³ Ustav *Belgije* preuzet sa www.servat.unibe.ch/law/icl/be00000_.html, 10.03.2010. godine

⁶⁴ www.slobodnaevropa.org, preuzeto 18.05.2009. godine

⁶⁵ Ustav *Švicarske*, preuzet sa www.servat.unibe.ch/law/icl/szoot_.html, 10.03.2010. godine

⁶⁶ Vučina Vasović, *Savremene demokratije, tom II*, „JP Službeni glasnik“, Beograd 2006. godine, str. 117

Država...“⁶⁷, što govori o tome da je donosilac ustava politički narod, odnosno građani SAD-a bez obzira na njihovo etničko porijeklo. Inače, američki narod odnosno nacija je specifikum i nju možemo okarakterisati kao novu naciju ili kao predvodnika novih nacija, kao „prvu od novih nacija“ - *First New Nation*. Nju karakteriše očigledno odsustvo zajedničkog porijekla većine njenih pripadnika, te proces njenog organizovanog i svjesnog stvaranja nazvan *melting pot* (lonac za topljenje). „Taj naslov dao je jednom pozorišnom komadu engleski pisac Israel Zangwill (1864.-1926.) u kom je propagirao mješoviti brak između Jevreja i hrišćana da bi tako smanjio različite etničke i religiozne diferencije u Americi“.⁶⁸

Njemački narod i različite njemačke zemlje su kroz historiju predstavljali središnju tačku razvoja Evrope, a svijetu su podarili velike naučnike, filozofe, književnike i sl. Međutim, njemački fašisti su u II svjetskom ratu pokazali svoje najcrnje lice. Zbog toga su kreatori Osnovnog zakona (Ustava) Savezne Republike Njemačke, donesenog 23.05.1949. godine, imali veoma težak zadatak uspostave stabilne demokratije nakon zločinačkog i krvavog perioda fašizma. „Praktično, to je značilo da se, s jedne strane uklone sve one demokratske i političke institucije koje su u najvećoj mjeri pomogle da se, na mjestu liberalne demokratske republike ustoliči totalitarni fašističke režim, i s druge strane, da se unesu svi oni elementi koji će njemački politički sistem učiniti demokratskim, stabilnim i efikasnim“.⁶⁹ Čitav sistem počiva na *suverenitetu njemačkog političkog naroda*, jer je „Sa svešću o odgovornosti pred Bogom i ljudima, sa voljom da kao ravnopravni član u ujedinjenoj Evropi služi miru u svetu, *nemački narod je na osnovu svoju ustavotvorne moći sebi podario ovaj Osnovni zakon*“.⁷⁰

O narodu, kao zbiru jednakopravnih građana i nosilaca suvereniteta govore i mnogi drugi primjeri.

Tako Ustav *Italije* iz 1948. godine u članu 1. stav 2. propisuje da „suverenitet pripada narodu koji ga koristi u oblicima i granicama propisanim Ustavom“.⁷¹

Ustav *Francuske* iz 1958. godine propisuje „suverenitet pripada narodu koji ga obavlja preko svojih predstavnika i referendumom (član 3.), dok ustav Španije iz

⁶⁷ Ustav SAD-a preuzet sa www.usconstitution.net/const.html 28.04.2010. godine

⁶⁸ Urs Altermatt, *Etnonacionalizam u Evropi*, Svjetionik – Sarajevo, „Jež“, Sarajevo, 1997. godine, str. 82

⁶⁹ Ćazim Sadiković, *Politički sistem*, „Grafit“ Sarajevo, 2000. godine, str. 165

⁷⁰ Osnovni Zakon (Ustav) Savezne republike Njemačke, „Službeni list SCG“, Beograd, 2003. godine, str. 9 –Preambula Ustava

⁷¹ Ustav Italije, preuzet sa www.servat.unibe.ch/law/icl/itoo0000_.html, 07.02.2010. godine

1978. godine propisuje da suverenitet počiva u španskom narodu iz kojeg proizlaze sve državne vlasti⁷².

U ustavima Češke Republike i Ruske Federacije stoji da „su donosioci ustava svi građani“⁷³.

Ustav Švedske predviđa da „sva javna vlast u Švedskoj proizlazi iz naroda“⁷⁴, dok u preambuli ustava Poljske stoji „mi Poljska nacija – svi građani Republike“⁷⁵.

U Mađarskoj se „vrhovna vlast nalazi u narodu koji svoja suverena prava ostvaruje neposredno ili putem izabраниh predstavnika“⁷⁶, dok je Portugal „demokratska država temeljena na vladavini prava, narodnom suverenitetu...“⁷⁷. Austrija se definiše kao „demokratska republika, a njena prava proizlaze iz naroda“⁷⁸.

Države Istočne Evrope koje su nezavisnost stekle nakon raspada socijalističkog sistema i SSSR-a definiraju nosioce suvereniteta na slijedeći način.

U *Litvaniji* je 25.10.1992. godine „voljom građana ponovno rođene države Litvanije proglašen Ustav“⁷⁹, dok u *Latviji* „suverena moć države Latvije proizlazi iz naroda Latvije“⁸⁰. „*Estoni*ski narod“⁸¹ je na referendumu održanom 28.06.1992. godine usvojio Ustav Estonije. Ustav *Ukrajine* usvojen 28.06.1996. godine je donesen

⁷² Smiljko Sokol - Branko Smerdel, *Ustavno pravo...*, str. 126

⁷³ Vladan Kutlešić, *Ustavi bivših socijalističkih država Evrope*, „Službeni list SCG“, Beograd 2004. godine, str 29

⁷⁴ Član 1. Ustava Švedske, preuzet sa www.servat.unibe.ch/icl/sw00000_.html dana 07.09.2010. godine

⁷⁵ Preambula Ustava Poljske, preuzet sa www.servat.unibe.ch/icl/pl00000_.html dana 07.09.2010. godine

⁷⁶ Član 2. stav 2. Ustava Mađarske, preuzet sa www.servat.unibe.ch/icl/hu00000_.html dana 07.09.2010. godine

⁷⁷ Član 2. Ustava Portugala, preuzet sa www.servat.unibe.ch/icl/po00000_.html dana 07.09.2010. godine

⁷⁸ Član 1. Ustava Austrije, preuzet sa www.servat.unibe.ch/icl/au00000_.html dana 07.09.2010. godine

