

ISSN 1986-5813



FAKULTET ZA JAVNU UPRAVU
pridružena članica
UNIVERZITETA U SARAJEVU

UPRAVA

Stručni časopis

SARAJEVO

STRUČNI ČASOPIS UPRAVA



Fakultet za javnu upravu

Sarajevo

Izdavač
Fakultet za javnu upravu u Sarajevu

Za izdavača
Prof.dr Munib Tahirović
Glavni urednik Doc
dr Nezir Krčalo

Recenzenti
Prof.dr Mehmedalija Hadžović, Prof.dr Zenaid Đelmo,
Doc.dr Nezir Krčalo, Prof.dr Safet Kulrtović

Redakcija
Prof.dr Munib Tahirović, Doc.dr Nezir Krčalo,
Dr.sci Amina Hadžibegić-Bicciato, mr Emir Tahirović

Lektor
Redakcija
Naslovna strana
Jesenko Bajraktarević

DTP i Štampa
„Štamparija Fojnica“ D.D. Fojnica

Tiraž
300

ISSN
1986-5813

Sadržaj

Predgovor	5
Zenaid Đelmo, Mirzo Selimić POLITIČKI PRISTUP PROVEDBI USTAVA BOSNE I HERCEGOVINE <i>POLITICAL APPROACH TO THE IMPLEMENTATION OF THE CONSTITUTION OF BOSNIA AND HERZEGOVINA</i>	7
Mirzo Selimić UPRAVNO DJELOVANJE EUROPSKOG SUDA PRAVDE <i>ADMINISTRATIVE ACTION OF THE EUROPEAN COURT OF JUSTICE</i>	19
Zenaid Đelmo PRIMJENA KLAUZULE “REBUS SIC STANTIBUS“ U UPRAVNOM PRAVU <i>APPLICATION CLAUSULA „REBUS SIC STANTIBUS“ IN ADMINISTRATIVE LAW</i>	35
Izet Nizam UPRAVNO RJEŠAVANJE NA NIVOU LOKALNIH ZAJEDNICA <i>ADMINISTRATIVE SETTLEMENT OF THE LEVEL OF LOCAL COMMUNITIES</i>	51
Tarik Humačkić REPRESIVNA FUNKCIJA SLUŽBI SIGURNOSTI, POŠTIVANJE LJUDSKIH PRAVA I GRAĐANSKIH SLOBODA U BOSNI I HERCEGOVINI – ODNOS I SUODNOS	67
Sabina Šehić OKVIR POSLOVANJA PREDUZEĆA U GLOBALNOJ PRIVREDI <i>FRAMEWORK OF THE COMPANIES IN THE GLOBAL ECONOMY</i>	83
Mehmedalija Hadžović NEVIDLJIVE CARINSKE BARIJERE KAO VID ZAŠTITE DOMAĆEG TRŽIŠTA <i>THE INVISIBLE TARIFF BARRIERS AS AN ASPECT OF PROTECTION OF THE DOMESTIC MARKET</i>	97
Mehmedalija Hadžović, Žana Mrkonjić OSNOVNE KARAKTERISTIKE EKONOMSKO-FINANSIJSKOG SISTEMA EU <i>THE GENERAL ECONOMIC AND FINANCIAL DATA SYSTEMS OF THE EU</i>	105
Maida Dizdarevic, STRANE DIREKTNE INVESTICIJE U TURISTIČKOM SEKTORU <i>FOREIGN DIRECT INVESTMENT IN THE TOURISM SECTOR</i>	119

PREDGOVOR

Dosegnuti stepen socijalne države koja može preuzeti odgovornost za temeljnu materijalnu dobrobit i materijalnu sigurnost svojih građana u najezi globalizacije, kada svaka država traži svoje mjesto pod suncem, nije lahko ostvariv zadatak. Kao ilustracija izrečenog upravo jesu ponuđeni tekstovi trećeg po redu stručnog časopisa „Uprava“.

Ono što se može smatrati prijelomnom tačkom u zaokretu državne uprave prema javnoj upravi jesu nove skupine zadataka – javne službe, regulacija privrede, socijalna sigurnost, zaštita okoliša i preuzimanje rizika. Državna uprava više ne obavlja samo funkcije koje proistječu iz interesa održanja vlasti i interesa vlastodržaca, nego se usmjerava ka društveno korisnim poslovima radi ostvarivanja interesa koji u društvu postoje i prihvaćeni su kao legitimni. Gotovo uporedo s ovim procesom, dolazi do naglog skoka komunikacijske gustoće u svijetu omogućene tzv. informatičkom revolucijom i njenim posljedicama, a izražene u procesu globalizacije i njegovim dalekosežnim implikacijama.

Reagiranje državne uprave na novonastalu situaciju je u vidu reforme uprave, a i šire u sistemu javne uprave – međusobno povezanom skupu organizacija koje obavljaju poslove javnog, društvenog interesa. Decentralizacija, ekonomičnost, efikasnost – “novo javno menadžerstvo” i druge reformske mjere, približavaju organizacije javne uprave organizacijama u privredi, načinu i stilu rada privrednih preduzeća. Koncentracija na efikasnost nalazi potporu u metodama menadžmenta ali zanemaruje važna svojstva koja se zahtijevaju od javne uprave, kao što su poštenje, davanje prednosti javnom interesu ili sposobnost održati vlastitu strukturu u okolini koja se neprestano mijenja.

Je li vjerovatno da će u doglednoj budućnosti doći do institucionalne stabilizacije socijalne države? Na prvi pogled, metode menadžmenta i njihov rezultat idu u prilog takvoj pretpostavci. Istodobno, teško je vidjeti kako bi se ti uslovi mogli osigurati s obzirom na jake selektivne tendencije ugrađene u tržišni mehanizam koje izdvajaju tržišno uspješnu manjinu od većine ostalih.

Redakcija

POLITIČKI PRISTUP PROVEDBI USTAVA BOSNE I HERCEGOVINE

POLITICAL APPROACH TO THE IMPLEMENTATION OF THE CONSTITUTION OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

Zenaid Đelmo

Mirzo Selimić

Sažetak

Slovo Ustava Bosne i Hercegovine ni danas nije na cjelokupnom njenom prostoru ostvarilo jednak značaj i djelovanje. Rješenja koja su tada prihvaćena praktično su potvrđivala negativne strane Dejtona koje se različito tumače i danas. O tome, ali i o mnogo čemu drugom uopće ne postoji konsenzus političkih snaga u Bosni i Hercegovini.

Jedni se u njega zaklinju i žele zadržavanje *statusa quo*, dok su drugi za promjenu.

Potrebnu podršku nemaju za sada ni jedni ni drugi.

Ključne riječi: ustav, država, nacija, odgovornost, ugovor

Summary

The Constitution of Bosnia and Herzegovina has not achieved its full significance and has not entered into force in the whole territory of BH. The solutions then accepted practically confirmed the negative points of the Dayton Accords, which are still interpreted differently even today. There is no consensus of political forces in Bosnia and Herzegovina on this as well as many other matters. While many rely on and swear an oath to the Dayton Accords wanting the status quo to remain, others are pro change. Neither of those have had the necessary support so far.

Keywords: constitution, state, nation, responsibility, contract

1. Uvod

Probosanski orijentisane partije, posebno one koje naginju »ulijevo« smatraju da je neophodno pristupiti promjeni Ustava kako bi država bila stvarna zajednica i postala viši oblik zajedništva koji bi bio veći od bilo koje nacije ili svih nacija zajedno. Zahtijevaju se takva ustavna rješenja koja će u pravi plan staviti čovjeka-građanina Bosne i Hercegovine. Zagovornici ustavnih reformi smatraju da bez građanina, Bosna i Hercegovina ne može ponovo postati društvo i biti normalna država u kojoj će njeni građani moći izgovoriti jednu rečenicu: »Ja sam državljanin Bosne i Hercegovine«. Ovom rečenicom uspostavlja se klasični odnos država-društvo koji je neophodan da bi se Bosna i Hercegovina rekonstruisala.

Nedostaci Dejtonskog ustava su, objektivno takvi da ne pružaju dovoljno optimizma ni u drugačijim uslovima. Ipak, Ustav i ovakav kakav je, nalaže konsenzus u provođenju, legalistički pristup, a to je u Bosni i Hercegovini izostalo. Njegova izmjena, mada prijeko potrebna, za sada, jednostavno nije moguća. O ustavnim reformama ne postoji elementarni politički konsenzus. To znači da nema dovoljno vidljive političke volje i snage, kao sveopćeg društvenog pokreta koji bi to omogućio. Svima, i onim koji to javno ne kažu, jasno je da su reforme neophodne i da je Bosna i Hercegovina u toj mjeri pretrpjela promjene ustavne konstitucije i toliko je preoblikovana njena ustavna struktura, da bi se to moralo, barem, amandmanski riješiti. S druge strane, princip etničke podjele se potvrdio kao katastrofalno rješenje i njegovo dalje zadržavanje sprječava Bosnu i Hercegovinu da postane normalna država svih njenih građana. Kao treće, jasno je da legalizacija ratnih osvajanja i postojanje entiteta koči državu i njene institucije. Dakle, mnoga pitanja koja se nisu mogla kvalitetnije riješiti, suviše dugo koče demokratski razvoj Bosne i Hercegovine. Posebno se radi o pitanjima koja se tiču zaštite ljudskih prava i osnovnih sloboda koja su došla do izražaja u provedbi odluke Ustavnog suda o konstitutivnosti naroda na cijelom prostoru Bosne i Hercegovine, kao i u drugim odlukama. Ovlasti Visokog predstavnika koje su značajne, ipak nisu dovoljne da se stanje promijeni i revitalizuju mnogi segmenti društva. Također, redefinisanje uloge međunarodne zajednice i njenog prisustva u Bosni i Hercegovini, do sada nije dalo očekivane rezultate, kako u pogledu jačanja institucija Bosne i Hercegovine, tako ni povratka izbjeglica i oživljavanja privrede. Znamo da svaki od ovih elemenata predstavlja tkivo, odnosno biće Bosne i Hercegovine i da su pomaci postignuti, ali još uvijek se čini da, bez aktivnog učešća međunarodnih predstavnika, vlast ne bi bila trajno održiva. Posebno važno pitanje i poseban značaj za Bosnu i Hercegovinu predstavlja nastavak nedovršenih hegemonističkih procesa na Balkanu, te pristup evropskim integracijama. Uz to, značajna su i pitanja

globalizacije, kao i mnoga politička pitanja u kojima domaća politička scena postaje međunarodna i obratno. Sve su to pitanja koja su direktno vezana za pitanje odgovornosti o budućnosti Bosne i Hercegovine. Kao jedno od ključnih pitanja za njenu stabilnost nesumnjivo je pitanje partnerstva Bosne i Hercegovine sa međunarodnom zajednicom. U nedostatku značajnije političke kulture, pa čak i minimuma potrebnog povjerenja i uvažavanja, neophodnih da bi se moglo govoriti o makar najlabavijem obliku zajednice, pojedine nacionalne zajednice hvale Dejton sa toliko cinizma i licemjerstva da bi im na tome pozavidio njegov tvorac, američki diplomata Ričard Holbruk koji je i sam smatrao da je Dejton ostvario svoju najveću zadaću koju je imao, te da ga treba mijenjati. I pored dobrih strana Dejtonskog mirovnog sporazuma i višegodišnjeg implementiranja, u Bosni i Hercegovini je i dalje na djelu aparthejd, a posebno na religijskom, nacionalnom i političkom.

Postavlja se pitanje, šta je u takvim uvjetima budućnost Bosne i Hercegovine? Da li je ona vezana za provedbu Dejtonskog mirovnog sporazuma ili samo za promjenu nekih njegovih rješenja ili je u pitanju potreba da se što prije donese novi, moderan Ustav? Bilo koji pristup da se unaprijed usvoji, ne znači i najbolje rješenje.¹

Od političkih subjekata Republike Srpske, stalno se insistira i naglašava kako je Republika Srpska “*de facto*” država, te da se ne smije dozvoliti njen nestanak, jer ona trajno štiti interese srpskog naroda u Bosni i Hercegovini. Njih ne zabrinjava što su u njoj Bošnjaci i Hrvati, skupa sa ostalima, diskriminirani i što je ona leglo aparthejda u kojem se krše osnovna ljudska prava. Ne zabrinjava ih što su ratni zločinci i koljači - nacionalni heroji i što se na svakom koraku glorifikuje njihova uloga i značaj u stvaranju Republike Srpske. Samo što se javno ne traži amnestija genocida i etničkog čišćenja. Tako se ne nudi perspektiva državno-pravnom razvitku Bosne i Hercegovine. Ulazak u Vijeće Evrope i pridruživanje Evropskoj Uniji jesu bliže perspektive Bosne i Hercegovine, ali ne znači da će ulaskom Bosne i Hercegovine u evropske integracije, biti riješeni svi njeni problemi, pogotovo

¹ Svjestan krajnjih dometa koje je Dejtonski mirovni ugovor postigao, bivši Visoki predstavnik za Bosnu i Hercegovinu, Wolfgang Petrić je rekao: “Put za budućnost Bosne i Hercegovine je Evropa. Dejton jeste obaveza, on je postigao određene rezultate, ali budućnost Bosne i Hercegovine je Evropa, njene institucije, njene integracije, njeni zakoni... Zato, manje ‘Dejtona’, a više Evrope. Ispunite uvjete za ulazak u Vijeće Evrope i oslobodit ćete se ‘Dejtona’. Ne sumnjajući u dobre namjere Visokog predstavnika, moramo izraziti neslaganje, ne sa globalnim rješenjem koje je on istakao, već sa prihvatanjem negativne strane ‘Dejtona’ i, “*sine iusta causa*”, nemijenjanja onog što je kočnica njegovom provođenju.

STRUČNI ČASOPIS U P R A V A ako se ima u vidu dosadašnje ponašanje Evrope prema njoj. Tu se prije svega misli na njenu nekonzistentnost i neprincipijelnost. U sadašnjem trenutku Bosna i Hercegovina nema alternativu Dejtonu i njegovo neprovođenje vodi njenoj daljoj destrukciji i nestabilnosti. Stoga, u trenutnoj situaciji najbolje je držati se stare latinske izreke koja kaže "*ex duobus malis minimum eligere oportet*", odnosno od dva zla treba izabrati manje. Za sada, to se svodi na dalje jačanje centralnih organa Bosne i Hercegovine na račun entiteta. Pretpostavljanje entiteta državi, naročito od strane Republike Srpske, ne smije biti nastavljeno i trebalo bi biti vezano za njen opstanak. Bez provedbe odluke Ustavnog suda o konstitutivnosti naroda na cijelom prostoru Bosne i Hercegovine, zadržavanje postojećeg stanja slabilo bi položaj Bosne i Hercegovine u međunarodnoj zajednici.

2. Fenomenologija konstitutivnosti naroda u BiH

Da bismo uopšte mogli govoriti o konstitutivnosti, morali bi prethodno definisati njegov etimološki smisao i sadržaj.² Izvan prava, konstitutivnost ima široku primjenu i upotrebu u mnogim naučnim disciplinama i u svakodnevnom životu. Pravno-politički gledano, pojam konstitutivnosti je bio nerazdvojni dio političkih i ustavnih sistema socijalističkih država Istočne Evrope i SFR Jugoslavije. Njegova upotreba u pravu, posebno ustavnom, ima svoju historijsku i ideološku pozadinu na prostoru Jugoslavije od 1918. godine, odnosno, od momenta stvaranja Države SHS, ali je termin preuzela Jugoslavija koja se konstituirala Drugim zasjedanjem AVNOJ-a u Jajcu, 1943. godine, zadržavajući ga u svim ustavima do konačnog raspada. Pravno značenje konstitutivnosti ostalo je nepromijenjeno i označava državotvornost. Većina pravnih teoretičara smatra da je to „moć naroda” da donese ustav, odnosno moć naroda da “stvari državu”. Međutim, političko značenje nikada nije ostalo sadržajno konzistentno, jer je uvijek zavisilo od trenutnih potreba i političkih okolnosti, podložno je višeznačnosti i nepreciznom tumačenju.