⁷⁹ Preambula Ustava Litvanije, preuzet sa www.servat.unibe.ch/icl/lh00000_.html dana 07.09.2010. godine

⁸⁰ Član 2. Ustava Latvije, preuzet sa www.servat.unibe.ch/icl/lg00000_.html dana 07.09.2010. godine

⁸¹ Preambula Ustava Estonije, preuzet sa www.servat.unibe.ch/icl/en00000_.html dana 07.09.2010. godine

„izražavajući suverenu volju naroda, i u ime ukrajinskog naroda – građana Ukrajine svih nacionalnosti“⁸²

11. Zaključak

Teorija narodnog suvereniteta je prvobitno nastala kao ideja o jednakosti ljudi i legitimisala je njihovu borbu protiv tiranije (suvereniteta) vladara. I sam Ruso je tvrdio da se ljudi rađaju jednaki, a svuda su u okovima. Ideja narodnog suvereniteta je posljedica dugog historijskog razvoja političke i pravne misli na evropskom tlu, te duge borbe u kojoj je odnijela zasluženu pobjedu označavajući građanina kao izvornog nosioca suvereniteta. Međutim, historijski značaj teoriji narodnog suvereniteta daje upravo činjenica da je otjelotvorena u praksi odnosno ustavnom uređenju savremenih demokratskih zajednica, odnosno čini temelj demokratskog sistema iz koga se izvode svi drugi demokratski podsistemi.

Iz prezentiranih, gotovo identičnih ustavnih odredbi različitih zemalja, možemo zaključiti da je bit narodnog suvereniteta upravo u tome da sva vlast u državi proizlazi iz naroda i pripada narodu. Narod svoju suverenost ostvaruje kroz neposredno ili posredno „vladanje“, a legitimitet državne vlaste se upravo izvodi iz volje naroda.

Pritom se pod pojmom naroda obuhvaćaju svi državljani odnosno apstraktni jednakopravni građani određene države bez obzira na nacionalne i sve druge razlike među njima. Zbog toga se narodni suverenitet u savremenoj ustavno – pravnoj i političkoj nauci, kao i u praksi demokratskih društava označava i posmatra kao državljanski odnosno građanski suverenitet.

⁸² *Preambula Ustava Ukrajine, preuzet sa www.servat.unibe.ch/icl/up00000_.html dana 07.09.2010. godine*

Literatura

a) knjige – udžbenici

1. Altermatt, Urs: *Etnonacionalizam u Evropi – Svjetionik Sarajevo*, „Jež“ Sarajevo 1997. godine,
2. Bernardi, Bruno: *Demokratija*, „Rabic“ Sarajevo 2003. godine
3. Hobs, Tomas: *Levijatan*, „Kultura“ Beograd 1961. godine
4. Isensee, Josef: *Država, ustav, demokratija*, „Politička kultura“ Zagreb 2004. godine
5. Kutlešić, Vladan: *Ustavi bivših socijalističkih država Evrope*, „Službeni list SCG“, Beograd 2004. godine
6. Lok, Džon: *Dve rasprave o vladi*, „Utopija“ Beograd 2002. godine
7. Lukić D. Radomir: *Istorija političkih i pravnih teorija*, „Zavod za udžbenike i nastavna sredstva“ Beograd 1995. godine
8. Lukić D. Radomir: *Teorija države i prava*, „Savremena administracija“ Beograd 1963. godine
9. Lukić D. Radomir; Košutić Budimir; Mitrović M. Dragan: *Uvod u pravo*, „Javno preduzeće službeni list SRJ“ Beograd 2002. godine
10. Monteskje, Šarl: *O duhu zakona*, Tom I „Filip Višnjić“ Beograd 1989. godine
11. Muhić, Fuad: *Teorija države i prava*, „Magistrat“ Sarajevo 2002. godine
12. Nojman, Franc: *Vladavina prava*, „Filip Višnjić“ Beograd 2002. godine
13. Ruso, Žan-Žak: *Društveni ugovor*, „Filip Višnjić“ Beograd 1993. godine
14. Sadiković, Ćazim: *Politički sistem*, „Grafit“ Sarajevo 2000. godine
15. Sokol, Smiljko – Smerdel, Branko: *Ustavno pravo*, „Informator“ Zagreb 1998. godine
16. Šulce, Hagen: *Država i nacija u evropskoj istoriji*, „Filip Višnjić“ Beograd 2002. godine
17. Trnka, Kasim: *Ustavno pravo*, „Fakultet za javnu upravu“ Sarajevo 2006. godine
18. Vasović, Vučina: *Savremene demokratije II*, „JP Službeni glasnik“ Beograd 2007. godine
19. Zgodić, Esad: *Kult suvereniteta*, „Feb“ Sarajevo 1997. godine

b) članci

1. Ballestrem, Carl: Narodni suverenitet u ustavnoj državi, „Politička misao“ Zagreb 1998, Vol XXXV, br. 3
2. Ravlić, Slaven: Pluralizam i participacija, „Politička misao“, Zagreb, Vol XXXVII, br. 1/2000

c) ostalo

1. Ajvaz, Slađan: *Problem suvereniteta u jednostavnim i složenim državama*, doktorska disertacija, Pravni fakultet u Sarajevu 2007. godine
2. *Leksikon temeljnih pojmova politike – ABC demokracije*, Sarajevo 1994. godine
3. Odluka o nezavisnosti Crne Gore objavljena u „Službeni list RCG“, broj 36/2006 od 05.06.2006. godine, preuzeto iz www.prelevic.com dana 03.08.2011. godine
4. Osnovni Zakon (Ustav) Savezne republike Njemačke, „Službeni list SCG“, Beograd, 2003. godine
5. *Stanford Encyclopedia of Philosophy*, source <http://plato.stanford.edu/entries/sovereignty/>, date 03.05.2009.
6. Ustav Švedske, preuzet sa www.servat.unibe.ch/icl/sw00000_.html dana 07.09.2010. godine
7. Ustav Poljske, preuzet sa www.servat.unibe.ch/icl/pl00000_.html dana 07.09.2010. godine
8. Ustav Mađarske, preuzet sa www.servat.unibe.ch/icl/hu00000_.html dana 07.09.2010. godine
9. Ustav Portugala, preuzet sa www.servat.unibe.ch/icl/po00000_.html dana 07.09.2010. godine
10. Ustav Austrije, preuzet sa www.servat.unibe.ch/icl/au00000_.html dana 07.09.2010. godine
11. Ustav Litvanije, preuzet sa www.servat.unibe.ch/icl/lh00000_.html dana 07.09.2010. godine
12. Ustav Latvije, preuzet sa www.servat.unibe.ch/icl/lg00000_.html dana 07.09.2010. godine
13. Ustav Estonije, preuzet sa www.servat.unibe.ch/icl/en00000_.html dana 07.09.2010. godine
14. Ustav Ukrajine, preuzet sa www.servat.unibe.ch/icl/up00000_.html dana 07.09.2010. godine
15. Ustav Švicarske, preuzet sa www.servat.unibe.ch/law/icl/szoot_.html , 10.03.2010. godine
16. Ustav SAD-a preuzet sa www.usconstitution.net/const.html 28.04.2010. godine
17. Ustav Italije, preuzet sa www.servat.unibe.ch/law/icl/itooooo_.html , 07.02.2010. godine
18. Ustav Crne Gore, objavljen u Službenom listu Crne Gore, Broj 1, Godina LXIII, Podgorica 25.10.2007. godine, na ćirilici, preuzet sa www.sllrcg.co.me dana 22.08.2010. godine

19. Ustav Republike Hrvatske, preuzet iz - Smiljko Sokol - Branko Smerdel, Ustavno pravo „Informator“ Zagreb 1998. godine
20. Ustav Republike Makedonije preuzet sa www.mlrc.org.mk 18.07.2010. godine
21. Ustav Slovenije, preuzet sa www.servat.unibe.ch/icl/si00000_.html, 28.04.2010. godine
22. Ustav Srbije, preuzet sa www.srbija.gov.rs, dana 28.04.2010. godine
23. Ustav Belgije preuzet sa www.servat.unibe.ch/law/icl/be00000_.html , 10.03.2010. godine
24. Ustav Francuske iz 1958. godine, preuzet iz Smiljko Sokol - Branko Smerdel, Ustavno pravo „Informator“ Zagreb 1998. godine
25. Ustav Španije iz 1978. godine, preuzet iz Smiljko Sokol - Branko Smerdel, Ustavno pravo „Informator“ Zagreb 1998. godine
26. Ustav Češke Republike, preuzet iz Vladan Kutlešić, Ustavi bivših socijalističkih država Evrope, „Službeni list SCG“, Beograd 2004. godine
27. Ustav Ruske Federacije, preuzet iz Vladan Kutlešić, Ustavi bivših socijalističkih država Evrope, „Službeni list SCG“, Beograd 2004. godine
28. www.slobodnaevropa.org , preuzeto 18.05.2009. godine

JAVNI MENADŽMENT LOKALNE UPRAVE U FUNKCIJI RAZVOJA LOKALNE ZAJEDNICE

PUBLIC MANAGEMENT LOCAL GOVERNMENT IN FUNCTION DEVELOPMENT LOCAL COMMUNITY

Emir Operta

Mikrokreditna fondacija Partner
15. maj Tržni centar Sjenjak bb, 75000 Tuzla
emir.o@partner.ba

SAŽETAK

Ustavno uređenje Bosne i Hercegovine nakon Vašingtonskog i Dejtonskog sporazuma dalo je i novu dimenziju lokalnoj upravi na način da su pojedine nadležnosti lokalne uprave prenesene na više nivoje vlasti u FBiH i RS. Rezultat toga je vidljiv nesrazmjer u njihovom razvoju čak i ako pripadaju istoj administrativnoj jedinici –kantonu u FBiH ili RS. Članak ima za cilj da ocjeni ulogu lokalne uprave u razvoju lokalne zajednice, u kontekstu primjene metoda javnog menadžmenta kao reformskog procesa, koji ne zavisi od političke volje vladajućih struktura, nego isključivo od personalnih kompetencija nosilaca vlasti u lokalnim zajednicama i njihovim mogućnostima da od viših nivoa vlasti, kao i drugih domaćih i međunarodnih institucija povrate benefite u svoju zajednicu. Reforma javne uprave je, generalno, političko pitanje. Međutim, nosioci vlasti na lokalnom nivou nisu sprijećeni da u sklopu svog mandata, primjenjuju nova naučna saznanja o sistemima upravljanja koja će doprinijeti efikasnosti obavljanja poslova iz nadležnosti lokalne uprave, ali prije svega da doprinesu novim kvalitetnijim razvojnim programima koji će biti stimulans za pronalazak partnera čiji će glavni cilj biti ubrzan razvoj lokalne zajednice. S tim u vezi rad treba da ocjeni mogućnost prihvatanja elemenata upravljanja u tržišno orjentisanim privrednim subjektima u lokalnoj upravi, benefitima koje bi ti elementi proizveli za lokalnu zajednicu kao i otpore koji se mogu pojaviti pri implementaciji istih. Pragmatičan cilj rada je primjena postavljenih koncepata upravljanja u organima lokalne uprave, s ciljem unapređenja vođenja poslovnih procesa koji će omogućiti stanovništvu lokalne zajednice efikasnije ostvarivanje svojih prava.

Ključne riječi: javni menadžment, lokalna uprava, personalne kompetencije nosilaca vlasti, razvoj

ABSTRACT

The constitutional arrangement of Bosnia and Herzegovina after the Washington and Dayton Treaty has given the new dimension to the local management in the way that some of the jurisdictions have been transferred from the local management to the higher levels of the authority in FBiH and RS. As a result, there is an obvious difference in their development even though they belong to the same administrative unit – county in FBiH or RS. The article's goal is to assess the role of the local management in the development of the local community in the context of the application of the public management's methods as a reform process, that does not depend on the political will of the ruling structures. It has to depend only on the personal competences of the holders of power in the local communities and their possibilities to reclaim benefit for their community from the higher levels of the authorities as well as from other domestic and international institutions. The reform of the public administration is, in general, a political thing. But, the local authorities are not prevented, during their term of office, to apply new scientific achievements about the systems of management, that will help the work form the local community's jurisdiction to be done more efficiently. But, firstly, they have to contribute to the new quality development programmes, that will be the stimulus for finding partners whose main goal will be rapid development of the local community. Related to this, the work has to assess the possibilities of acceptance of the managing elements in market-oriented economic agents in local management. It also has to assess the benefits that those elements would produce for the local community and the resistances that could appear while implementing them. Pragmatic aim of the work is applying the concepts that are set in the local government bodies, with the goal of improving the conduct of the business processes that will allow local people to exercise their rights more efficiently.