Kao što smo naprijed spomenuli, Bosna i Hercegovina predstavlja unikum jedinstvene države u kojoj postoji konstitutivnost naroda koja nigdje na svijetu ne postoji, ali ovdje, i politički, i pravno to je pojam koji obavezuje. Tako konstitutivnost Aneksa IV Dejtonskog mirovnog sporazuma i danas izaziva mnoge kritike, od onih koji pojam konstitutivnosti vezuju za sve nedaće koje su

² Pojam konstitutivnosti potiče od latinske riječi »constitutio« od *constitutus* i po svom značenju predstavlja sastav, odnosno utemeljenost, pa, shodno tome i riječ konstitucija ima slično značenje i predstavlja: uredbu, ustrojstvo, ustav, osnovni zakon koji određuje načela i oblike državnog uređenja, građu državnih organa, izborni sistem, prava i dužnosti građana. Proizilazi da riječ konstitutivnost znači: koji određuje, osnovni, sastavni temeljni, bitan, utvrđen itd., prema: Bratoljub Klaić, *ibid.*, str. 728.

nas zadesile, do onih koji ga smatraju faktorom stabilnosti Bosne i Hercegovine.³ Shvaćen kao pojam kolektiviteta, konstitutivnost se u pravnoj literaturi najčešće tumači kao državotvornost jednog naroda koja proističe iz činjenice da taj narod sam, ili sa nekim drugim narodom, tvori ili konstituira vlastitu državu. Normalno je zapitati se šta je to opredjeljujuće za sticanje statusa konstitutivnosti ili, čime i kako narod konstituira državu? Da li se to događa samim postojanjem naroda na određenom prostoru kao posebne grupe u vezi sa drugim narodima ili se događa neakvim društvenim ugovorom, prirodnim pravom ili na neki drugi način? Suprotno ovom, zapitaćemo se kako konstitutivnost nestaje i kako se gubi? Zatim, kako svojstvo konstitutivnosti korespondira svojstvu ravnopravnosti i da li to znači da bez konstitutivnosti nema ravnopravnosti? Nije li to privilegovano pravo većinskih naroda da diskriminiraju manjinske narode u višenacionalnoj zajednici, samim tim što su jedni konstitutivni (državotvorni, ravnopravni), a drugi to nisu? Ako konstitutivnost dovodimo u korelaciju sa pravom na samoodređenje, stiče se utisak da je konstitutivnost promjenljiva kategorija, jer, u jednom slučaju ovaj pojam znači integrativnost, a u drugom slučaju dezintegrativnost državne zajednice. Ali, bez obzira na sva pitanja i eventualne nedoumice, čine se ispravnim ona mišljenja teoretičara, prije svih pravnika i politologa, da je konstitutivnost suvišna politička konstrukcija koja ne postoji u demokratskim državama. Stoga je to naprosto ambivalentan pojam. Dok postoji u Ustavu BiH izazivaće različite rasprave i mišljenja.⁴

³ “ ‘Konstitutivni narodi’, kao legitimaciona baza državne vlasti, nisu ništa drugo do ‘državna nacija’ koja zasniva princip ‘nacionalne države’; neprikosnovenost ljudskih prava, podjelu vlasti sa primatom parlamentarnog zakonodavstva, nezavisnost pravosuđa i sudska kontrola akata državne vlasti nisu ništa drugo do segmenti pravne države koja zasniva princip zaštite apstraktnog čovjeka”. (Edin Šarčević, *Ibid.*, str.75.).

⁴ „Time pada u vodu i teza o konstitutivnim narodima, kao njenim suvlasnicima koji je mogu razbaštiniti, koja je direktno uperena protiv onoga što smo nazvali subjektivitetom Bosne, njenim idiomom i paradigmom, ili bosanskim duhom, kao iskazom zajedničkog boravišta zavičajnosti i tuđine, autonomije i heteronomije, onoga što jeste ovdje i onoga što jeste tamo, a što je sve imalo svoje reperkusije i na stvarnje jedne etike i estetike utemeljene na iskustvu mnogostrukog, rasredištenog, poliperspektivnog. Jedino u tom smislu može, sintagma-bosanski duh, biti produktivna u izgradnji projekcija i perspektiva opstanka i razvoja Bosne i Hercegovine“. (Sadudin Musabegović, *Iskustvo mnogostrukog, rasredištenog, poliperspektivnog, Bosanski duh-Biblioteka Bosna i Hercegovina mogućnosti i perspektive razvoja, Sarajevo 1999.*, str. 23.).

“Kakvi konstitutivni narodi? Taj narod bi se morao konstituirati, a kroz šta se konstituirati? Kroz državu! Pa nisu Hrvati, Srbi i Muslimani stvorili Bosnu, nego je Bosna u svom historijskom razvoju omogućila formiranje različitih entiteta kao što su, recimo, Muslimani, ili Hrvati ili Srbi itd. Ne mogu oni polagati prava na to da raspolažu sa tom državom. Oni mogu raspolagati tom državom samo pod uvjetima vrlo precizne definicije: šta je polazište uopšte konstatacije suverenih prava? Pa to je individualna politička pojava, u cijelom svijetu univerzalno prihvaćen princip”. Muhamed Filipović, *Ibid.*, str. 36.

Ustav Bosne i Hercegovine, “*de constitutione lata*”, u preambuli definiše konstitutivnost Bošnjaka, Srba i Hrvata. Međutim, mnogi protivnici konstitutivnosti nastojali su umanjiti značaj Preambule u odnosu na normativni dio Ustava. Posebno su isticali da Preambula Ustava BiH ne sadrži nikakvu pravnu normu iz koje bi nastala prava ili obaveze. Navodno, ona predstavlja distinkciju u odnosu na normativna rješenja sadržana u Ustavu Bosne i Hercegovine, što znači da jedno s drugim nije u vezi. Također, nije u redu ni činjenica da su Bošnjaci, Srbi i Hrvati u Bosni i Hercegovini konstitutivni narodi po državnom Ustavu, a da to nisu po ustavima entiteta. To znači da konstitutivnost po Ustavu BiH nije ostvarena.⁵ Međutim, nesporno je da je Preambula sastavni dio Ustava Bosne i Hercegovine, a to znači da se iz nje razvio pravni poredak kakav je danas u Bosni i Hercegovini. “Za razliku od ustava mnogih drugih zemalja, Ustav BiH u Aneksu IV Dejtonskog sporazuma je sastavni dio jednog međunarodnog sporazuma. Stoga se u članu 31. Bečke konvencije o ugovornom pravu - koja utemeljuje opći princip međunarodnog prava, a ti principi su prema članu III/3. (b) Ustava BiH “sastavni dio pravnog poretka Bosne i Hercegovine i entiteta”- mora primjenjivati u tumačenju svih njegovih odredbi, uključujući i Ustav BiH. Da li to znači da u uslovima trostepene ustavnosti Bosne i Hercegovine, konstitutivnost naroda postoji samo kroz entitete? Znači li to da ni jedan od tri naroda nije konstitutivan u oba entiteta? Ako je to tako, onda tzv. ostali i građani nisu konstitutivni nigdje. To potvrđuje da je Bosna i Hercegovina stvoren empirijski model koji sadrži konstitutivnost koja je veoma pogodna za zloupotrebu.

U vrijeme disolucije SFRJ, Srbi u Bosni i Hercegovini su bili konstitutivni sa ostalim narodima, ali su, ipak, nastojali stvoriti državu - naciju čije se državne granice i granice nacionalnog identiteta podudaraju.⁶ Zbog toga što je bilo očigledno da su oni odbacili Bosnu i Hercegovinu kao (i) svoju državu, Komisija im je dodijelila prava koja pripadaju manjinama. Nezadovoljstvo koje je iz te odluke Komisije proisteklo bilo je dvostruko. U prvom redu, ono je bilo vezano za onemogućavanje otcjepljenja i pripajanje Srbiji, a drugi razlog nezadovoljstva bila je sankcija kojom je onemogućeno stvaranje vlastite države. Danas se čini kako arbitražne odluke imaju veću vrijednost, nego u vrijeme kada su donesene. Naime, težnje za razbijanjem Bosne i Hercegovine i planovi o njenoj podjeli, nisu nestali. Oni postoje i danas zaogrnuti plaštom demokratije. Odluke tzv. Badinterove komisije bile su, a i danas su, smrtonosni udarac takvim secesionističkim

⁵ Presuda Vrhovnog suda Kanade (*»Reference re Secession of Quebec«* (1998), 2.S.C.R. u st 49. do 54.), prema djelimičnoj odluci Ustavnog suda BiH, od 30. juna i 1. jula 2000., Bilten Ustavnog suda Bosne i Hercegovine 2000., Sarajevo, 2001, str. 59.

⁶ Vidjeti šire: Dr. Nurko Pobrić, *Ustavno pravo, Ibid.*, str. 101.

planovima. Njima se “*de iure*” onemogućava i sprječava razbijanje Bosne i Hercegovine pod okriljem ostvarivanja prava na samoodređenje radi stvaranja vlastite nacionalne države. Istovremeno, navedenim odlukama trajno se štiti teritorijalna cjelovitost Bosne i Hercegovine i osigurava ravnopravnost svih njenih naroda i jednakost građana. Nesporno je da svaku savremenu državu konstituišu njeni građani, a kroz građane, konstituišu je i njeni narodi. Nikakvi etnički omeđeni prostori kakvi su se stvarali etničkim čišćenjem i agresijom, ne mogu konstituisati državno-pravni okvir u kojem bi se ekskluzivitet pripadnosti jednom narodu nametnuo u svom dvostrukom značenju - jednom kao čarobna formula koja bi potvrdila silu i stavila je iznad prava, a drugi put, koja bi dio stavila iznad cjeline države. To je historijski potvrđeno neprihvatanjem referenduma o nezavisnosti i suverenitetu Bosne i Hercegovine, kao i isticanjem referenduma na dijelu njene teritorije kad sila nije polučila očekivani rezultat. Danas, kad je konstitutivnost ustavno projicirana, a ravnopravnost naroda i jednakost građana faktički ne postoji, zaključujemo da je konstitutivnost formalna, a neravnopravnost stvarna i suštinska. I dalje se zagovara stvaranje države - nacije što je put prema daljoj dezintegraciji Bosne i Hercegovine. Branioci formalne konstitutivnosti predstavljaju se legalistima i protive se usvajanju demokratskih standarda koji ne poznaju konstitutivnost. Problem konstitutivnosti u Bosni i Hercegovini ne svodi se na institucionalizaciju ljudskih prava koja je, zapravo nedovoljna - više služi politikantskoj svrsi. Zagovornici i protagonisti konstitutivnosti bi se radi dokazivanja lojalnosti morali založiti za njeno ostvarivanje na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine. Da bi u tome uspjeli, oni bi morali “svoj” narod malo osakatiti da bi oni „drugi” bili, barem donekle ravnopravni, jer “mora se znati razlog postojanja naloga (zahtjeva) za konstitutivnost naroda u državi”.⁷

3. Značaj odluke Ustavnog suda BiH o konstitutivnosti naroda za njen državno-pravni razvitak

Današnji etno-patrioti, bolje reći ogoljeni nacionalisti, deklaratornu konstitutivnost naroda sadržanu u posljednjoj alineji preambule Ustava Bosne i Hercegovine, javno su podržavali predstavljajući se legalistima koji sarađuju sa međunarodnom zajednicom. Oni su preko preambule Ustava nastojali spriječiti donošenje odluke Ustavnog suda BiH o konstitutivnosti naroda na cijelom prostoru Bosne i Hercegovine i tako sačuvati dostignuća etničkog čišćenja i genocida na kojima je sadašnja etno-teritorijalizacija i nastala.

⁷ Carl J. Friedrich, *Constitutional Reason Of State-The Survival Of The Constitutional*, Brown University Press, 1957., str.250.

Entitetski dušebrižnici su se uvijek, između nacionalne homogenizacije i državno-pravne integracije, opredjeljivali za entitet, a time i za destrukciju Bosne i Hercegovine. To je i razlog (ne i jedini), zbog čega odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine o konstitutivnosti naroda na cijelom njenom prostoru još uvijek nije u cjelosti provedena. U takvoj situaciji Republika Srpska zvanično nije država,⁸ ali je istina da je Bosna i Hercegovina danas, manje država nego što je bila u vrijeme kada je bila republika u sastavu SFRJ.

Etnička teritorijalizacija Bosne i Hercegovine, prema kojoj su Bošnjaci i Hrvati konstitutivni u Federaciji, a Srbi u Republici Srpskoj, *prima facie* čini se, ne isključuje postojanje saglasnost sa preambulom Ustava BiH, po kojoj su Bošnjaci, Srbi i Hrvati konstitutivni u Bosni i Hercegovini. Također, stiče se utisak da je Bosna i Hercegovina nekakva simetrična federacija u kojoj su konstitutivni elementi dvije federalne jedinice. Međutim, poznato je da je republika oblik vlasti, a federacija, oblik državnog uređenja. *In abstracto*, republika je unitarna država u kojoj stanovništvo bira vrhovnu vlast, dok je federacija savez federalnih država (jedinica) u kojem federalne jedinice učestvuju u organizaciji središnje vlasti, zadržavajući svaka svoju političku i kulturnu samostalnost. Sagledavajući *in concreto*, vidimo da u Republici Srpskoj imamo atribut države koja sadrži sve potrebne elemente, odnosno, koja se sastoji od teritorije, stanovništva koje je isključivo srpsko i koje artikulira političku volju, odnosno suverenitet vlasti. Na drugoj strani, federacija je limitirana svojim postojanjem, samo ukoliko je tvore dvije ili više federalnih jedinica.⁹ Kao jedan od vidova decentralizacije, izvršene na etničkoj i teritorijalnoj osnovi (pored onih izvršenih na funkcionalnoj ravni), političko-teritorijalna samostalnost Bosne i Hercegovine predstavlja oblik unutrašnjeg državnog uređenja kakav ne poznaju ni historijska, ni savremena ustavno-pravna nauka i doktrina. Njen veći dio koji se naziva Federacija Bosne i Hercegovine sastoji se od teritorije koju čine nacionalni kantoni. Dualizam Bošnjaka i Hrvata, proširen malim brojem Srba, postoji samo u sastavu tijela državne vlasti i načinu odlučivanja. Ovakva realistična slika dijela Bosne i Hercegovine pravno zamagljuje njen prostor, dovodeći joj, dodatno, u pitanje opstojnost. Složeno državno uređenje je potpuno netipično i neuobičajeno iz razloga što je asimetrično i sa trostepenom ustavnošću. Sama konstitutivnost

⁸ Član 1. Ustava RS glasi »Republika Srpska je država srpskog naroda i svih njenih građana« (»Službeni glasnik Republike Srpske«, br. 3/92, 6/92, 15/92 i 19/92). (U ovom izdanju, u Prečišćeni tekst integrisani su Amandmani XXVI-XLIII, Amandmani XLI-LI, Amandmani LII, Amandmani LIV-LXV.).

⁹ Federacija je, za razliku od konfederacije, država i kao takva ona ima (i mora imati) sopstvenu organizaciju koja samostalno vrši federalnu vlast. (Miodrag Jovičić, Savremeni federalizam, Savremena administracija, Beograd, 1986., str. 22.

je razdijeljena teritorijalno i pogoduje etno-teritorijalizaciji i nacionalnoj homogenizaciji. Time se onemogućava državno-pravna integraciju Bosne i Hercegovine, tako da ne postoje pretpostavke da se u dogledno vrijeme ostvari jednakost naroda, a kamoli građana. Uostalom, građani su marginalizirani i nemaju nikakav politički subjektivitet u Bosni i Hercegovini. Naravno, ne treba ni spominjati da ga nemaju ni u entitetima.