Key words: public management, local government, personal competencies of the holders of power, development.

UVOD

Već je navedeno da lokalna uprava poslije Vašingtonskog i Dejtonskog sporazuma ima novu dimenziju, prema kojoj su određene nadležnosti prebačene na više nivoe vlasti. Pored ove činjenice javna uprava se u BiH kao

i ostalim tranzicijskim zemljama suočava sa reformom koja je preduslov za članstvo u Evropskoj uniji. Pored ovoga, čini se važnijim za građane da imaju efikasnu javnu lokalnu upravu, koja će predstavljati institucionalnu podršku za razvoj lokalne zajednice kako bi isti mogli ostvariti blagodati koje razvoj pruža. Novoizabrana lokalna uprava u nerazvijenim opštinama ima posebno osjetljiv zadatak trasiranja pravaca razvoja u naredne četiri godine i mora se suočiti s izborom da ide putem kojim su išli njihovi predhodnici iako nije donio očekivani razvoj ili da u svom radu koriste određene promjene. Ove promjene ne treba da predstavljaju „visoku politiku“, ne trebaju se čekati odobrenja „odozgo „ za njihovu implementaciju, one sad zavise isključivo od personalnih kompetencija novoizabranih nosilaca vlasti u lokalnoj upravi. Ovdje se prvenstveno misli na primjenu metoda javnog menadžmenta u vođenju lokalne uprave u narednom periodu, pa iz ovoga proizilazi i problemsko pitanje rada: da li je neadekvatan način vođenja lokalne uprave uzrok za nepostojanje odijela ili strateških programa kojima je fokus institucionalna podrška za razvoj u pojedinim opštinama u FBiH? Da bi se odgovorilo na ovopitanje izvršena je analiza modela upravljanja na nivou lokalne zajednice. Analizom su obuhvaćeni model upravljanja, ljudski resursi, usvojeni razvojni dokumenti i implementacija istih. Da bi se ostvario pragmatički cilj rada izvršena je komparacija modela upravljanja u dvije opštine iz ZDK, i to opštine Vareš kao opštine koja ne bilježi pomake u razvoju i opštine Tešanj koja se danas u BiH predstavlja kao sinonim uspješnog razvoja. Podaci koji su komparirani su obezbjeđeni sekundarnim istraživanjem i to analizom sadržaja dokumenata sa web stranica opština Vareš i Tešanj.

1. IZVORIŠTA JAVNOG MENADŽMENTA-MENADŽMENTA U JAVNOJ UPRAVI

Tradicionalni model javne administracije je zahtijevao minimalno poimanje strategije i neko ozbiljnije planiranje se ili nije nikako ili se veoma ograničeno izvodilo. Razvoj startegije se smatrao političkim pitanjem ili zadaćom političara. Podrazumjevalo se da državni službenici provode instrukcije dobivene od političara, čiji je zadatak bio razvijati politiku i strateško viđenje. Ustvari, državni službenici su često djelovali bez strateškog smisla, bez ikakve ideje usmjerene ka optimiziranju resursa da bi se postigli određeni ciljevi, jednostavno su slijedili instrukcije. Tradicionalne javne institucije često nisu imale viđenje dugoročnije perspektive i često su zaboravljale da postoje širi i sveobuhvatniji ciljevi. Ovaj način razmišljanja se promjenio pojavom novog javnog menadžmenta(NJM), koji se često povezuje s pojmom menadžerstvo.

1.1. Novi javni menadžment

NJM¹ je filozofija upravljanja koju koriste institucije vlasti još od ranih 80-ih, kako bi modernizirale javni sektor, i popraćen je talasom reformi u javnom sektoru širom svijeta. Smatra se kako javni sektor može mnogo naučiti od privatnog sektora u vezi s pitanjem planiranja, razvoja startegije, stvaranja vizije i predviđanja. Osnovne koncepcije NJM su : promovisanje primjene tržišnog načina ponašanja u javnom sektoru; orijentisan ka rezultatima i efikasnosti kroz bolje upravljanje; posmatranje institucije javnog sektora kao jednog nezavisnog faktora koji ima javnu odgovornost; davanje moći rukovodiocima javnog sektora i podizanje stepena njihovih operativnih sloboda i diskrecione moći, uz istovremeno povećavanje njihove odgovornosti; gledanje na građane kao klijente (korisnike).

Dobro upravljanje² je doktrina upravljanja nastala na prijelazu u 2000-te, na temeljima kritike predhodne vrlo uticajne doktrine NJM koja je pored dobrih imala i svoje loše strane. Filozofija koncepta dobrog upravljanja smatra građane partnerima (saradnicima) koji suodređuju učinke javne uprave. Dobro upravljanje predstavlja transparentan proces u kome vodstvo u odgovarajućim oblicima, na odgovoran i učinkovit način, usmjerava resurse i upravlja organizacionim strukturama na temelju zajedničkih vrijednosti. Dobro upravljanje u sebi objedinjuje učinkovitost i odgovornost. Cilj ovog koncepta je da doprinese kvalitetnijoj funkciji upravljanja na podlozi jasno određenih principa. Reforme radi uvođenja sistema dobrog upravljanja podrazumjevaju: izgradnju kapaciteta, uključivanje civilnog stanovništva i privatnog sektora u proces odlučivanja, podjelu zadataka i odgovornosti. Navedeni koncepti su usloveli, prvo u razvijenim zemljama, a zatim i zemljama u tranziciji početak uvođenja mehanizama tržišnog poslovanja kroz tehnike i metode menadžmenta u organe javne uprave, prvenstveno u upravljačke strukture. U nastavku rada će biti razmotrene tehnike i metode javnog menadžmenta koje nosioci struktura upravljanja na lokalnom nivou mogu implementirati, i uz pomoć kojih mogu doći do revidiranih razvojnih programa, izdrade novih u svrhu razvoja lokalne zajednice, a takođe kojim mogu znatno poboljšati i kvalitet usluga pruženih prvenstveno stanovništvu lokalnih zajednica.