Kao što kaže prof. Miličević: “Ključna slabost Dejtonskog sporazuma jeste što nije ostao dosljedan pri rješenju da je Bosna i Hercegovina država tri konstitutivna naroda, nego je prihvatio ishitreno, pravno neutemeljeno i opasno rješenje iz Vašingtonskog sporazuma o isparcelisanoj (teritorijaliziranoj) konstitutivnosti. Naime, iako je u preambuli Dejtonskog ustava navedeno da je Bosna i Hercegovina država tri konstitutivna naroda, iz cjelokupne njegove kompozicije i normativnih rješenja, proizilazi da i taj Ustav stoji na stanovištu podijeljene konstitutivnosti, tako da u Federaciji to svojstvo imaju Bošnjaci i Hrvati, a ne i Srbi, a u Republici Srpskoj Srbi, a ne i Bošnjaci i Hrvati. To znači da je sada u Bosni i Hercegovini takvo ustavno-pravno stanje u kome je svaki od njena tri naroda, konstituent države Bosne i Hercegovine, ali istovremeno nije i konstituent na polovini njene teritorije.¹⁰ Uz ovo, temeljni pravno-politički akt Bosne i Hercegovine sa kojim moraju biti usaglašeni ustavi entiteta, sadrži i rješenja koja su suprotna članu II/2 Ustava, a koja se odnose na Evropsku konvenciju o ljudskim pravima. I pored činjenice da se Konvencijom zabranjuje diskriminacija u uživanju prava, da se ona se direktno primjenjuje u Bosni i Hercegovini, te da ima prioritet nad svim ostalim zakonima, što znači da ona ima karakter imperativne norme (*ius cogens*),¹¹ i dalje postoje „široke“ mogućnosti blokade i odlučivanja na osnovama isticanja zahtjeva o destruktivnosti. Neke odluke, očito nisu u saglasnosti sa odredbama najvažnijih evropskih dokumenata o pravima navedenih nacionalnih ili etničkih grupa pojedinih država. Okvirnom konvencijom za zaštitu nacionalnih manjina, prava pojedinih entiteta unutar multietničkih

¹⁰ Dr. Neđo Miličević, *Sistem zaštite prava u Bosni i Hercegovini*, Ibid., str. 243.

¹¹ Također, rješenja u ovom Sporazumu poslužila su kao instrument davanja legitimiteta onim idejama i aktivnostima koje se mogu označiti kao diskriminacija među ljudima s obzirom na vjersku i nacionalnu pripadnost. Ovakva diskriminacija, kako to izričito predviđa Deklaracija Ujedinjenih nacija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije (pod kojom se podrazumijeva i diskriminacija na nacionalnoj osnovi) predstavlja povredu ljudskog dostojanstva i treba da bude osuđena kao poricanje načela Povelje Ujedinjenih nacija, kao kršenja prava čovjeka i osnovnih sloboda, koji su proglašeni u Univerzalnoj deklaraciji o pravima čovjeka, kao prepreka za prijateljske i miroljubive odnose među narodima i kao čin koji je u stanju da poremeti mir i bezbjednost među narodima. (Prof. dr. Ibrahim Fetić, *Bosna i Ustav*, Ibid., str. 173.).

država - u našem slučaju konstitutivnih i drugih naroda - utemeljena su na pravima čovjeka i građanina, pa, kao takva uživaju i određenu zaštitu. Svi dokumenti poslijeratne Evrope, od Pariške povelje preko Kopenhaške i Bečke deklaracije, do spomenute Konvencije o zaštiti manjina, polaze od stanovišta - koje je svojevremeno u povodu BiH istakla Arbitražna komisija EZ - da prava entiteta, naroda, manjina i slično, unutar pojedinih država, čine aspekt ljudskih prava, pa je i naglasak na zaštiti prava pripadnika tih grupa¹².

Moramo imati u vidu da su mišljenja Arbitražne komisije polazila od ustavne jednakosti prava naroda (Muslimana, Srba i Hrvata) i pripadnika drugih naroda i etničkih grupa koje žive na njenoj teritoriji, potpuno izostavljajući ustavno-političke pojmove etimološkog smisla kakvi su „konstitutivni narod“ i „nacionalna suverenost“. Pri tome, Komisija, čak ni operativno, nije koristila konstitutivnost i nacionalnu suverenost, kao ideološko-političku kategoriju koja sadrži pravni susprstat čija je odrednica pravo naroda (nacije) na samoopredjeljenje do otcjepljenja. Ona je smatrala da su ove kategorije potpuno nepodobne za konstitucionalizaciju i ustavno normiranje, pa su u njenim mišljenjima, izostavljene. *Per consensus*, ustavni razvitak Bosne i Hercegovine bio je reverzibilan proces, nastao kao izraz prekida ustavnog kontinuiteta. S njim je uspostavljen model etničke demokratije, umjesto općepoznatog principa demokratije. „Kada se više od 63% građana Bosne i Hercegovine na referendumu izjasnilo za njeno državnopravno osamostaljenje, manjina (gledano statistički), upravo zbog svog etničkog homogeniteta (sa ustavnim statusom konstitutivnog naroda), odbacila je princip demokratske procedure - većinsko odlučivanje. Tako je etnicitet, ustavno imenovan konstitutivnim narodom (naravno, radilo se o većini toga naroda), promovisan u legitiman faktor koji može staviti ‘veto’ na svaku odluku većine. Neprihvatanje odluke većine „pravdalo“ se pozivom na „pravo naroda na samoopredjeljenje“ (ovo pravo, kao ustavnu deklaraciju, bez normiranja uslova i postupka za njegovo realiziranje, sadržavao je Ustav bivše SFRJ iz 1974. godine.).¹³ Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine od 30. juna i 1. jula 2000. godine ima, ne samo historijsku vrijednost i značaj, već predstavlja prvi i najvrjedniji pravni akt *vis-a-vis* Bosne i Hercegovine,

¹² Dr. Ćazim Sadiković, *Država BiH – ciljevi i ostvarenja*, Ibid., str. 253.).

¹³ Ibid.

nakon mišljenja Arbitražne komisije.¹⁴ Dok nacionalne oligarhije određuju mjeru građanskih prava i sloboda, najvažnijim se nameće provedba odluke Ustavnog suda BiH, čime bi bio učinjen prvi korak da se, u uvjetima parlamentarne demokratije, ostvari jednakost građana, kao izraz političke svijesti višeg ranga.

4. Zaključak

Moramo biti realni i zaključiti da striktna i dosljedna provedba Dejtonskog mirovnog sporazuma u proteklom razdoblju nije ostvarena. Previše je bilo destrukcija, kašnjenja, osporavanja i zaostajanja koja bi, da nije bilo institucije Visokog predstavnika, sasvim sigurno dovela do odustajanja.

Sasvim smo sigurni da je osnovni razlog nedjelovotvornosti ustavnih rješenja na situaciju u Bosni i Hercegovini, aktivno djelovanje istih onih snaga koje su se zalagale za nestanak Bosne i Hercegovine. Oni odavno uviđaju da normativna rješenja Dejtonskog sporazuma ne doprinose jačanju i razvoju Bosne i Hercegovine. Revizija ustavnih rješenja, kompromitovala bi sve one koji iskreno žele vidjeti Bosnu i Hercegovinu kao normalnu državu. Protivnici promjena i dalje ponavljaju da "nema povratka na staro", da "nećemo unitarnu Bosnu i Hercegovinu", itd. i samo što ne kažu, hoćemo unitarnu Republiku Srpsku. Oni svakako žele da reinkarniraju krvavu prošlost. To su riječi istih onih koji su prošlost pretvarali u budućnost i, čiji sljedbenici i dalje nastavljaju razvijati tezu o tobožnjoj ugroženosti. Međutim, bez obzira na sve zapreke i opstrukcije, promjene Dejtonskog ustava su neophodne i moguće po istom postupku i na način na koji je taj Ustav stvoren!?

Razloga za to ima i previše. Dovoljno je samo komparirati rješenja iz Ustava R BiH sa Ustavom Bosne i Hercegovine, pa da bude potpuno jasno koliko etno-političko ustrojstvo ne odgovara duhovnom biću Bosne i Hercegovine. Uz

¹⁴ A) U pogledu Ustava Republike Srpske: Ustavni sud proglašava sljedeće odredbe, odnosno dijelove odredbi neustavnim: a) stavove 1,2,3 i 5. Preambule, dopunjene Amandmanima XXVI i LIV, b) riječi: »država srpskog naroda« i člana 1., dopunjenog Amandmanom XLIV.; B) U pogledu Ustava Federacije Bosne i Hercegovine: Ustavni sud proglašava sljedeće dijelove odredbi neustavnim: a) riječi: »Bošnjaci i Hrvati kao konstitutivni narodi, zajedno sa ostalima«, i kao i »ostvarujući svoja suverena prava« člana I.1.(1), zamijenjenog Amandmanom III.; Odredbe ili dijelove Ustava Republike Srpske i Ustava Federacije Bosne i Hercegovine koje je Ustavni sud ocijenio da su u suprotnosti sa Ustavom Bosne i Hercegovine prestaju važiti danom objavljivanja ove odluke u »Službenom glasniku BiH«. Ova odluka će se objaviti u »Službenom glasniku BiH«, »Službenim novinama Federacije BiH« i »Službenom glasniku Republike Srpske«. (Ustavni sud Bosne i Hercegovine, Djelimična odluka, od 30. juna i 1. jula 2000.).

STRUČNI ČASOPIS U P R A V A mnoge druge zamjerke praktičnog značaja, _____
Dejtonskom ustavu se mogu uputiti i mnogi izuzetno značajni formalni nedostaci. Na osnovu svih pokazatelja kojima raspolažemo, izuzev mira koji je tim Sporazumom postignut, u svemu ostalom može mu se uputiti prigovor neispunjenog ugovora (*exceptio non adimpleti contractus*). Činjenica je da Bosna i Hercegovina, zahvaljujući svom neobičnom Ustavu nije konstituisana, bar ne dosljedno, svim njegovim rješenjima. Ustanovljena je kao netipična višenacionalna politička zajednica koja više razdvaja nego što integriše njene narode i građane.

LITERATURA:

- ☐ Besarević, M.: Priznanje i izvršenje inostranih arbitražnih odluka, Beograd, 1959.,
- ☐ Bukić, K.V.: Bosanski identitet, Bosanska knjiga, 1997.,
- ☐ Carević, M.: Kraj iluzija, Banja Luka 1998.,
- ☐ Čećez, M.: Privredni sistem i privredni razvoj Jugoslavije, Svjetlost, Sarajevo, 1987.
- ☐ Degan, V.Đ.: Jugoslavija u raspadu, Politička misao, Pravni fakultet u Rijeci, Vol. XXVIII (1991), No.4.,
- ☐ Dizdarević, R.: Od smrti Tita do smrti Jugoslavije – svjedočenja, OKO, Sarajevo, 1999.,
- ☐ Efendić, H.: Ko je branio Bosnu, "Oko", Sarajevo, 1998.,
- ☐ Ibrahimagić, O.: Državno-pravni razvitak Bosne i Hercegovine, Biblioteka: 'Posebna izdanja', br. 38., Vijeće Kongresa bošnjačkih intelektualaca, Sarajevo, 1998.,
- ☐ Ibrahimagić, O.: Državnost i nezavisnost Bosne i Hercegovine, Vijeće Kongresa bošnjačkih intelektualaca, Biblioteka, 'Posebna izdanja', Sarajevo, 1997.,
- ☐ Janković, M.: Međunarodno javno pravo, Naučna knjiga, Beograd, 1970.,
- ☐ Jovičić, M.: Savremeni federalizam, Savremena administracija, Beograd, 1986.,
- ☐ Masleša, R.: Ideologija ustaškog pokreta i njegov politički sistem- Doktorska disertacija, Sarajevo, 1994.,
- ☐ Petranović, B; Štrbac, Č.: Istorija Socijalističke Jugoslavije, Radnička štampa, Beograd, 1977.,
- ☐ Pejanović, M.: Amerika i mirovno rješenje za Bosnu i Hercegovinu, VKBI, Tribina br. 39., Sarajevo, 1995.,
- ☐ Pobrić, N.: Ustavno pravo, Slovo, Mostar, 2000.,
- ☐ Sadiković, Ć.: Sumrak Ujedinjenih nacija, Sarajevo, 1995.,
- ☐ Sadiković, Ć.: Politički sistem, Univerzitetska knjiga, Sarajevo, 2000.,

UPRAVNO DJELOVANJE EUROPSKOG SUDA PRAVDE ADMINISTRATIVE ACTION OF THE EUROPEAN COURT OF JUSTICE

Mirzo Selimić

Sažetak

Europski sud pravde kao najznačajnija, najviša, ali i najstarija pravosudna institucija Europske Unije, predstavlja pravosudni organ čije su nadležnosti izričito propisane, pri čemu Europski sud pravde nije izričito specijaliziran za određenu pravnu oblast. Kao bitan izvor Europskog upravnog prava, javlja se sudska praksa koju stvara Europski sud pravde svojim presudama, te je upravo taj Sud odigrao i glavnu ulogu u oblikovanju evropskog upravnog prostora, odnosno zajedničkih načela upravnog prava unutar EU, oslanjajući se, prije svega na već utvrđena opća načela upravnog prava, definirajući opća upravna načela koja pravno obavezuju države članice i njihove građane, te interpretacijama prava EU, koje su, nerijetko dovodile do modifikacija shvaćanja sadržaja pojedinih upravnih načela u zemljama članicama. Europski sud pravde je svojim presudama utvrdio sljedeća načela: zakonitost, proporcionalnost, pravna sigurnost, zaštita legitimnog očekivanja, nediskriminacija, saslušanje stranaka, dostupnost upravnih sudova, materijalna odgovornost javne uprave itd.

Ključne riječi: Evropski sud pravde, Evropska Unija, upravni akt, zakonitost upravnog akta, djelatnost.

Summary

The European Court of Justice is the most important, oldest and supreme judicial institution of the European Union with the well defined authorities. Being a most essential source of European Administrative law, it plays a major role by the sentences proclaimed in creation of the European Administrative Space and the judicial practice, or rather the composition of the common principles of the administrative law within the EU, relying on the beforehand established principles binding for all the member countries and their citizens. The European Court of Justice has set the following principles by pointing its sentences: legality, proportionality, legal certainty, protection of legitimate expectancies, non-discrimination, fair hearing, access to proportionality, legal certainty, protection of legitimate expectancies, non-discrimination, fair hearing, access to administrative courts, financial accountability of public administration etc.

Keywords: European Court of Justice, the European Union, an administrative act, the legality of administrative acts, activities.

1. Uvod

Europski sud pravde je najviši, najznačajniji i najstariji sud Europske Unije, a dugo vremena je bio i jedini pravosudni organ Europskih Zajednica. Ustanovljen je 1952. godine Pariškim sporazumom¹ kao dio Europske zajednice za uglj i čelik, sa sjedištem u Luksemburgu, i sa sedam sudija². Europski sud pravde postaje institucija Europske ekonomske zajednice i Europske zajednice za atomsku energiju Rimskim sporazumima³ iz 1957. godine. Kada je 1993. godine Ugovorom o Europskoj Uniji kreirana Europska Unija, ime suda se nije promijenilo, kao imena drugih institucija. U skladu sa Amandmanima Ugovora iz Nice⁴, sastav Europskog suda pravde i Suda prve instance je regulisan članovima od 221. do 225. Ugovora o Europskoj zajednici.⁵ Danas Europski sud pravde broji 27 sudija i osam glavnih advokata⁶, s tim da prema članu 221.⁷ Ugovora o Europskoj zajednici⁸ svaka država članica imenuje po jednog sudiju, i to iz redova priznatih pravnih stručnjaka, na period od šest godina.

¹ *Pariški sporazum je potpisan 18.04.1951. godine od strane Zapadne Njemačke, Francuske, Italije, Belgije, Holandije i Luksemburga, a istekao je 23.07.2002. godine.*

² *Svaka država članica, dakle njih šest, je imenovala po jednog sudiju, s tim da se pozicija sedmog sudije rotirala između „većih država članica“, odnosno Njemačke, Francuske i Italije.*

³ *U Rimu su 25.03.1957. godine potpisani ugovori o osnivanju Europske ekonomske zajednice i Europske zajednice za atomsku energiju.*

⁴ *Ugovor iz Nice je potpisan 11.12.2000. godine.*

⁵ *P. Craig, G. De Burca, EU Law, Text, Cases and Materials, fourth edition, str. 66.*

⁶ *Član 222. Ugovora o Europskoj Zajednici.*

⁷ *Ibid, Član 221. „Sud pravde će se sastojati od jednog sudije po državi članici. Sud pravde će zasjedati u vijećima ili u Velikom vijeću, u skladu sa pravilima predviđenim za te svrhe Statutom Suda pravde. Kada se to predviđa Statutom, Sud pravde može također zasjedati u punom sastavu.“*

⁸ *Ugovor o Europskoj Zajednici je zaključen u Rimu 25.03.1957. godine, sa izmjenama 2002. godine.*

Glavnim zadatkom Europskog suda pravde smatra se tumačenje i pravni razvoj evropskog zakonodavstva, kao i kažnjavanje zbog nepridržavanja navedenih regulativa. Europski sud pravde je jedina institucija koja može dati mišljenje, na zamolbu nacionalnog suda, o tumačenju ili validnosti odredaba zajedničkih pravnih akata koje provode institucije Europske Unije. Na taj način, ovako uređen sistem osigurava jedinstvenu primjenu zajedničkog evropskog prava na cijelom području Europske Unije. Europski sud pravde zasjeda u plenarnim sjednicama, i to u Velikom vijeću od 13 sudija, ili u vijećima od po tri do pet sudija, s tim da su plenarne sjednice veoma rijetke. Svako vijeće bira svog predsjednika, tako da se u vijećima od po pet sudija predsjednik bira na period od tri godine, a u vijećima od po tri sudije na period od jedne godine. Od Europskog suda pravde se zahtjeva da zasjeda u punom sastavu samo u izuzetnim slučajevima, specificiranim osnivačkim ugovorima. Međutim, Europski sud pravde može također sam odlučiti da zasjeda u punom sastavu i to, ukoliko smatra da se predmet pred Sudom smatra predmetom od posebne važnosti. Sve presude Europskog suda pravde se objavljuju u Zborniku sudske prakse (European Court Reports), a izreke presuda i u Službenom listu Europske Unije (Official Journal of the European Union).

2. Nadležnost Europskog suda pravde

Glavne odredbe koje regulišu nadležnosti Europskog suda pravde su članovi od 226. do 243 Ugovora o Europskoj Zajednici i član 46. Ugovora o Europskoj Uniji.⁹ Iz navedenih odredbi jasno proizilazi da je osnovni zadatak Europskog suda pravde da osigura da pravo Europske Unije bude tumačeno i primjenjivano na isti način u svim državama članicama Europske Unije, kao i da bude jednako za sve, te osigura da države članice, ali i institucije Europske Unije, djeluju u skladu sa zakonom.

Navedeni sud je nadležan da postupa u funkcijama koje su u državama u nadležnosti različitih, specijaliziranih sudova. Dakle, analizirajući postupke koji se vode pred Europskim sudom pravde uočava se njegova polivalentnost, i to u smislu da on djeluje kao ustavni sud kada postupa u sporovima između institucija Zajednice ili kada razmatra pravne akte radi utvrđivanja zakonitosti. Ulogu finansijskog suda preuzima prilikom rješavanja predmeta vezanih uz valjanost i tumačenje smjernica na području poreznog i carinskog prava. Djeluje i kao kazneni sud prilikom razmatranja odluka Europske Komisije o izricanju kazni, ali i kao građanski sud pri raspravama o odštetnim zahtjevima.

⁹ P. Craig, G. De Burca, *EU Law, Text, Cases and Materials*, fourth edition, str. 67.

Konačno, Europski sud pravde djeluje i kao upravni sud pri razmatranju upravnih akata koje su donijele institucije Europske Unije, te u postupcima službenika i institucija Europske Unije.¹⁰

Osnivanjem Suda prve instance nisu se povećale nadležnosti Europskog suda pravde kao institucije, već je samo postupak u nekim predmetima iz jednostepenog pretvoren u dvostepeni. Dakle, kada je predviđeno da je u prvom stepenu nadležan Sud prve instance, predviđena je i mogućnost žalbe Europskom sudu pravde, s tim da se žalba može odnositi samo na pravna, a ne i na činjenična pitanja. Obzirom da se prvostepena nadležnost Suda prve instance od njegova osnivanja stalno proširivala, danas postupak u prvom stepenu započinje pred Europskim sudom pravde samo u postupcima davanja preliminarog mišljenja i protiv država članica Europske Unije.¹¹

3. Upravna djelatnost Europskog suda pravde

Razmatranjem i analizom funkcija i nadležnosti Europskog suda pravde, vidljivo je, između ostalog, da on obavlja i upravnu djelatnost.¹² Dakle, Europskom sudu pravde kao upravnom sudu se mogu obratiti službenici institucija Europske Unije, kao i pojedinci koji smatraju da im je povrijeđeno neko pravo aktima Europske Unije.¹³ Navedeni sporovi pred Europskim sudom pravde se mogu karakterisati kao upravni sporovi kad je predmet ocjena zakonitosti upravnog akta, s tim da je uvijek posrijedi pojedinačni upravni akt, kojim se autoritativno odlučuje o pravu ili obavezi određenog subjekta. Prema članu 236. Ugovora o Europskoj Zajednici, Europski sud pravde je nadležan da rješava u bilo kojem sporu između Zajednice i njenih službenika, u granicama i pod uslovima propisanim Pravilima o službenicima (*Staff Regulations of Officials of the European Communities*) ili Uslovima zapošljavanja (*Conditions of employment of other servants of the European*

¹⁰ Derđa, D.: *Upravni spor u Europskoj zajednici*, str. 918, 919.

¹¹ Ugovorom iz Nice se predviđa mogućnost da se i ti postupci u prvom stepenu povjere Sudu prve instance.

¹² *Ibid*, str. 920.

¹³ Delmo, Z.: *Upravno pravo i europsko upravno pravo*, Sarajevo, 2007, str. 335.

Communities). U skladu sa članovima 230.¹⁴, 231.¹⁵ i 232.¹⁶ Ugovora o Europskoj Zajednici, Europski sud pravde nadgleda zakonitost akata koje su zajedno usvojili Europski Parlament i Europsko Vijeće, akte Europskog Vijeća, Europske Komisije i Europske centralne banke, akte Europskog Parlamenta, a koji proizvode pravni učinak prema trećim licima. S tim u vezi, Europski sud pravde može predmetni akt staviti van snage. Nadalje, slučaj nepostupanja Europskog Parlamenta, Europskog Vijeća ili Europske Komisije u skladu sa odredbama Ugovora o Europskoj Zajednici, države članice i druge institucije Zajednice mogu iznijeti pred Europski sud pravde kako bi se ustanovilo navedeno kršenje, i to pod uslovom da je institucija na koju se odnosi predmet prethodno bila pozvana da djeluje, te da ista nije djelovala u roku od dva mjeseca. Pod istim uslovima svaka pravna i fizička osoba može podnijeti tužbu Europskom sudu pravde, s tim da su iste u nepovoljnijem

¹⁴ Član 230. Ugovora o Europskoj Zajednici: „Sud pravde će nadzirati zakonitost akata koje su zajednički usvojili Europski Parlament i Europsko Vijeće, akata Europskog Vijeća, akata Europske Komisije i akata Europske Centralne Banke, osim preporuka i mišljenja, i akata Europskog Parlamenta čija je namjena da proizvode pravne učinke u odnosu na treća lica. U ove svrhe je nadležan u postupcima iniciranim od strane države članice, Europskog Parlamenta, Europskog Vijeća ili Europske Komisije, a zbog nedostatka nadležnosti, nepoštivanja neophodnih proceduralnih zahtjeva, nepoštivanja ovog Ugovora ili drugog zakona u vezi sa njegovom primjenom, ili zbog zloupotrebe ovlaštenja. Sud pravde je nadležan pod istim uslovima i u postupcima iniciranim od strane Europskog revizionog suda i Europske centralne banke, a u cilju zaštite njihovih prerogativa. Svaka fizička ili pravna osoba može, pod istim uslovima, pokrenuti postupak protiv odluke u kojoj su oni adresati ili protiv odluke koja, iako u formi uredbe ili ukoliko je odluke adresirana na drugu osobu, ima direktan i pojedinačan uticaj na tu osobu. Postupci predviđeni ovim članom se trebaju pokrenuti u roku od dva mjeseca od objavljivanja te mjere, ili obavještenja tužitelja, ili, kada to nije slučaj, od dana saznanja o tome.“

¹⁵ Član 231. Ugovora o Europskoj Zajednici: „Ukoliko je tužba osnovana, Sud pravde će predmetni akt staviti van snage. U slučaju uredbe, Sud pravde će, ukoliko smatra da je to nužno, odrediti koji od efekata uredbe koje je proglasio poništenim, treba da budu smatrani konačnim.“

¹⁶ Član 232. Ugovora o Europskoj Zajednici: „Ukoliko Europski Parlament, Europsko Vijeće ili Europska Komisija, ne postupe u skladu sa ovim Ugovorom, država članica i druge institucije Zajednice mogu takvo postupanje iznijeti pred Sud pravde, kako bi se utvrdilo kršenje. Takvo djelovanje će biti prihvatljivo samo ako je dotična institucija prethodno bila pozvana da djeluje. Ukoliko u roku od dva mjeseca od poziva na djelovanje, dotična institucija ne definiše svoj stav, postupak se može iznijeti pred Sud pravde u roku od naredna dva mjeseca. Svaka fizička ili pravna osobe može se, pod uslovima izloženim u prethodnim stavovima, žaliti Sudu pravde da institucija Zajednice nije uputila akt toj osobi, osim preporuka i mišljenja. Sud pravde je nadležan, pod istim uslovima, i u postupcima iniciranim od strane Europske Centralne Banke u području njene nadležnosti i u aktivnostima ili postupcima protiv nje.“

STRUČNI ČASOPIS U P R A V A položaju, s obzirom da moraju dokazati svoj neposredni i pojedinačni interes u predmetnoj pravnoj stvari.

U upravnu djelatnost Europskog suda pravde, kao uostalom i svakog drugog suda, mogu se svrstati i administrativni poslovi koje samostalno obavljaju službenici Europskog suda pravde, ocjenjivanje rezultata rada službenika Europskog suda pravde, njihova odgovornost i dr. Kada se govori o Europskom sudu pravde, posebno se treba spomenuti Registrar koji je prema članu 17.¹⁷ Pravila postupka Europskog suda pravde, odgovoran za prihvatanje, prijenos i čuvanje dokumenata, ali i za asistenciju Europskom sudu pravde, Predsjedniku i Predsjednicima vijeća i sudijama u obavljanju njihovih službenih funkcija.

3.1. Sporovi službenika institucija i institucija Europske Unije

Na službenike institucija Europske Unije, odnosno Europskih zajednica, primjenjuju se Pravila o službenicima Europskih zajednica (*Staff Regulations of Officials of the European Communities*) i Uslovi zapošljavanja drugih službenika Europskih zajednica (*Conditions of employment of other servants of the European Communities*). Službenicima Europskih zajednica smatraju se sve osobe koje su imenovane na postojeće pozicije u institucijama Europskih zajednica, putem nadležnog organa za imenovanja te institucije. Kako je prethodno već navedeno, Europski sud pravde je ovlašten da postupi i u predmetima službenika i institucija Europske Unije, s tim da je u prvom stepenu nadležan Sud prve instance, a kao drugostepeni organ postupi Europski sud pravde.

Neki od predmeta spora službenika i institucija Europske Unije mogu biti potpuna ili djelimična naknada štete od strane službenika, i to u slučajevima kada Europska Unija ili njene institucije pretrpe štetu izazvanu nedoličnim ponašanjem službenika prilikom obavljanja ili u vezi sa obavljanjem svojih dužnosti. Kao predmet spora službenika i institucija Europske Unije javljaju se i predmeti finansijske prirode, koji podliježu neograničenoj nadležnosti Europskog suda pravde. Nadalje, u predmetima u kojima službenici upućuju zahtjev nadležnom organu za donošenje odluke u kojoj je upravo službenik adresat iste, a na koji zahtjev nadležni organ ne reaguje. U tom

¹⁷ Član 17. Pravila postupka Europskog suda pravde: „ 1. Registrar je odgovoran pod autoritetom Predsjednika, da prihvata, prenosi i čuva dokumente i za izvršavanje službe kako je propisano ovim Pravilima. 2. Registrar će pomagati Sudu, Predsjedniku i predsjednicima vijeća i sudijama u izvršavanju njihovih službenih funkcija.“

slučaju, službenik je ovlašten podnijeti žalbu Europskom sudu pravde, ali pod uslovima propisanim članovima 90.¹⁸ i 91.¹⁹ Pravila o službenicima, a koji zahtjeva da je pritužba u roku tri mjeseca prethodno upućena nadležnom organu u skladu sa članom 90. stav 2. Pravila o službenicima Europskih zajednica i da je pritužba odbačena izravnom ili neizravnom odlukom. Tužbe

¹⁸ ~~Član 90. Pravila o službenicima Europskih Zajednica: „1. Svaka osoba na koju se primjenjuju Pravila o službenicima može nadležnom organu poslati zahtjev da donese odluku u vezi sa tom osobom. Organ će osbavijestiti dotičnu osobu o svojoj razumnoj odluci u roku od četiri mjeseca od dana podnošenja zahtjeva. Ukoliko nakon isteka tog perioda odgovor na zahtjev ne bude zaprimljen, smatrat će se da je neizravnom odlukom odbijen zahtjev, a protiv te odluke može biti podnesena tužba u skladu sa sljedećim stavom. 2. svaka osoba na koju se primjenjuju ova Pravila o službenicima može podnijeti pritužbu nadležnom organu protiv akta koji se tiče te sobe, bilo da je pomenuti organ donio odluku ili da nije donio mjeru propisanu Pravilima o službenicima. Pritužba treba biti poslata u roku od tri mjeseca. Taj period počinje od: dana objavljivanja akta ukoliko je mjera opće prirode; dana obavještenja dotične osobe o odluci, ali ni u kom slučaju duže od dana u kojem je ovaj drugi zaprimio takvu obavijest, ukoliko takva mjera pogađa određenu osobu; ukoliko, međutim, akt koji se tiče određene osobe također sadrži pritužbu protiv druge osobe, rok počinje teći od dana kada je ta druga osoba obaviještena o tome, ali ni u kom slučaju duže od dana objavljivanja; dana isteka roka propisanog za odgovor, pri čemu se pritužba odnosi na neizravnu odluku kojom se odbija zahtjev iz stava 1. Organ će obavijestiti dotičnu osobu o razlozima odluke u roku od četiri mjeseca od dana od kada je pritužba poslana. Ukoliko po isteku tog roka ne bude zaprimljen odgovor na pritužbu, smatra se da je donijeta neizravna odluka kojom se odbija, protiv koje može biti podnijeta tužba u skladu sa članom 91.“~~

¹⁹ Član 91. Pravila o službenicima: „1. Sud pravde Europskih Zajednica je nadležan u svim sporovima između Zajednica i bilo koje osobe na koju se primjenjuju ova Pravila o službenicima, a u vezi sa zakonitosti akta koji negativno utiče na takvu osobu u smislu člana 90. stav 2. U sporovima finansijske prirode Sud pravde ima neograničenu nadležnost. 2. Žalba Sudu pravde Europskih Zajednica se može podnijeti samo ako: je prethodno nadležnom organu upućena pritužba u skladu sa članom 90. stav 2. u roku propisanom tim članom, i ako je pri tužbi odbijena izričito odlukom ili neizravnom odlukom. 3. Žalbe prema stavu 2. se trebaju podnijeti u roku od tri mjeseca. Taj period počinje od: datuma obavještenja o odluci po odgovoru na pritužbu; datuma isteka roka propisanog za odgovora, pri čemu se žalba odnosi na neizravnu odluku kojom se odbija pritužba podnesena u skladu sa članom 90. stav 2.; nadalje, ukoliko je pritužba odbijena izričitom odlukom nakon što je neizravna odluka odbijena, ali prije isteka perioda za podnošenje žalbe, period za podnošenje žalbe počinje ponovno da teče. 4. U slučaju derogacije stava 2., osoba može, nakon podnošenja pritužbe nadležnom organu u skladu sa članom 90. stav 2., istovremeno podnijeti i žalbu Sudu pravde, ukoliko je takva žalba podnesena uz zahtjev za zaustavljanjem izvršenja spornog akta ili za usvajanje privremenih mjera. Postupci u prvobitnim aktivnostima pred Sudom pravde se u tom slučaju zaustavljaju, dok izričita ili neizravna odluka ne bude donesena. 5. Žalbe prema ovom članu se istražuju u skladu sa Pravilima postupka Suda pravde Europskih Zajednica.“

STRUČNI ČASOPIS U P R A V A u prethodno opisanom slučaju trebaju biti upućene Europskom sudu pravde u roku od tri mjeseca od obavještenja o odgovoru na pritužbu ili od dana isteka roka od četiri mjeseca, koji je propisan za odgovor na pritužbu. Europski sud pravde je, također nadležan da djeluje i u drugim predmetima derogacije prava službenika institucija Europske Unije.