¹ *Ismet Salkić, Javni menadžment-upravljanje kvalitetom usluga, TKD Šhinpašić/ BTC Šhinpašić, Sarajevo 2011.g., str. 84-86.*

² *Ismet Salkić, Javni menadžment-upravljanje kvalitetom usluga, TKD Šhinpašić/ BTC Šhinpašić, Sarajevo 2011.g., str. 86 i 87.*

2. JAVNI MENADŽMENT LOKALNE ZAJEDNICE-METODE I TEHNIKE

2.1. Procesno upravljanje u organima uprave lokalne zajednice³

Procesno upravljanje podrazumjeva procesnu organizacionu strukturu. Procesna orijentacija organizacije predstavlja noviju koncepciju dizajniranja organizacione strukture. Osnovna svrha takve orijentacije je dizajniranje poslovnih procesa te njihovo smještanje u odgovarajuće, fleksibilnije i prilagodljivije organizacijske strukture, uz istovremeno uklanjanje rigidnih granica između pojedinih funkcija u organizaciji, a sve u cilju nesmetanog odvijanja poslovnih procesa. Procesno orijentisana organizacija teži preoblikovanju poslovnih procesa s ciljem poboljšanja u kritičnim savremenim mjerama performansi, kao što su troškovi, kvaliteta, usluge i brzina. Takvu organizaciju karakteriše horizontalna struktura, koja okuplja zaposlene oko glavnih procesa i omogućuje im jednostavan međusoban pristup koji osigurava komunikaciju i koordinaciju njihovih napora na način da eliminiše hijerarhiju i granice između odjela. Time se osigurava usmjerenje na poslovne procese, odnosno aktivnosti koje prelaze granice funkcija, a ključne su za brzu isporuku dobara i pružanje usluga, za unapređivanje kvalitete ili snižavanje troškova. Procesna orijentacija organizacije ima određene karakteristike koje je izdvajaju i razlikuju od ostalih oblika organizacije. Naime, procesno orijentisane organizacije karakterišu pokušaji da se iz više poslova napravi jedan glavni posao te uključivanje svih zaposlenih u proces odlučivanja i obavljanje pojedinih faza u procesu prirodnim, logičkim i racionalnim redoslijedom. Takve organizacije bave se procesima na način da traže više alternativa nakon čega izabiru najbolji način njihovog obavljanja. Poslovi se smještaju na mjesta gdje zato ima najviše smisla, klasični oblici kontrole i provjeravanja zaposlenih se reduciraju. Organizacije koje mijenjaju svoje procese moraju provesti niz suštinskih promjena. Tradicionalne organizacione jedinice zamjenjuju se procesnim grupama, radni zadaci postaju fleksibilniji i opsežniji. Prilikom odabira zaposelnika za obavljanje radnih zadataka njihovo obrazovanje, sposobnosti i vještine dobivaju prednost nad pripadnošću organizacijskoj jedinici. Rukovodioci postaju mentori usljed čega senapori zaposelnika usmjeravaju, ne u cilju izvršenja naloga rukovodioca, već prema

³ Alen Benazić : "Organizacijske promjene i efikasnost državne uprave", zbornik radova znanstveno-stručnog skupa „Ekonomika i menadžment u javnom sektoru“ Ekonomski fakultet Sveučilišta u Rijeci, 2008.g., str. 230-233.

ispunjavanju potreba klijenta. Naknade i nagrade zaposlenicima zavise o njihovoj efikasnosti mjerene brojem obavljenih radnih zadataka i mišljenja rukovodstva, ali obuhvataju i kvalitativne učinke njihovog rada, kao što su timski rad, inovativnost, saradnja, zadovoljstvo i mišljenje klijenata. Iz navedenog mogu se izvući osnovna obilježja procesno orijentisane organizacije: struktura je formirana oko ključnih procesa umjesto zadaća, funkcija ili geografskog područja, tako da nestaju granice između različitih odjela; samostalni timovi, ne pojedinci, osnov su organizacionog dizajna i izvedbe; odgovornost za svaki ključni proces u cijelosti leži na vlasniku procesa koji korodiniira više procesnih timova od početka do kraja procesa; članovi timova imaju vještine, alate, motivaciju i ovlast za donošenje odluka vezanih uz izvedbu tima. Oni su trenirani na način da mogu obavljati poslove drugih članova tima, a vještine su dovoljne za dovršavanje glavnih oragnizacionih zadaća; timovi imaju slobodu razmišljanja i fleksibilnog djelovanja zbog novih nadolazećih izazova; klijenti vode organizaciju. Djelotvornost se mjeri postizanjem cilja procesa, ali i zadovoljstvom klijenata, zaposlenih i finansijskim doprinosom; kulturu karakteriše otvorenost, povjerenje i saradnja usmjerena na kontinuirano poboljšanje. Primjena procesne oragnizacione strukture u lokalnoj upravi ima niz prednosti, ali može rezultirati i određenim negativnim efektima. Takvim pristupom može se bitno povećati fleksibilnost organizacije, što je danas unutar lokalne uprave sve potrebnije. Jedna od karakteristika ovakvog pristupa je posvećivanje klijentima odnosno korisnicima usluge, zbog čega isti postaju zadovoljniji. Uklanjanjem granica između različitih odjela zaposlenici seusmjeravaju na ciljeveorganizacije, a to predstavlja dobru osnovu za uočavanje i realizaciju javnog interesa. Timski rad, saradnja i mogućnost za podjelom odgovornosti može uticati nakvalitetu rada službenika i njihove motivacije. Timski rad, s obzirom na to da više ljudi sudjeluje u procesu pružanja usluga, smanjuje mogućnost za pojavu korupcije službenika. Procesni pristup u dizajniranju organizacije u lokalnoj upravi može imati i nezadovoljavajuće rezultate. Za razliku od privatnog sektora u lokalnoj je upravi težeutvrditi ključne procese koji stvaraju vrijednosti građanima i koji će aktuelizirati i realizovati javni interes. Zato i njihova organizacija može biti teža i zahtjevnija. Transformacija organizacione strukture u lokalnoj upravi zahtjeva značajne promjene u kulturi, dizajnu poslova, filozofiji menadžmenta, informacijonom sistemu i sistemu nagrađivanja. Navedeno je posebno teškom birokratizovanim strukturama s jasno podijeljenim odgovornostima, usko definisanim poslovima i ovlastima te sistemu plaća prema radnom mjestu, a ne prema rezultatima. U takvim organizacijama i otpor promjenama je na višem nivou što može na kraju i onemogućiti njihovu transformaciju.