3.2. Upravni spor pred Europskim sudom pravde

Sudski nadzor zakonitosti rada uprave, pa tako i institut upravnog spora, jedno je od najbitnijih pitanja upravnog prava svake države, ali i upravnog prava Europske Unije.²⁰ Kao što je prethodno već navedeno, odredbom člana 230. Ugovora o Europskoj Zajednici, propisano je da nadzor nad zakonitošću akata institucija Europske Unije obavlja Europski sud pravde, tako da su u njegovu nadležnost stavljeni i pravo i obaveza sudskog nadzora nad radom institucija Europske Unije. Polazeći od jedne od definicija upravnog spora, a kojom se definira kao spor u kojem je predmet upravni pravni akt i kojim se odlučuje o zakonitosti tog akta,²¹ odnosno polazeći od činjenice da se kao predmet upravnog spora javlja ocjena zakonitosti upravnog akta, kao i da materijalna obilježja upravnog spora predstavljaju predmet i stranke upravnog spora (s tim da se ovi elementi ne uzimaju kumulativno,²² jasno je da se i u slučaju predviđenim članom 230. Ugovora o Europskoj Zajednici radi o upravnom sporu. Što se tiče vrste akata protiv kojih se pred Europskim sudom pravde može pokrenuti postupak sudskog nadzora zakonitosti akta, analizirajući član 230. Ugovora o Europskoj Zajednici, dolazi se do zaključka da u obzir dolaze samo oni akti koji imaju pravni učinak, odnosno akti koji su obavezujući prema trećim licima.

3.2.1. Razlozi pokretanja upravnog spora pred Europskim sudom pravde

Razlozi zbog kojih se može pobijati zakonitost akata institucija Europske Unije su također propisani članom 230. Ugovora o Europskoj Zajednici i to stavom 2, tako da navedene razloge predstavljaju: nenadležnost, bitne povrede pravila postupka, povreda materijalnih pravila, odnosno Ugovora o Europskoj Zajednici ili bilo kojeg drugog pravnog pravila vezanog uz njegovu primjenu, kao i zloupotreba ovlaštenja.

²⁰ Đerđa, D.: *Upravni spor u Europskoj zajednici*, str. 913.

²¹ Delmo, Z.: *Upravno procesno pravo*, Sarajevo, 2008, str. 211.

²² *Ibid.* str. 209.

Imajući u vidu da institucije Europske Unije uživaju „podijeljena“, a ne „opća“ ovlaštenja, one mogu obavljati samo one poslove koji su im Ugovorom izričito stavljeni u nadležnost. U slučaju kada neka institucija djeluje bez pravnog osnova, Europski sud pravde takav akt treba staviti van snage zbog nenadležnosti. Važnost pitanja nadležnosti potvrđuje i činjenica da Europski sud pravde mora izvršiti ovu kontrolu čak i nakon proteka roka za pokretanje postupka nadzora zakonitosti.²³ Primjer nenadležnosti je tužba u kojoj tužitelj tvrdi da je došlo do nezakonitog delegiranja ovlaštenja u slučaju *Meroni & Co. Industrie Metallurgiche SpA v. ECSC*, broj: 9/56 (1957-1958). Sud je u navedenom slučaju našao da je legitimno delegirati jasno određena izvršna ovlaštenja koja su bila predmet objektivnih kriterija utvrđenih od strane organa koji je izvršio delegiranje. Međutim, nije dopušteno delegirati široka, diskreciona ovlaštenja.²⁴

Kada su u pitanju bitne povrede pravila postupka prvenstveno se postavlja pitanje kako razgraničiti, odnosno razlučiti bitne od nebitnih pravila. U suštini, bitnom povredom pravila postupka se smatraju one povrede koje mogu imati utjecaj na konačan sadržaj akta. Stoga, u bitne povrede pravila postupka ubrajaju se: a) povreda prava da osoba bude saslušana i vezanih prava; b) povreda obaveze konsultacije i prava na učešće; c) povreda obaveze davanja obrazloženja.

Pravo biti saslušan je jedno od općih prava, bez obzira da li je ono određeno relevantnim odredbama ugovora, direktiva ili odluka. Saslušanje se zahtjeva čak i kada posljedica nije sankcija, ukoliko postoji mogućnost da ono utiče na interese tužitelja. Ovo pravo ne može biti umanjeno ili isključeno bilo kojom zakonskom odredbom, tako da ovo pravo mora svakako biti zaštićeno ukoliko postoji konkretno pravo Europske Zajednice koje se odnosi na isto, ali i ukoliko propisi ne utvrđuju konkretno dato pravo.

Kako je prethodno rečeno, do povreda postupka dolazi i kada nije ispoštovana obaveza konsultacije ili pravo učestvovanja u donošenju odluke. Do takvih situacija dolazi kada, npr. Europsko Vijeće donese odluku bez prijedloga Europske Komisije ili bez savjetovanja sa Europskim Parlamentom, ili kada Europska Komisija donese prijedlog, bez da zatraži mišljenje Ekonomskog i socijalnog odbora, a navedeno se zahtjeva Ugovorom o Europskoj Zajednici. U tim situacijama Europski sud pravde, iz osnova bitne povrede postupka, treba akt staviti van snage. Obaveza davanja obrazloženja predstavlja jedan od najvažnijih procesnih zahtjeva koji omogućavaju reviziju

²³ *Derda, D.: Ibid, str. 923.*

²⁴ *P. Craig, G. De Burca.: EU Law, Text, Cases and Materials, fourth edition, str. 539.*

pojediniog slučaja. Ova obaveza se odnosi na pravila, odluke i direktive donesene od strane Vijeća, Komisije i Parlamenta ili od strane Vijeća i Komisije pojedinačno. Brojni su razlozi obaveze davanja obrazloženja. Iz perspektive stranaka na koje se odnosi akt, ova obaveza čini postupak donošenja odluka transparentnim, tako da stranke mogu znati zašto je usvojena neka mjera. Iz perspektive donosioca akta, obaveza davanja obrazloženja pomaže da se osigura da su razlozi donošenja dobro promišljeni. Iz perspektive Europskog Suda Pravde ova obaveza olakšava postupak revizije.²⁵

3.2.2. Povreda materijalnih pravila

Što se tiče povrede Ugovora o Europskoj Zajednici ili bilo kojeg drugog pravnog pravila vezanog uz njegovu primjenu, ista obuhvata sve moguće oblike nezakonitosti. Međutim, prihvatljivo je i tumačenje prema kojem, s obzirom da se u povredama postupka radi o povredi formalno-pravnih pravila, onda se pri povredi Ugovora o Europskoj Zajednici ili drugih pravnih pravila vezanih uz njegov primjenu, radi o povredi materijalno-pravnih pravila, sadržanih u primarnom i sekundarnom zakonodavstvu Europske Unije.²⁶

3.2.2.1. Zloupotreba ovlaštenja

Konačno, do zloupotrebe ovlaštenja dolazi kad javna vlast koristi svoje zakonske ovlasti u svrhu postizanja cilja za koji ove ovlasti nisu dodijeljene. Ova osnova se razlikuje od ostalih jer, pored objektivnih, uključuje i postojanje subjektivnih uslova, tako da se u cilju njena utvrđivanja mora utvrditi i koji je bio cilj, odnosno motiv ili namjera institucije koja je izvršavala ovlaštenje. Zbog navedenog je mnogo teže dokazati zloupotrebu ovlaštenja, nego druge razloge. Jedna od uspješnih tužbi po pitanju zloupotrebe ovlaštenje jeste ona u slučaju *Franco Guiffrida v. Council*, broj: 105/75 (1976).

4. Pokretanje upravnog spora pred Europskim sudom pravde

Upravni spor se pokreće tužbom kojom nezadovoljna stranka osporava zakonitost konkretnog upravnog akta, tako što se tužbom od Suda zahtjeva da, nakon utvrđene nezakonitosti, osporavani akt u cjelosti ili djelimično stavi van snage i tako zaštiti prava i interese za koje stranka

²⁵ *Ibid*, str. 541-542.

²⁶ *Derda, D.: Upravni spor u Europskoj zajednici*, str. 924.

smatra da su povrijeđeni tim upravnim aktom. Prema članu 230. Ugovora o Europskoj Zajednici, potencijalni tužitelji pred Europskim sudom pravde, koji se nazivaju i „privilegiranim tužiteljima“ i to iz razloga što ne moraju dokazivati svoj pravni interes u konkretnoj stvari su države članice, Europsko Vijeće i Europska komisija; institucije koje mogu pokrenuti postupak samo u svrhu zaštite svojih prava su: Europski Parlament, Europski revizijski sud i Europska središnja banka; i, konačno sva fizička ili pravna lica mogu pokrenuti postupak sudskog nadzora protiv odluke koja se odnosi na njih ili protiv odluke koja je, iako donesena u obliku uredbe ili odluke upućene trećoj osobi, od neposrednog i pojedinačnog značaja za nju.

Dakle, fizička i pravna lica prilikom podnošenja tužbe moraju dokazati svoj pravni legitimitet. Ova lica se mogu pojaviti kao tužitelji samo ukoliko su oni adresati predmetnog akta, što je tzv. direktni interes, ili ukoliko se tim aktom vrijeđaju neposredni interesi tog lica, iako ono nije adresat tog akta, što je tzv. pojedinačni interes. Prethodno je potrebno napomenuti da fizičke i pravne osobe mogu pokrenuti upravni spor samo protiv jedne vrste upravnog akta, i to odluke, odnosno onog pravnog akta koji je prema svojoj pravnoj prirodi odluka.²⁷ Iz navedenog je vidljivo da se pred Europskim sudom pravde primjenjuje izvorno francusko načelo „*pas d'intérés pas d'action*“, tako da se smatra da tužba za poništenje nije dopuštena kada tužitelj nema interes za stavljanje mjere van snage.

Zaključno se može konstatirati da su, prema uslovima za podnošenje tužbe pred Europskim sudom pravde, mogućnosti znatno ograničenije za fizička i pravna lica, nego za države članice i institucije Europske Unije.²⁸

Imajući u vidu činjenicu da je odluka obavezujuća za onoga na koga je naslovljena, stranačka legitimacija za podnošenje tužbe u slučaju u kojem se tužitelj javlja kao adresat akta, nije sporna. Do mogućih dvojbi dolazi kada je odluka donesena u formi uredbe ili kada je adresat treća osoba, pa se, u tom slučaju, postavljaju dva pitanja. Najprije, kako dokazati neposredni interes, te kako dokazati pojedinačni interes? Pretpostavka neposrednog interesa zahtjeva postojanje neposredne veze između donesenog akta i učinka tog akta na tužitelja, odnosno potrebno je da se radi o interesu koji je u izravnoj vezi sa dispozitivom upravnog akta. Nadalje, pojedinačno se zadire u prava pojedinca ako se odluka zbog posebnih okolnosti i zbog određenog posebnog svojstva na njih kvalificirano odnosi i individualizira ih kao adresate.

²⁷ *Ibid*, str. 926.

²⁸ *Ibid*, str. 927.

Kao tužena strana u upravnom sporu pred Europskim sudom pravde javlja se institucija Europske Unije čiji se akt osporava, odnosno koja je donijela osporavani upravni akt. Prethodno je već navedeno da je Europski sud pravde dužan nadzirati zakonitost akata donesenih zajednički od Europskog Parlamenta i Europskog Vijeća, kao i samostalno od Europskog Vijeća, Europske Komisije i Europske centralne banke, pod uslovom da ti akti nisu preporuke i mišljenja. Istovremeno, Europski sud pravde ima obavezu nadzirati i zakonitost akata donesenih samostalno od Europskog Parlamenta, ukoliko oni imaju pravni učinak prema trećim osobama. Rok od dva mjeseca za podnošenje tužbe Europskom sudu pravde je propisan stavom 5. člana 230. Ugovora o Europskoj Zajednici, a teče počev od objavljivanja mjere ili obavješćavanja tužitelja o njoj ili, u slučaju izostanka takve objave ili obavijesti, od dana tužiteljeva saznanja za istu.

Kada su u pitanju ovlasti Europskog suda pravde prilikom vođenja upravnog spora, isti najprije prilikom prijema tužbe utvrđuje jesu li ispunjeni svi formalni uslovi za vođenje upravnog spora. Zapravo, potrebno je utvrditi da li se radi o aktu koji je, prema pravnoj prirodi pojedinačni upravni akt, da li je tužba podnesena u propisanom roku, da li tužitelj ima stranačku legitimaciju i sl. U slučaju nedostatka jedne od navedenih pretpostavki, Europski sud pravde odbacuje tužbu. U suprotnom, Europski sud pravde se upušta u razmatranje tužbe. Postavlja se pitanje da li je Europski sud pravde nadležan voditi spor pune jurisdikcije, odnosno da, pored utvrđivanja da li je upravni akt zakonit ili ne, sam rješava upravnu stvar. Imajući u vidu da se radi o Europskoj Uniji, ne postoji mogućnost da Europski sud pravde svojom presudom zamijeni nezakoniti akt. Dakle, akt razmatran od strane Europskog suda pravde može se samo anulirati, odnosno staviti van snage. S obzirom da u pravu Europske Unije nevaljani akti mogu biti samo pobjojni, a ne i ništavi, to znači da, ukoliko ih Europski sud pravde ne stavi van snage, oni ostvaruju pravni učinak. Kad su u pitanju učinci akta stavljenog van snage oni „*pro futuro*“ ne proizvode nikakav pravni učinak, odnosno djeluju „*ex tunc*“ i „*erga omnes*“. Što se tiče pravnih posljedica od njihova stupanja na snagu pa do trenutka poništavanja, smatra se da nisu nikada ni postojali. U slučaju da nije moguće izvršiti povratak u prijašnje stanje, oštećenom se mora platiti naknada.²⁹

²⁹ Derđa, D.: *Upravni spor u Europskoj zajednici*, str. 932.

5. Tužba zbog šutnje uprave

Prema članu 233.³⁰ Ugovora o Europskoj Zajednici, čiji je ekvivalent član 148. EUROATOM Ugovora, Europskom sudu pravde se može podnijeti i tužba zbog šutnje uprave. Dok za države članice i sve institucije Europske Unije nije sporno pravo podnošenja ove tužbe, kada su u pitanju fizičke i pravne osobe dolazi do razilaženja u mišljenjima da li one trebaju biti direktni adresati tog akta ili tu tužbu mogu podnijeti i osobe koje dokažu svoj neposredni interes u predmetnoj stvari.

Nadalje, podnošenje ove tužbe je dozvoljeno protiv institucija Europske Unije i to samo ako je predmetna institucija prethodno bila pozvana da djeluje, a u roku od dva mjeseca od poziva nije zauzela stajalište. Nakon proteka navedenog roka, u daljnjem roku od dva mjeseca je moguće Europskom sudu pravde podnijeti tužbu.

Prema članu 233. Ugovora o Europskoj Zajednici, institucija ili institucije Europske Unije čiji je akt stavljen van snage ili čije je nedjelovanje ocijenjeno suprotno Ugovoru o Europskoj Zajednici, moraju poduzeti sve neophodne mjere u cilju usklađivanja svog djelovanja sa presudom Europskog suda pravde.

6. Zaključak

Europski sud pravde, iako predstavlja najvišu pravosudnu instituciju na nivou Europske Unije, ima ograničene i izričito propisane nadležnosti, u kojim se prepliću mnoge grane prava, kao što su ustavno, radno, krivično, međunarodno, ali i upravno pravo. Prilikom analiziranja njegovih nadležnosti i utvrđivanja kojoj grani prava, zapravo pripadaju, moguće je da dođe i do zabuna i nepreciznog razgraničavanja. Sa stajališta upravnog prava, bitno je odrediti koje nadležnosti Europskog suda pravde se mogu okarakterizirati kao upravne, odnosno koja je to upravna djelatnost koju obavlja Europski sud pravde. Nadležnosti Suda koja imaju karakter upravnih jesu: postupanje u sporovima službenika i institucija Europske Unije, kao i u sporovima u kojima se dovodi u pitanje zakonitost nekog upravnog akta donesenog od strane institucija Europske Unije, a koji su pokrenuti od strane pojedinaca koji

³⁰ Član 233. Ugovora o Europskoj Zajednici: „ Od institucije ili institucija čiji je akt stavljen van snage ili čije je nedjelovanje ocijenjeno suprotno ovom Ugovoru, će se zahtijevati da poduzme neophodne mjere kako bi se uskladio sa presudom Suda pravde. Ova obaveza neće uticati na bilo koju obavezu koja bi proizlazila iz primjene drugog stava člana 288. Ovaj se član odnosi i na Europsku centralnu banku.“

imaju neposredni i pojedinačni interes u konkretnom predmetu. U upravne djelatnosti Europskog suda pravde svakako da se mogu ubrojati i aktivnosti koje obavljaju službenici Europskog suda pravde, zatim ocjena njihovog rada, kao i aktivnosti Registrara Europskog suda pravde.

Kada su u pitanju sporovi službenika i institucija Europske Unije, u tim predmetima kao prvostepeni sud postupa Sud prve instance, a tek kao drugostepeni Europski sud pravde. Odnosi službenika u institucijama Europske Unije su propisani Pravilima o službenicima u Europskih Zajednica i Uslovima zapošljavanja drugih službenika Europskih Zajednica, s tim da je nadležnost Europskog suda pravde da postupa u ovim predmetima predviđena i navedenim propisima.

Postupci u kojima se preispituje zakonitost nekog upravnog akta donesenog od strane jedne od institucija Europske Unije mogu se slobodno nazvati upravnim sporovima, s obzirom da ispunjavaju sve uslove za to. Ovi postupci se smatraju upravnom djelatnošću kad u istim, kao tužitelji nastupaju fizička ili pravna lica koja imaju neposredni i pojedinačni interes u konkretnom predmetu. Svakako da je tužena strana u tim sporovima institucija Europske Unije koja je i donijela upravni akt. Rokovi za podnošenje ovih tužbi su propisani Ugovorom o Europskoj Zajednici, kao što su, između ostalog, i nadležnosti Europskog suda pravde. I u ovim slučajevima Europski sud pravde nastupa kao drugostepeni organ, odnosno organ koji postupa po žalbi protiv presuda Suda prve instance. Analogno domaćim propisima o upravnom sporu, upravni spor se može pokrenuti i zbog tzv. šutnje uprave, odnosno ne donošenja upravnog akta u propisanom roku. Konačno, prethodno navedenim nadležnostima Europskog suda pravde je uspostavljen djelotvoran sistem ostvarivanja pravne zaštite povodom upravnih akata donesenih od strane institucija Europske Unije, iako fizička i pravna lica imaju u konkretnim slučajevima položaj tzv. „neprivilegovanih tužitelja“ u odnosu na pojedine institucije Europske Unije, koje se smatraju „privilegovanim tužiteljima“.

LITERATURA

- ☐ Arnall, A.: The European Union and its Court of Justice, OUCLL 1999.;
- ☐ Bernnan, L. D.: The future of European court of justice-a British perspetive
- ☐ Čapeta, T.: Sudovi Europske unije: Nacionalni sudovi kao Europski sudovi. Zagreb: Institut za međunarodne odnose, 2003. godina;
- ☐ De Burka, G.: European court of justic. Oxford University press. 2001.;
- ☐ Đelmo, Z.: Upravno pravo i europskog upravno pravo, Sarajevo, 2007. godina;
- ☐ Đelmo, Z.: Upravno procesno pravo, Sarajevo, 2008. godina;
- ☐ Đerđa, D.: Upravni spor u Europskoj Zajednici, Zbirka Pravnog Fakulteta Sveučilišta u Rijeci 1991. godina;
- ☐ Craig, P; De Burca, G.: EU Law, Text, Cases, and Materials, fourth edition, Oxford University Press, Oxford, 2008;
- ☐ Misita, N.: Osnovi prava Europske unije. Magistrat, Sarajevo, 2002. godina;
- ☐ Schwarze, J.: The role of European court of justice in interpretations of Uniform Law among the Member State of the European Community. Nomos, Verlagsgesellschaft. Baden-Baden. 1998.
- ☐ Tridimas, G; Tridimas, T.: National courts and the European Court of Justice: A public choice analysis of preliminary reference procedure
- ☐ Ugovor o Europskoj Uniji (Treaty on European Union), dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm>;
- ☐ Ugovor o Europskoj Zajednici (Treaty etsablishing the European Community), dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm>;
- ☐ Zbornik sudske prakse Europskog suda (European Court reports reference), dostupno na: http://eur-lex.europa.eu/RECH_recueil.do;

**PRIMJENA KLAUZULE “REBUS SIC STANTIBUS”
U UPRAVNOM PRAVU**

**APPLICATION CLAUSULA „REBUS SIC STANTIBUS”
IN ADMINISTRATIVE LAW**

Zenaid Đelmo

Sažetak

Poznato je da se ponekad naučne grane i oblasti u sklopu njih, međusobno prožimaju. Takav slučaj je i sa pravnom naukom u kojoj između pojedinih njenih grana postoji određena veza. Nju susrećemo kako u javnom, tako i u civilnom pravu. Po prirodi svog nastanka, najjača veza je ona koja postoji između građanskog i upravnog prava, s obzirom da je upravno pravo nastalo iz građanskog prava i razvilo se kao samostalna pravna grana. Ovdje se razmatra tzv. „suprotni upravni akt“. O njemu se raspravljalo u pravnoj teoriji kao o pitanju koje se vezuje za razumijevanje instituta pravosnažnosti upravnih pojedinačnih akata. U praksi, njegova suština se shvata u kontekstu ostvarivanja načela pravne sigurnosti stranke i zakonitosti upravnog postupanja. Temeljna hipoteza mogla bi glasiti: promjenjene činjenične i pravne okolnosti mogu dovesti do donošenja, tzv. suprotnog upravnog akta kojim prestaje važiti raniji upravni akt koji je postao pravosnažan. Ova postavka se argumentira kontradikcijama koje, zbog promjenjenih okolnosti, dovode do konfrontacija između sadržaja pravnih normi koje su bile na snazi prilikom donošenja ranijeg - pravosnažnog upravnog akta, kao i konfrontacija između pravnih normi i činjenica čije promjene su uticale na donošenje novog, tzv. „suprotnog upravnog akta“.

Ključne riječi: upravni akt, upravno-pravni odnos, suprotni upravni akt, pravosnažnost,

Summary

It is known that sometimes scientific fields and their branches overlap and interconnect. Such is the case with the science of law. The aforementioned overlapping occurs between public and administrative law, and thus the strongest link due to its origin between the administrative law which has emerged out from the civil law and then grew into a separate scientific branch. What is to be taken into consideration here is called „a contradictory administrative act“. There were debates about it within the theory on law as being the matter essential for understanding of the notion of legal validity of specific administrative acts. In practice, its meaning is understood within the context of legal safety principle and the rule of law. A fundamental hypothesis could be set as follows: changed factual and legal circumstances may lead to bringing a so-called contradictory administrative act, after which the previous act is no longer in force. The arguments given here are the contradictions which, due to changed circumstances, lead to confrontations between the contents of legal norms in force at the time of making the acts, as well as between the legal norms and facts that caused bringing of the so-called „contradictory administrative act“.

Keywords: administrative act, administrative and legal relationship, contrary to an administrative act, validity.

1. Uvod

U naučnoj i stručnoj literaturi još postoje nejasnoće u vezi činjenično-pravnih uticaja na ukupnost djelovanja pojedinačnog upravnog akta. Upravni akt svojim sadržajem i načinom donošenja nužno reguliše onaj upravno-pravni odnos koji je ustanovljen opštom pravnom normom u skladu sa nadležnošću organa državne uprave. Njihova prvenstvena uloga, kao i uloga sudova, jeste da svoje djelovanje vrše u skladu sa zakonom uvijek kada donose pojedinačne upravne akte u upravnom postupku, a također i u upravnom sporu. U tom smislu, djelatnost upravnih organa javlja se, istovremeno, kao autonomna i kao autoritativna izjava legitimne volje države, da jednostrano primijeni opšti pravni propis na određen-konkretan slučaj u cilju izazivanja neposrednog trajnog pravnog dejstva u vršenju prava i ostvarivanju obaveza svojih subjekata.¹

¹ *Stajalište po kojem upravni akt izaziva neposredne pravne učinke kojima se rješava o pravu ili obavezi stranke, zastupa i S. Dedić. Ona naglašava da se “pravnim aktom mijenja individualna pravna situacija stranke jer se utvrđuje ili ukida, smanjuje ili povećava njeno pravo, odnosno, nameće kakava obaveza”. Dakle, materijalni propis, odnosno, norma koja je sadržana u njemu, sama po sebi ne ustanovljava pravo, niti nameće obavezu za adresata. Ona može izazvati određene pravne posljedice po pravni akt iz čega proizilazi*

njegova pravna djelotvornost u odnosu na: "1) adresata, 2) donosioca, a može djelovati i prema 3) trećim licima, pa i drugim organima". (Sead Dedić, Upravno pravo, Pravni fakultet Univerziteta u Bihaću i Magistrat, Sarajevo, 2001., str. 65.).

Pravno dejstvo upravnog akta ogleda se u tome što on proizvodi pravne učinke prema različitim subjektima odmah nakon njegovog donošenja. Posljedice se ogledaju u vidu stvaranja, mijenjanja ili ukidanja pravnog dejstva upravnog akta, odnosno, u vidu konstatiranja činjenica koje su nastale djelovanjem samog akta u upravno - pravnom odnosu. Bez obzira koji je oblik dejstva upravnog akta u pitanju, važi pretpostavka zakonitosti (*presumptio iuris*) koja podrazumijeva konzistentnost upravnog akta u prostoru i vremenu, kao i pretpostavku njegove pravno-tehničke ispravnosti, odnosno, cjelishodnosti, ukoliko se radi o aktu koji je donesen po slobodnoj (diskrecionoj) ocjeni. Upravni akt se smatra zakonitim sve dok se ne utvrdi suprotno. To znači da se pretpostavka zakonitosti upravnog akta odnosi i na one akte koji su doneseni prema ranije važećim propisima, čak i kada su ti propisi naknadno izmijenjeni. Opće pravilo je da je upravni akt zakonit samo ako je bio zakonit u trenutku njegovog donošenja. Zakonitost upravnog akta cijeni se prema trenutku njegovog donošenja, a on je vezan za pravnu normu koja je tada bila na snazi, kao i u odnosu na činjenice na koje je norma primjenjena. Karakteristika djelovanja upravnog akta jeste u njegovoj nepromjenljivosti nakon donošenja. Kasniji zakon ne utiče na pravnu valjanost ranijeg upravnog akta koji je stekao pravosnažnost.

2. Uticaj klauzule „*rebus sic stantibus*“ na pravno djelovanje upravnog akta

Sigurnost pravnog poretka i pravna sigurnost stranke,² načelno ne dozvoljavaju ukidanje, opozivanje, mijenjanje ili poništavanje pojedinačnog upravnog akta nakon što je on stekao pravosnažnost, osim u slučaju primjene vanrednih pravnih sredstava u postupku i rokovima koji su propisani odredbama ZUP-a.³ Za ovo postoje značajni i brojni faktički razlozi koji idu u prilog zakonskim rješenjima da činjenične i pravne okolnosti, nastale nakon donošenja upravnog akta, ostaju bez uticaja na njegovo pravno dejstvo i sadržaj. Tako proklamovano načelo svoj puni izraz i smisao, našlo je u odredbama ustava i zakona kojima se štiti načelo zakonitosti kao jedno

² Prema R. Lukiću, pravni poredak se sastoji iz dva elementa: a) jedan je normativni i sastoji se iz normi; b) drugi je faktičan i sastoji se iz ljudskih materijalnih (tjelesnih) radnji kojima se pravne norme ostvaruju. (Radomir Lukić, *Uvod u pravne nauke, Naučna knjiga, Beograd, str. 229.*)

³ Nikola Stjepanović je u definiranju pitanja pravnog poretka blizak vladajućoj francuskoj pravnoj teoriji koja polazi od toga da se pravni poredak sastoji iz pravnih pravila koja regulišu ponašanje ljudi u društvenoj zajednici i pravnih situacija, čiji titulari mogu biti pojedinci i pravna lica. (Prof. dr. N. Stjepanović, *Upravno pravo SFRJ, Beograd, 1970., str. 9.*)

od osnovnih načela svakog pravnog poretka. Bilo kakva upotreba pravnih sredstava kojima se mijenjaju upravni akti, izvan zakonom propisanih uslova, značila bi povredu načela zakonitosti i predstavljala nesigurnost za stranku u procesu stvaranja i primjene prava. Zakonitost rada uprave podrazumijeva donošenje, bilo općeg, bilo pojedinačnog upravnog akta na osnovu zakona ili drugog propisa zasnovanog na zakonu, ukoliko za njegovo donošenje postoje određeni uslovi. U slučaju da se naknadno utvrdi da oni nisu postojali u momentu donošenja upravnog akta, takav akt se, saglasno odredbama ZUP-a, može poništiti ili ukinuti kao nezakonit, zavisno od toga da li se radi o povredi materijalno-pravne ili formalno-pravne prirode u rokovima i pod uslovima koji su predviđeni zakonom, a koji se odnose na mogućnost poništavanja i ukidanja pravosnažnih upravnih akata. I bez povrede ovog načela, u situaciji kada se promijene činjenične i pravne okolnosti koje su postojale prilikom donošenja ranijeg upravnog akta, moguće je donijeti novi tzv. „suprotni (kontrarni) upravni akt“ u odnosu na akt uprave koji je ranije bio donesen. O tome I. Festić kaže: „Jednostavno kazano, činioци koji prethode upravnom aktu pravnog su (normativnog) i činjeničnog karaktera”.⁴ Postavlja se pitanje: da li to znači da donošenje novog upravnog akta predstavlja izuzetak od pravosnažnosti? Da bi dali potpun i tačan odgovor na ovo pitanje, moramo imati u vidu da je obaveznost i pravno dejstvo upravnih akata normativne prirode i da oni proizilaze iz obaveznosti zakona ili drugog općeg akta (opće norme) na osnovu kojeg i u čijoj primjeni se neki upravni akti donosi”.⁵ Sadržina upravnog pojedinačnog akta činjenično je određena u skladu sa pravnim propisom, tako da forma i sadržina pravnog akta čine simbiozu faktora kojima se stvara pravni odnos iz kojeg za subjekte tog odnosa proizilaze ili prava ili obaveze. Tako ostvarena prava, ali i obaveze, ne mogu se mijenjati kada se jednom ostvare što je u skladu sa načelom pravne sigurnosti stranke u pravnom poretku.