3. LOKALNE UPRAVE SA PROCESNOM ORGANIZACIJOM U ZDK- REZULTATI I PERSPEKTIVE

Analizirane su lokalne uprave u dvije opštine u ZDK, i to u Tešnju i Varešu.

3.1. Opština Tešanj

Lokalna uprava u opštini Tešanj je kao put za razvoj lokalne zajednice odabrala kvalitet isporučenih usluga stanovnicima. Među prvim strateškim ciljevima je bilo uvođenje sistema kvalitete ISO 9001:2008 u organ lokalne uprave. Dobivanje certifikata o implementiranju navedenog standarda nije sam po sebi garancija poboljšanja kvalitete usluga, ukoliko ga organizacija zaista ne prihvata i ne postupa u skladu s preporukama iz istog. Slijedeći korak ka ispunjenju strateškog cilja u organu lokalne uprave je bila izgradnja procesne organizacione strukture. Za implementaciju ovog cilja bile su neophodne korijenite reforme upravljanja organom lokane zajednice. Ta reforma nije imala politički kontekst, tj. „odobrenje s vrha,, nego je ona isključivo zavisna od personalnih i menadžerskih kompetencija lidera u organu lokalne uprave, a to je načelnik opštine. Liderstvo, hrabrost, inovativnost, odlučnost i vizija načelnika opštine Tešanj, posebno u periodu 2004.-2012.g ,su rezultirale navedenom“ menadžerskom a ne političkom reformom“ i unapređenjem kvaliteta isporučenih usluga stanovništvu. Navedene reforme su obuhvatile implementaciju menadžmenta pomoću ciljeva⁴ promjenu organizacione

⁴ *Engl. Management by Objectives (MBO) se odnosi na formalni niz procedura, koji započinje razmatranjem odgovornosti i postavljanjem cilja od starne menadžera na različitim nivoima upravljanja. Menadžeri i njihovi podređeni rade zajedno da bi utvrdili zajedničke ciljeve. Ciljevi kao centarlna srž koncepta MBO formulišu individualnu odgovornost i akcije potrebne za ispunjenje strategije i godišnjih ciljeva organizacije. Na taj način MBO pruža mogućnost integracije i fokusiranja napora svih članova organizacije na realizovanju strategije i ciljeva, od poslovnih jednica do organizacije u cjelini. MBO insistira na aktivnom učešću menadžera i drugih članova organizacije na svim nivoima. Takođe, MBO sugeriše da menadžeri na svim nivoima pomognu u utvrđivanju ciljeva za nivoie iznad svojih.*

kulture organizacije⁵. Opštinska uprava je posebno u posljednje četiri godine prošla značajnu reformu⁶ i danas funkcinira na nivou elektronske uprave. Opštinska administracija je svoje procese uredile prema zahtjevima međunarodnog sistema kvaliteta ISO 9001:2008 i definisala četiri glavna procesa: **obrada zahtjeva, izrada i realizacija budžeta, razvoj zajednice i izrada i donošenje propisa.**

3.2. Opština Vareš

Izvršnu vlast u opštini Vareš u posljednja tri mandata predstavljao je isti načelnik, te zaključujem da se, između ostalog, korištenim modelom upravljanja u organu lokalne uprave nisu ispunili ciljevi vezani za razvoj zajednice. Korišten je funkcionalni model upravljanja, uprava se sastoji od četiri službe, kojim rukovode pomoćnici načelnika, koje imaju jasno razgraničene nadležnosti i odgovornosti. Pomoćnici načelnika su više od 10 godina na istim pozicijama, izuzev pomoćnika načelnika jedne službe koji je penzionisan. S obzirom na rezultate u razvoju opštine Vareš i efikasnosti lokalne uprave, zaključujem da zbog izostanka menadžerskih kompetencija, vizije, liderstva, hrabrosti da se uđe u „menadžerske reforme“ opština Vareš

⁵ *Mijenjanje organizacione kulture svake organizacije je dugotrajan proces koji prolazi kroz tri faze. Prvo je potrebno navesti službenike da odbace usvojena pravilaponašanja, norme, vrijednosti i vjerovanja, odnosno administrativnu kulturu i reaktivan odnos prema poslu. U drugoj je fazi potrebno pronaći metodu za promjenu i provesti promjenu. U toj fazi presdnu ulogu imaju prvenstveno rukovodeći službenici koji moraju biti nosioci promjene organizacione kultrve , pa čak i na način da i sami promjene način razmišljanja i odnosa prema poslu. Na taj način stvorit će se uslovi za implemntaciju nove organizacione kulture, usvajanje novih vrijednosti i vjerovanja, odnosno razvoj proaktivnog pristupa obavljanju poslova, u odnosu na reaktivni pristup gdje su ciljevi službenika održavanje postojećeg stanja, oprezno i tradicionalno obavljanje poslova i reagovanje samo na ono što se ne može izbjeći. Službenici poslove obavljaju, u pravilu, prema unaprijed postavljenim pravilim i procedurama, a očekivanja od zaposlenih su jasno definisana na vrhu organizacije, dok se odstupanja od postavljenih pravila tretiraju kao nefunkcionalna.*

⁶ *Načelnik opštine Tešanj je u svrhu provođenja navedenih reformi angažovao šest savjetnika iz različitih oblasti od kojih su najvažnije: oblast strateškog razvoja, pristupanje evropskim fondovima i ekonomije. Savjetnici su univerzitetski profesori, vlasnici privatnih firmi i učesnici izrade raznih strateških projekata što je garantovalo uspjeh reformi. Takođe je 2009. g. je formirana i Tešanjaska razvojna agencija (TRA) s ciljem poticanja preduzetničkog duha i aktivnosti u vrijeme kad su se i u BiH počeli osjećati efekti recesije u Evropi.*