Sve ovo ide u prilog teorijskoj konstataciji da je suština materijalne pravosnažnosti upravnih akata u njihovoj neizmjenjivosti. Kako je mijenjanje, odnosno, uklanjanje upravnih akata neodvojivo od principa zakonitosti, pozitivno pravo u Bosni i Hercegovini prihvata opozivanje upravnog akta (ponišćavanje, odnosno, ukidanje), kao izuzetak od pravosnažnosti. Pri tome, obaveznost upravnog akta nije i ne bi smjela uopće biti upitna, s obzirom da ih donose državni organi i institucije koje raspolažu javnim ovlaštenjima kada vrše upravnu djelatnost u skladu sa zakonom, a na osnovu ovlaštenja koja proizilaze iz obilježja jače volje (autoritativnost) kojima raspolažu u

⁴ Dr. Ibrahim Festić, *Mogućnost izmjene upravnog akta*, str. 154., u Nurko Pobrić, *Pravosnažnost upravnih akata*, Slovo, Mostar, 2002., str. 87.

⁵ Dr. Nurko Pobrić, *Pravosnažnost upravnih akata*, *Ibid* „str. 82.

odnosu na volju onih na koje se odluka odnosi. Državni organi i službe za upravu imaju dužnost da postupaju u upravnom postupku da donose upravni akt, bilo po službenoj dužnosti, bilo po zahtjevu stranke. Na taj način, donošenje, odnosno, izdavanje upravnog akta kao i njegovo izvršavanje treba da osigura pravnu sigurnost za subjekte prema kojima je akt usmjeren.⁶ Da bi se mogla ostvariti prava, obaveze ili pravni interes stranaka u postupku, tj. da bi se ostvarilo dejstvo upravnog akta nastalog iz upravno-pravnog odnosa, potrebno je sagledati njegov pravni karakter i sintetički sadržaj. U razjašnjavanju obaveznosti upravnog akta kao postulata pravne sigurnosti u pravnom poretku smatra, prof. I. Borković, da "pravna norma daje pravnu djelotvornost upravnom aktu čime on obavezuje različite subjekte da respektiraju njegovu izreku. Istovremeno, pravna norma nalaže donosiocu upravnog akta da u konkretnoj stvari na koju se upravni akt odnosi, uskladi i svoje djelovanje prema njegovom dispozitivu. Bez obzira što je obaveznost upravnog akta uvijek usmjerena prema strankama, ona je, isto tako, usmjerena i prema donosiocu akta".⁷ Tako se ostvaruju dva djelovanja upravnog akta, s tim, da i jedno i drugo djelovanje, zajedno ostvaruju rezultat dejstva upravno-pravne norme koja je sadržana u upravnom aktu. Tako se ispostavlja, da ukoliko u pravno obavezujućem aktu nema pravne norme kojom je određena sadržina i forma upravnog pojedinačnog akta, upravno-pravni odnos ne bi ni bio uspostavljen, bez obzira što se u tom odnosu, uvijek, sa jedne strane nalazi organ javne uprave. Kao što vidimo, upravno-pravna norma je ključna pretpostavka postojanja upravno-pravnog odnosa. Ona u sebi anticipira djelovanje organa javne uprave i bez nje, organ bi izgubio autoritativnost i ovlaštenja kojima se štiti javni interes. To znači, da pojedinačna upravno-pravna norma svojim strankama, ali i trećim licima, priznaje ili odbija neko određeno pravo, utvrđuje određene obaveze ili dužnosti i, štiti opći, odnosno, javni interes na autoritativan i pravno dopušten način. Položaj upravnog akta u uslovima primjene klauzule „*rebus sic stantibus*“ koja ustanovljava djelovanje izmijenjenih činjeničnih i pravnih okolnosti znači da njena primjena u upravnom pravu korespondira elaboraciji naznačenog pitanja zbog same činjenice da je ova grana prava nastala i razvila se iz građanskog prava. Stoga, djelovanje upravnog akta u uslovima promijenjenih činjeničnih i pravnih okolnosti, prvenstveno je vezano za činjenične akte koji nastanu nakon što su se promijenili oni prethodni koji su doveli do nastanka ranijeg

⁶ Prema nekim autorima i teoretičarima upravnog prava razlozi pravne sigurnosti i izvjesnosti upravnog pojedinačnog akta nalažu trojaku upravljenost njegove obaveznosti. Tako Z. R. Tomić smatra da je ona obaveznost upravnog akta usmjerena je: "1) prema strankama, adresatima akta; 2) prema izdavaocu akta; i 3) prema svim trećim licima, organima, organizacijama i građanima", str. 287.

⁷ I. Borković, *Ibid.*, str. 348.

upravnog akta. To znači, da se stanje koje je postojalo u okolnostima pod kojima je donesen raniji upravni akt, izmijenilo u toj mjeri da je taj upravni akt postao smetnja djelovanju pravnog poretka, bilo zbog toga što dovodi u pitanje zaštitu javnog interesa, bilo da ugrožava položaj stranaka u njemu. Stoga je neophodno donijeti takav pravni akt koji će svojim sadržajem odražavati stanje u kojem se ostvaruje njegovo djelovanje. U pitanju je novi akt koji teorija naziva „suprotni upravni akt“ ili tzv. „kontrarni upravni akt“. Da bismo ga pravilno razumjeli, moramo imati u vidu, da je dejstvo pravosnažnog i na zakonu zasnovanog upravnog akta, uvijek, u cjelosti obavezno. Uz to, ono je uvijek djelotvorno, jednostrano i neposredno, što znači da upravni akt svojom snagom nikada ne smije izazivati nikakve nedoumice niti dovoditi u pitanje pravnu sigurnost njegovih subjekata. Pri tome, moramo voditi računa da se upravni akt donosi u skladu sa pravnim činjenicama i okolnostima (bilo pravnim ili činjeničnim) koje su postojale i bile poznate u vrijeme njegovog donošenja. Njegova pravosnažnost može se posmatrati, isključivo, sa dva stajališta: prvo je stajalište vezano za stranku, u smislu da ona ne može više preuzimati nikakve radnje kojima bi mogla pobijati upravni akt; i drugo stajalište koje je vezano za organ uprave ili instituciju koja raspolaže javnim ovlaštenjima, da ne mogu institucionalno preduzimati bilo kakve radnje kojima bi se mijenjao takav akt. Oba stajališta počivaju na teorijsko-pravnom utemeljenju, da upravni akt, kada jednom postane pravosnažan, to podrazumijeva da se o konkretnoj upravnoj stvari između istih subjekata, ne može ponovo voditi nikakav novi postupak. To drugim riječima znači, da se primjenjuje pravno pravilo „*ne bis in idem*“, odnosno, da se ne može ponovo rješavati o istoj pravnoj stvari o kojoj je izdavanjem pravosnažnog upravnog akta već jednom riješeno. Očigledno je na ovaj način pravni poredak želio postići dva cilja i to:

- ☐ osiguranje pravne sigurnosti i stabilnosti stvorenih odnosa, čime se otklanja neizvjesnost u procesu ostvarivanja zakona i
- ☐ zaštita javnog interesa i zaštita prava i pravnih interese stranaka.

Oba navedena cilja će biti ostvarena samo ukoliko se radi o pravnim aktima uprave kojima se zasnivaju trajni pravni odnosi, odnosno, kojima se stvaraju izvjesna pravna stanja. Na taj način uloga uprave ostaje u vezi sa ciljevima koji se žele ostvariti. To prije svega znači, da uprava zadržava pravo nadzora nad djelovanjem svih pravnih akata iz njene nadležnosti u zavisnosti od okolnosti kojima ona ostvaruje svoje djelovanje. Onda kada te okolnosti dostignu takve domete, da njihov uticaj onemogućava dalje djelovanje ranijeg upravnog akta, taj akt se neće opozvati, jer bi se djelovanje pravnog poretka dovelo u pitanje, nego će uprava donijeti novi upravni akt koji se naziva

„suprotni upravni akt“. Pravna priroda takvog akta, također, nije upitna i on ima svoju samostalnu i autohtonu pravnu prirodu. Ono što može djelovati zbunjujuće, jeste činjenica da se takvim aktom ukida, odnosno, mijenja ranije uspostavljeni upravno-pravni odnos. Samim tim donošenje suprotnog upravnog akta kojim bi se stavio van snage raniji akt značilo bi kršenje načela zakonitosti prema kojem se raniji akt ispituje samo u odnosu na ona pravna pravila koja su važila u vrijeme donošenja takvog akta. Pravna teorija i praksa stoje na stanovištu da retroaktivno djelovanje pravnog propisa prema kojem kasniji propis ne može uticati na raniji upravni akt kojim su određena lica stekla neka prava, čuva pravni poredak. U suprotnom, pravni poredak ne bi nudio nikakvu sigurnost svojim subjektima, bilo fizičkim ili pravnim.⁸ Moramo imati u vidu, da povratno djelovanje upravnog akta znači da on, bilo konstitutivno ili deklarativno, uvijek djeluje unazad, što znači prije njegovog stupanja na snagu.⁹ Sasvim je drugačija situacija sa negativnim upravnim aktima i na njih ovo pravilo nema nikakav uticaj. Ipak, ovo opće pravilo ipak ne treba shvatiti toliko kruto i jednoznačno iz razloga što moramo imati u vidu da novi propis može u sebi sadržavati i retroaktivno dejstvo. U tom slučaju sasvim osnovano može se dogoditi da pravosnažni upravni akt može prestati djelovati na osnovu takvog pravnog pravila (zakona) koji ima povratno dejstvo.

Donošenje novog suprotnog akta uslijed djelovanja izmijenjenih okolnosti, javlja se najčešće u slučaju onih upravnih akata kojima se stvaraju izvjesna stanja odnosno, trajni pravni odnosi. Takvi akti su razne dozvole koje izdaju organi uprave, kao što su rješenja za obavljanje djelatnosti, odobrenje za građenje, uspostavljanje radnog odnosa službenika u državnim organima i organizacijama, itd. Stoga se promjene činjeničnog i pravnog stanja koje utiču na izmjenu upravnog akta, održavaju kao nepostojanje ili prestanak postojanja identiteta činjeničnog stanja, sa onim činjeničnim stanjem kakvo je postojalo prilikom donošenja prethodnog upravnog akta. Iz toga razloga, što smo već

⁸ Npr. Čovjek koji je ostvario pravo na penziju ili pravo na građenje neće to pravo izgubiti ako se promijenio propis u pogledu sticanja toga prava. U suprotnom, to bi značilo da penzioner nakon perioda koji je proveo u penziji ponovo nastavi sa radom, jer je zakon pomjerio starosnu granicu u pogledu ostvarivanja uslova za sticanje penzije. Isto bi se dogodilo i u slučaju kada bi čovjek nakon izgradnje kuće novim propisom bio promoran da, npr. sruši jedan sprat, jer regulacioni plan predviđa nižu gradnju objekata u odnosu na onu koja je ranijim planom bila predviđena. (Op.a.).

⁹ “Konstitutivni upravni akti mogli bi imati retroaktivno djelovanje samo u slučajevima u kojima to pravna norma koja regulira nadležnost njihova donosioca dopušta“. (Prof. Dr. Ivo Borković, *Upravno pravo*, Šesto, izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Informator, Zagreb, 1997., 347.)

istakli, obavezno dejstvo prethodnog upravnog akta kojim je pravosnažno reguliran određeni upravni odnos, može se mijenjati izmjenom činjeničnih i pravnih okolnosti, na način što će se donijeti suprotan upravni akt u odnosu na prvosnažni upravni akt kojim je do tada bio reguliran određeni upravno-pravni odnos. To će se dogoditi onog momenta kada sadržaj norme prethodnog upravnog akta ne bude odgovarao novim pravnim okolnostima ili činjeničnim okolnostima, a koje nastanu donošenjem kasnijeg zakona ili drugog općeg akta na osnovu zakona. Donošenje novog zakona ili općeg akta, stvara novu promijenjenu okolnost za postojeći upravni akt, iz razloga što je sadržaj toga upravnog akta suprotan nanovo donesenom zakonu koji je identično pitanje drugačije regulirao. Imajući u vidu da doneseni zakon štiti postojanje javnog interesa, tvorac pravne norme ovlašten je, da zbog promijenjenih činjeničnih i pravnih okolnosti koje mogu uticati na javne interese osigura donošenje suprotnog upravnog akta, a samim tim i do prestanka trajnog upravno-pravnog odnosa zasnovanog ranijim pravosnažnim upravnim aktom.

3. Uticaj promijenjenih činjeničnih okolnosti na pravosnažne upravne akte

Upravno-pravna teorija postavlja pitanje, pod kojim uslovima može upravni organ stavljati van snage (opozivati) pravosnažni upravni akt? Misli se na onaj upravni akt kojim je stranka stakla neko pravo. Realna upravna teorija posmatra materijalnu moć upravnih odluka kao pitanje opstanaka administrativno-pravnog odnosa koji je drugačiji od onog koji je sudskog karaktera. Stoga se upravni i sudski i upravni akt ne smiju poistovjećivati. Promjenljive, varijabilne ili relevantne činjenice (prof.dr. I. Festić ih naziva odlučujućim činjenicama), jer one utiču, kako na donošenje, tako i na opstanak upravnog akta. Dajući odgovor, I. Festić ističe da “izmjena činjenica kod negativnog upravnog akta dovodi do donošenja pozitivnog upravnog akta koji pravno ne čini cjelinu sa ranije donesenim pozitivnim aktom”.¹⁰ Očigledno, promjene činjeničnog stanja koje utiču na izmjenu upravnog akta, odnosno donošenje suprotnog akta, održavaju se kao nepostojanje identiteta činjeničnog stanja, sa onim činjeničnim stanjem kakvo je postojalo prilikom donošenja prethodnog upravnog akta. U kontekstu ovog pitanja, N. Pobrić konstatira: “Novim upravnim aktom „ne dira” se u pravosnažnost inicijalnog upravnog akta, inicijalni akt, u stvari, „ne pokriva” novo stanje”.¹¹ On dalje navodi: “Utvrdjivanje identiteta činjeničnog stanja (odnosno identiteta upravne

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Nurko Pobrić, Ibid., str. 88.*

stvari) značajno je pri aktiviranju pravila *non bis in idem*. Ukoliko se utvrdi identitet činjeničnog stanja, aktiviranjem pravila *non bis in idem*, ne mijenja se ranije doneseni, odnosno, pravosnažni upravni akt, jer će se zaključkom odbaciti zahtjev za pokretanje upravnog postupka. Na istoj činjeničnoj osnovi, dakle, ne može se više graditi sadržajno isti zahtjev za pokretanje upravnog postupka. Sve navedeno vrijedi pod uslovom da upravni akt koji je prethodno donesen, a čija je činjenična osnova ista kao i ona koja se novim zahtjevom za donošenje također novog akta prezentira, pozitivan akt. Ovo iz razloga što ZUP ne priznaje materijalnu pravosnažnost negativnim upravnim aktima.¹² Da se pogrešno ne shvati, nije moguće donošenje upravnog akta od strane organa uprave, nezavisno od postojanja propisa koji takvo što omogućavaju. U tom smislu, promjena činjeničnih okolnosti, ne ovlašćuje organe uprave da povlače upravni akt iz samo sebi znanih razloga. Pravna priroda suprotnog akta, ne znači opozivanje pravosnažnog upravnog akta, jer se mora imati u vidu da opozivanje upravnog akta ima za posljedicu njegovo stavljanje van snage (poništenje ili ukidanje) onda kada je on postao pravosnažan.