predstavi kao ozbiljan partner sa jasnom vizijom, razvojnim strategijama i resursima, kako načelnika tako i pomoćnika, menadžment nije izvršio svoju zadaću, pa se ispostavlja da je lokalna uprava sama sebi svrha, što je stanje koje je neodrživo. U tom periodu usvojene su samo tri strategije: strategija razvoja opštine Vareš (2006.-2015.g.), strategija partnerstva opštine Vareš i građana i strategija razvoja lokalnih cesta i ulica (2011.-2021.g.).⁷ Nisu dostupni dokumenti o evaluaciji (nisu rađeni), tj. o ostvarenju ciljeva iz strategije o razvoju niti su se u proteklom periodu od kad je urađena strategija revidirali strateški fokusi. Na nedavno održanim lokalnim izborima došlo je do promjene izvršnog organa vlasti, tj. izabran je novi načelnik. Novi načelnik mora hitno krenuti u proces "menadžerskih reformi" jer ako se one ne dese u mandatnom periodu od naredne četiri godine upitna je i budućnost same lokalne uprave. Ciljevi načelnika u navedenom periodu su: stvoriti efikasnu, kompetentnu, fleksibilnu, otpornu na promjene iz okruženja lokalnu upravu sposobnu da donese razvojne dokumente koji će proizaći iz strateškog planiranja, koja će biti siguran partner za vanjske investitore, a stanovništvu institucionalna podrška u ostvarenju svojih zahtjeva i potreba. Za provođenje navedenih reformi načelnik ima puni zakonski legitimitet⁸ i nemora čekati „političko odobrenje“ ili instrukcije s "višeg nivoa". U opštini Vareš se mogu opredijeliti za reformu po uzoru na opštinu Tešanj. Opština Vareš nemora prioritarno krenuti u proces uvođenja ISO 9001:2008, jer isti nije propisan kao obavezan, nego je potvrda da se organizacija fokusira na pružanje maksimalnog kvaliteta usluga. Taj kvalitet se može postići i bez implementacije navedenog standarda, što zavisi od svijesti zaposlenih u organima lokalne uprave. Koraci koji se preporučuju u implementaciji menadžerske reforme u organu upravljanja opštine Vareš su:

⁷ *Strategija razvoja lokalnih cesta i ulica je sama po sebi važna, ali nemože se na ovoj strategiji zasnivati razvoj lokalne zajednice. Ona može biti preduslov za realizaciju dijelova strategija razvoja kroz afirmaciju seoskog i zimskog turizma, međutim po mišljenju autora opštinsko rukovodstvo se trebalo fokusirati na revidiranje i izradu nove strategije razvoja zasnovanoj na vlastitim resursima, jer su i u ovoj strategiji kao finansijeri mjera navedeni viši nivoi vlasti. Dakle, ponovo izostaju naponi da se prepoznaju i uključe resursi lokalne zajednice u implementaciju strategije, izostaje preduzetnički duh, vizije, lidersrvo.*

⁸ *Prema Zakonu o principima lokalne samouprave u FBiH, čl.8. u nadležnost opština spada i " donošenje programa i planova razvoja jedinice i stvaranje uslova za privredni razvoj i zapošljavanje", a prema Zakonu o principima lokalne samouprave, čl.15. u nadležnosti načelnika je „ utvrđivanje organizacije službi za upravu i drugih službi jedinice lokalne samouprave“, kao i „donosi pravilnik o unutrašnjoj organizaciji službi jedinice lokalne samouprave“.*

- **Strateško planiranje** koje obuhvata analizu organizacije (internu i eksternu), izbor strategije i implementaciju strategije. Strategija predstavlja način ostvarenja ciljeva. Strateško planiranje se provodi strateškim upravljanjem i to je proces kojim organizacija određuje vlastitu svrhu, ciljeve, načine kojima se planiraju ostvariti ciljevi u određenim vremenskim rokovima i u promjenjivom okruženju, implementaciju tih aktivnosti i procjenu uspjeha u tim aktivnostima, te analizu rezultata tih aktivnosti.
- **Uspostava procesne organizacione strukture i definisanje ključnih procesa.** Uspostava procesne organizacione strukture obavezno je uslovljena i promjenom organizacione kulture. Pored ključnih procesa koji su definisani u opštini Tešanj i koji se mogu preuzeti i u opštini Vareš, opština Vareš može definisati još i slijedeća tri ključna procesa: ***uspostava i razvoj saradnje sa dijasporom, obrazovanje i zadržavanje mladih i dobivanje posebnog statusa kod viših nivoa vlasti***⁹. Uslov za implementaciju reformi su ljudski resursi. Opština Vareš trenutno niti raspolaže sa brojem kadrova niti sa kadrovima koji posjeduju kompetencije da implementiraju reforme. Da bi riješio ovaj problem načelnik može ili da formira tijelo koje će raditi na implementaciji

⁹ U intervijuu koji je premijer ZDK dao za lokalni list Bobovac, broj 215. od 18.11.2012., iz kojeg se jasno vidi opredjeljenost viših nivo vlasti za povlašeni položaj Vareša, istaknuto je " Vareš jest na jedan određen način zapostavljen, silom života ja bih rekao, i možda su u svemu tome jednu malu ulogu imali ljudi, političari koji pogrešno gledaju našu svakodnevicu. Ja lično nisam zadovoljan s onim što smo mi za ovu godinu i po, koliko je ova vlada na mandatu, uradili prema Varešu, ali mi i dalje pokušavamo Vareš, i takođe Olovo i Usoru držati u nekom prioritetu kao što smo to na početku zacrtali, da pokušamo neke stvari u tim opštinama okrenuti nabolje. Drago mi je što mogu reći da je Olovo danas, ne samo našom zaslugom i ne isključivo našom zaslugom, u jednom ekonomskom reinžinjeringu, da Usora to još nije, a nažalost nije ni Vareš, iako se u Varešu neke stvari pokreću. Ja puno očekujem od ponovnog pokretanja rudnika Vareš i nadam se, bez obzira na to koliko je bilo pokušaja koji nisu urodili plodom, da će doći jedan pokušaj koji će završiti na način da se od tog rudnika napravi prosperitetna privredna organizacija koja bi zapošljavala ljude i samim tim učinila ekonomske uslove u Varešu puno boljim. Ja ću, evo, iskoristiti vaš cijenjeni list da pozovem građane Vareša, administraciju Vareša, bez obzira na to kako ona bude sklopljena, da imaju inicijativu, da pokreću stvari koje su od koristi za Vareš i građane Vareša, a da onda od nas traže pomoć u tim stvarima. Na kraju krajeva, vi najbolje znate šta vam je problem i kako bi se taj problem mogao riješiti, a mi ćemo zaista punim kapacitetom pomoći zato što mislimo da građani Vareša zaslužuju da žive bolje nego što sada žive." (dostupno na <http://www.zdk.ba/vijesti/list-bobovac-broj-215-intervju-sa-premijerom-zdk-fikretom-plevljakom>)

reformi sa kompetentnim ljudskim resursima ili da oformi tim savjetnika sa potrebnim kompetencijama koji bi radio ili na profesionalnoj ili na volonterskoj osnovi kako je to slučaj u opštini Tešanj.

ZAKLJUČAK

U dinamičnom poslovnom okruženju i organi lokalne uprave podliježu zakonitostima uticaja iz okoline kao i preduzeća koja posluju u okviru uslova koje diktira tržište. Nemogućnost odgovora na izazove iz okoline dovodi do zastoja u razvoju lokalne zajednice što kao krajnji rezultat može imati i mirnodopsku ekonomsku migraciju. U radu je ukazano na potrebu neminovnosti u promjeni načina razmišljanja kako kod stanovništva, tako i kod zaposlenih u organu lokalne uprave, o ulozi i značaju koji ista ima. Imati izvršni organ vlasti u lokalnoj zajednici-načelnika opštine kojeg odlikuju personalne i menadžerske kompetencije i to liderstvo, vizionarstvo, spremnost za iniciranje i prihvatanje promjena, spremnost za cjeloživotno učenje i usavršavanje za lokalnu zajednicu znači spremnost za suočavanje sa izazovima iz okruženja, ali i unutar organa vlasti, implementiranje novih koncepata menadžmenta i konačno mogućnost zadovoljavanja svojih potreba i zahtjeva u punom kapacitetu. Zato je metod upravljanja u organu lokalne uprave ključni element za razvoj lokalne zajednice.

LITERATURA

1. Benazić A.: "Organizacijske promjene i efikasnost državne uprave", „Ekonomika i menadžment u javnom sektoru“, Zbornik radova znanstvenostručnog skupa, Sveučilište u Rijeci, Ekonomski fakultet, Rijeka, str. 230-233, (2008), dostupno na <http://oliver.efri.hr/~javnisek/zbornik.pdf> (pristupljeno 2.12.2012.g.)
2. Mašić B.: "Strategijski menadžment", Univerzitet Singidunum, Beograd, str.266-271, (2009)
3. Mikulić S.: „Uloga upravljanja ljudskim potencijalima u procesu decentralizacije“, Hrvatska javna uprava, Zagreb, (2009), dostupno na <http://www.iju.hr/HJU/HJU/pregled.html> (pristupljeno 2.12.2012.g.)
4. Mujakić M.: „Lokalna samouprava u Federaciji Bosne i Hercegovine- koncept, nadležnosti i organi“, Hrvatska javna uprava, Zagreb, (2010), dostupno na <http://>

- www.iju.hr/HJU/HJU/pregled.html (pristupljeno 2.12.2012.g.)
5. Salkić I.: „Javni menadžment-upravljanje kvalitetom usluga“, TKD Šhinpašić/BTC Šhinpašić, Sarajevo, str. 81-87., (2011)
 6. Zakon o principima lokalne samouprave Federacije Bosne i Hercegovine, „Službene novine Federacije BiH“ 51/06
 7. Zakon o osnovama lokalne samouprave Federacije Bosne i Hercegovine, „Službene novine Federacije BiH“ 6/95
 8. www.opcina-tesanj.ba (pristupljeno 30.01.2013)
 9. www.vares.info (pristupljeno 30.01.2013)
 10. www.zdk.ba (pristupljeno 28.01.2013)

Radovi se mogu dostavljati poštom na:

Fakultet za javnu upravu

pridružena članica

Univerziteta u Sarajevu

Patriotske lige 41,71 000 SARAJEVO,kao i mailom na adresu sekretara:

emir.tahirovic@fju.edu.ba

Po primitku rada redakcije daje rad na recenziju.

Recenzirani radovi se kategoriziraju na sljedeći način:

- Naučni članak koji sadrži neobjavljene i nove rezultate originalnih istraživanja u potpunom obliku kategorizira se **kao izvorni naučni rad (original scientific paper)**; rad se kategorizira kao izvoran onda kada daje značajan doprinos određenoj naučnoj problematici ili njenom razumijevanju i kada opisuje nove rezultate istraživanja iz neke oblasti. Napisan je tako da bilo koje lice koje se bavi istim područjem na osnovu navedenih informacija može obnoviti istraživanje i postići opisane rezultate s jednakom tačnošću ili unutar granica pogreške koje navodi autor, ili može ponoviti autorova zapažanja, proračune ili teoretske izvode. Po pravilu je organiziran po šemi IMRAD (od engl. Introduction, Methods, Results, Analysis and Discussion)
- Naučni članak koji sadrži nove još neobjavljene rezultate originalnih istraživanja, ali u preliminarnom obliku kategorizira se kao prethodno saopćenje (**preliminary note**) ; ovaj oblik članka podrazumijeva objavljivanje novih naučnih rezultata , ali bez dovoljno pojedinosti koje bi omogućile čitatelju provjeru iznesenih podataka kao što je slučaj u izvornom naučnom radu.
- Naučni članak koji sadrži originalan, sažet i kritički prikaz jednog područja teorije ili praktična istraživanja, u kojem autor i sam aktivno kritički sudjeluje, a u kojem mora biti naglašena uloga autorovog originalnog doprinosa tom području u odnosu na već objavljene radove, kao i pregled tih radova kategorizira se kao **pregledni naučni rad (review article)**. Pregledni rad, sadrži cjelovit prikaz stanja određenog područja teorije ili njene primjene, autor donosi vlastiti kritički osvrt i ocjenu, te obavezno navodi podatke o svim objavljenim radovima koje je koristio kao polazište za svoj rad.
- Stručni članak koji sadrži korisne priloge iz određene struke i za određenu struku, ali ne predstavlja originalna istraživanja kategorizira se kao **stručni rad (professional paper)**

Ostali radovi kao što su recenzije, prikazi i izvještaji objavljuju se u posebno za to predviđenom dijelu časopisa.

Kategorija rada se navodi uz pojedini rad u gornjem lijevom uglu.

Jednom prihvaćeni rad obavezuje autora da isti rad ne smije objaviti drugdje bez dozvole Redakcije.

Više o tehničkim pripremama rada za objavu u našem časopisu na <http://fju.edu.ba/content/180>