Također, pravna snaga suprotnog upravnog akta, također, stvara situaciju kojom prestaje trajni pravni odnos koji je ranije bio zasnovan, a uspostavlja se novi, prema činjeničnim i pravnim okolnostima i u skladu sa zakonom koji je stupio na pravnu snagu. To znači da se institut pravosnažnosti upravnih akata, kao svojstvo njihove neizmjenljivosti, ne može mijenjati voljom uprave, osim u slučaju kada za to postoji zakonski osnov za donošenje suprotnog akta. Autoritet javne uprave nije takav da može samostalno stvarati razloge i uvjete za donošenje suprotnog akta. Zakonski predviđena odstupanja od pravosnažnosti upravnih akata, usprkos njihovim pravno-stvaralačkim svojstvima, veoma su rijetka i ozbiljna. Pravne mogućnosti uklanjanja pravosnažnih upravnih akata iz pravnog prometa i njihovog mijenjanja, zakonski su jako reducirane i nisu diskrecionog karaktera. Pravilo koje se javlja kao opći pravni princip, da upravni akt kojim su stečena neka prava ili obaveze, kada stekne pravosnažnost, podrazumijeva da se o toj upravnoj stvari ne može voditi novi upravni postupak niti se može donijeti nova odluka sve dok se prethodni akt ne stavi van snage. A stavljanje van snage ranijeg upravnog akta koji je stekao pravosnažnost nije ni lako ni jednostavno. Pravila o tome moraju biti propisana i uglavnom su izvan redovnog upravnog postupanja. Bitno je naglasiti, da ponovno odlučivanje u istoj pravnoj stvari i

¹² *Ibid.*

STRUČNI ČASOPIS U P R A V A donošenje novog upravnog akta mora, također, podlijegati posebnim procesnim okolnostima koje uzimaju u obzir ranije donošenje pravosnažnog rješenja u istom pravnom predmetu.¹³ Stoga, čine se prihvatljivim samo ona razmišljanja koja upućuju na razloge koji proizilaze iz pravne norme kojom se stvara neki novi trajni pravni odnos, a ne i one koje bi takav odnos stvorile na osnovu promjenjenih činjeničnih okolnosti. To moraju biti samo razlozi o odlučnim činjenicama koje je potrebno uzeti u obzir. Njih treba da cijeni stvaralac norme kako bi ostvario svoju ustavnu zadaću i zaštitio položaj javnog interesa u toj mjeri, da je neophodno donijeti novu pravnu normu, potpuno drugačiju od postojeće kojom je, ranije utvrđeno pravno stanje ili upravno-pravni odnos bio reguliran. Iz ovakvog stajališta proizilazi, da promjena činjeničnih okolnosti ne ovlašćuje organe državne uprave i druge organe koji raspolažu javnim ovlaštenjima, da povlače iz prometa raniji upravni akt koji je već proizveo određene pravne posljedice.“ Pogotovo, to ne znači da ti organi mogu o istoj stvari donijeti neki novi upravni akt koji bi bio drugačiji od prethodnog. Takvo što, ipak je moguće u situaciju kada promjena činjeničnih okolnosti na kojem je zasnovan raniji upravni akt, onemogućava njegov ostanak na snazi. U takvom slučaju, predviđeno je donošenje tzv. suprotnog (kontrarnog) upravnog akta. Njegovo donošenje, dakle, dolazi u obzir uslijed izmjena činjeničnih okolnosti i javlja se kod onih upravnih akata kojima se stvaraju izvjesna stanja trajnog karaktera kojima se uspostavljaju trajni pravni odnosi.

Ukoliko pravosnažan upravni akt ima pozitivnu-pravnu stvaralačku moć, njegova zakonska supstanca mora biti trajno sačuvana i samim tim njegov opstanak nije upitan. U suprotnom, akt se mora ukloniti iz pravnog prometa i na njegovo mjesto treba doći novi suprotni upravni akt koji će i dalje očuvati ravnotežu između načela pravne sigurnosti stranke (u vezi zaštite njenih posebno stečenih prava) i zaštite načela zakonitosti.

4. UTICAJ PROMJENJIVIH PRAVNIH OKOLNOSTI NA PRAVOSNAŽNE UPRAVNE AKTE

Problem nastaje u slučajevima kada žalba nema suspenzivno dejstvo ili kada se konačni upravni akt izvrši, bilo onaj koji je svojstvo konačnosti stekao u prvostepenom postupku, bilo u slučaju kada je konačnost nastupila nakon odluke drugostepenog organa po žalbi kojom je žalba odbijena ili odbačena

¹³ Zoran Tomić, *Upravno pravo*, JP „Službeni list SRJ“, Beograd, 1998. str. 346-347.

danom dostavljanja rješenja stranci. Tada mogu nastati problemi praktične prirode, jer se u pravilu ne mogu otkloniti pravne i faktičke posljedice takvog akta. Kao što vidimo pravni akt može ostvariti pravno djelovanje mnogo prije nego postane pravosnažan i, stoga se pravosnažnost ne bi smjela identificirati sa njegovim pravnim djelovanjem.¹⁴ Bez obzira koje svojstvo akt stekao u nekoj od faza upravnog postupka, podloga za njegovo donošenje upravnog može biti samo pravilno utvrđene činjenične i pravne okolnosti. One mogu nastati, bilo u toku vođenja upravnog ili u fazi provođenja upravno-sudskog spora, kao i po njegovom okončanju. Bilo kako bilo, promjene u pravnom djelovanju upravnog akta mogu nastati, kako u odnosu na nepravosnažne, tako i u odnosu na pravosnažne upravne akte. Pravna priroda negativnih upravnih akata počiva na činjeničnim i pravnim razlozima kojim se odbija nastanak ili promjena postojećeg upravno-pravnog odnosa, bez obzira da li je do toga došlo radom ili „šutnjom uprave“. Osnovno polazište na kojem se temelji elaboracija ovog pitanja jeste uticaj promijenjenih činjeničnih okolnosti na pravosnažne upravne akte, što podrazumijeva, da se bez zakonske osnove ne može donositi nikakav drugi upravni akt u istoj pravnoj stvari o kojoj je pravosnažnim aktom ranije odlučeno. Pri tome moramo imati u vidu, a to nije sporno, da zakoni i opći akti (opće norme), u načelu, djeluju *pro futuro* (*lex prospicit non respicit*, zakon gleda unaprijed, a ne unazad) i uređuju odnose koji će nastati nakon njihovog stupanja na pravnu snagu. Samim tim, oni ne utiču na one upravne odnose koji su se uspostavili prije donošenja zakona ili općeg akta, niti ih ispituju iz razloga što povratna snaga, odnosno, retroaktivno važenje zakona nije, u pravilu dopušteno, pogotovo to nije slučaj u nekim granama prava, kao, naprimjer, u krivičnom pravu.

Izmjena zakona ili općeg akta ne može uticati na donošenje suprotnog upravnog akta iz razloga što bi takav zakon ili opći akt djelovao unazad mijenjajući uvjete na kojima se zasnovaio raniji trajni upravno-pravni odnos, kasnija pravna pravila bi ostvarila dejstvo na upravni akt kojim su ostvarena neka prava ili je izvršena neka obaveza. Osnovni problem koji se javlja u našem slučaju, jeste pitanje dejstva novog zakona koji je propisao drugačije pravne okolnosti od onih koje su uslovile nastanak upravno-pravnog odnosa pravosnažnim upravnim aktom na osnovu zakona ili općeg propisa koji je tada bio važeći. Zavisno od toga da li taj odnos (svakako se misli na trajni upravno-pravni odnos), još uvijek postoji ili je prestao još u vrijeme važenja zakona po kojem je upravni akt donesen, zavisit će i djelovanje novog zakona na njega.

¹⁴ Ivo Kebek *Osnovi upravnog pravo FNRI*, Izdavački zavod Jugoslavenske akademije znanosti i umjetnosti, Zagreb, 1950., str. 488.

Za nas je važno imati u vidu, isključivo, samo dejstvo promijenjenih pravnih okolnosti na upravni akt kojim je reguliran upravno-pravni odnos trajnog karaktera. To, zapravo znači, da se radi o postojećem upravno-pravnom odnosu iz razloga pravna pravila vrijede samo za one upravno-pravne odnose koji nastanu nakon što su ta pravna pravila stupila na pravnu snagu. Smatra da je takvo reguliranje potpuno u skladu s očuvanjem individualnih prava i da je čisto etičkog karaktera s obzirom da se preko njega osigurava zakonitost rada organa i službi za upravu i čuva stabilnost pravnog poretka.

Bez upuštanja u raspravu o pitanjima primjene vanrednih pravnih sredstava kojima je pozitivno pravo reguliralo ukidanje i mijenjanje pravosnažnog rješenja uz pristanak ili po zahtjevu stranke, dejstvo pravnih okolnosti na položaj upravnih akata u odnosu na izmjenu opće norme, očigledno, omogućava donošenje kontrarnog upravnog akta ukoliko je propisom izričito predviđeno da se stavljaju van snage upravni akti koji su ranije doneseni. U tom slučaju raniji upravni akt prestaje važiti neposredno na osnovu zakona, a na njegovo mjesto stupa novi upravni akt koji u osnovi znači primjenu novog propisa kojima se raniji akt stavlja van snage. Dejstvo tako donesenog akta bilo bi samo deklarativnog karaktera”.¹⁵ Suprotnim aktom, pravna dejstva prvobitnog upravnog akta, dakle, automatski prestaju izdavanjem kasnijeg, suprotnog akta. Donošenjem novog akta, sprečava djelovanje prethodnog akta *pro futuro*, ali se ne dira u njegovo proteklo djelovanje niti u pravne posljedice prvobitnog akta. Suprotnim aktom se, dakle, direktno ide na onemogućavanje daljih učinaka starog akta.¹⁶ U navođenju različitih promišljanja o pitanjima koja se tiču izmjena upravnih akata u odnosu na izmjenu opće norme, S. Dedić ističe: ”Upravni akt je djelo organa uprave i on se po načelu zakonitosti ne može od njega samovoljno odstupiti. Da li će, eventualno, doći do njegove izmjene, stvar je posebnog postupka u kojem se različito postupa prema vrstama upravnih akata (prvostepeni, drugostepeni, konačni, pravosnažni i drugi akti). Pitanje retroaktivnosti djelovanja upravnog akta razmatra se u odnosu na deklaratorne i konstitutivne upravne akte”.¹⁷ Pri tome se ima u vidu da deklaratorni upravni akti djeluju retroaktivno (*ex tunc*), a konstitutivni akti samo od momenta njihovog donošenja (*ex nunc*). Očigledno, obavezno dejstvo ranijeg upravnog akta kojim je pravosnažno reguliran određeni upravni odnos, može se mijenjati zavisno od izmjene pravnih okolnosti, odnosno izmjene pravne norme koja omogućava donošenje novog-suprotnog upravnog akta u istoj pravnoj stvari. To će se dogoditi onog momenta kada

¹⁵ Dragan Milkov, *Upravno pravo*, Beograd, 1988., str. 39.

¹⁶ Zoran R. Tomić, *Ibid*, str. 290.

¹⁷ Sead Dedić, *Ibid*.

sadržina prethodnog upravnog akta ne bude odgovarala novim pravnim okolnostima koje nastanu donošenjem opće pravne norme, odnosno, zakona ili drugog općeg akta na osnovu zakona. Pri tome, zakon ili opći akt koji stvara novu promijenjenu okolnost u odnosu na postojeći upravni akt, ima isključivo i jedino cilj zaštitu položaja javnog interesa koji je iz nekih razloga došao u pitanje djelovanjem postojeće pravne norme.

5. POSTUPAK DONOŠENJA SUPROTNOG UPRAVNOG AKTA

Ukoliko se upravnim aktom konstituiraju novi ili mijenjaju postojeći upravno-pravni odnosi kojim stranka stiče neke obaveze, onda promjene u činjeničnim ili pravnim okolnostima koje su bile od uticaja na donošenje ranijeg pravnog akta mogu biti odlučujuće i za donošenje suprotnog pravnog akta. Donošenje novog suprotnog upravnog akta uslovljeno je postojanjem novih činjeničnih i pravnih okolnosti. To su one okolnosti na koje upućuje pravni propis i one su postojale u momentu donošenja upravnog akta. Kada se to okolnosti promjene nakon donošenja upravnog akta, tada ne dolazi do promjene pravne važnosti upravnog akta. On djeluje kao da promjene nisu ni nastale i takvo djelovanje će trajati sve dok se ne donese suprotni upravni akt.

Postavlja se pitanje, kada upravni organ smije opozvati upravni akt koji je stekao materijalnu pravnu moć (materijalnu pravosnažnost), a ne može se ukinuti po pravu nadzora ili ne postoje razlozi za obnovu postupka. Postoje zagovornici koji u tom slučaju govore o povlačenju akta iz pravnog prometa. To se odnosi na situacije u kojim stranka nije stakla prava, dok u odnosu na situacije kojima je stranci dodijeljeno neko pravo, prema takvim shvatanjima, uvijek se radi o opozivanju akta. Glavno područje za opozivanje predstavljaju konstitutivni upravni akti, ali se ne može tvrditi da je isključen opoziv tzv. „deklarativnih upravnih akata“. Bitno je imati u vidu, da se opozivom upravni akt samo ukida, odnosno, stavlja van snage, a nikada ne poništava. Njegovo pravno djelovanje akta mijenja se samo u odnosu na buduće situacije. Pri tome, nije od uticaja, da li je upravni akt donesen po slobodnoj ocjeni ili je u pitanju pravno vezani akt, da bi se mogao opozvati. Uvijek se može postaviti pitanje sigurnosti sticanja prava, jer kakvo je to pravo, ako nikada niste sigurni kada će vam biti opozvano. Postoje i one situacije koje nalažu ili čak izričito zahtijevaju postupanje organa državne uprave radi promjene ranije stvorenog pravnog odnosa. To su situacije koje su nastale diskrecionim radnjama upravnog organa iz kojih može proistći opozivanje upravnog akta

zbog izmijenjenih činjeničnih okolnosti. Akt je moguće ukinuti, ali pravne posljedice korištenja subjektivnog prava ne poništavaju se, one ostaju. Istovjetna je situacija u vezi sa sticanjem državljanstva naturalizacijom. Organ uprave je taj koji cijeni po slobodnoj ocjeni, da li nekome takvo pravo pripada ili ne. Istina, državljanstvo kada je stečeno ne može se opozvati. Ali se može oduzeti po uslovima utvrđenim objektivnim pravnim propisom. Drugačija je situacija kada zakon izričito predviđa opoziv upravnog akta kojim je neko stekao stvarno, kao što je, npr. pravo vlasništva na nekretnini aktom raspolaganja protiv kojeg nije dozvoljena žalba i ne može se voditi upravni spor. U tome slučaju takav pravosnažan akt ne može se kasnije opozvati u pravno-teorijskom smislu. Ovdje se radi o koliziji svojstva nepobojnosti upravnog akta sa njegovom nepromjenljivosti. Pravna snaga takvog akta nije upitna, ali je upitna njegova apsolutna nepromjenljivost, zbog promjenjenih činjeničnih, ali i pravnih okolnosti. Nije li tako naprimjer, u slučaju promijenjenih činjeničnih okolnosti izazvanih pomjeranjem tla uzrokovanih djelovanjem više sile (*vis maior*) ili u slučaju izgradnje fabrike koja proizvodi štetne imisije, razlog da se imalac kuće izgrađene na zemljištu dodjeljenom upravnim aktom obešteti na način da mu se isplati pravična naknada i dodijeli novo zemljište za izgradnju kuće na osnovu novog rješenje o građenju.

6. ZAKLJUČAK

Obrazlaganje ovih svojstva upravnih akata svodi se na pitanje stepena nepromjenljivosti tih akata, odnosno, mogućnosti njihove promjene. Stoga, procesno pravni instituti kojima se stiče pravna sigurnost stranke imaju, itekako, veliki doticaj sa načelom zakonitosti. Posebno se to odnosi na određenje instituta pravosnažnosti upravnih akata koji je nastao i razvijao se u okviru jačanja sigurnosti i stabilnosti javnog poretka kako bi se zaštitio javni interes. Bez njega, ne bi se ni mogao zadovoljiti osnovni cilj u pravu, a to je da pravo stvori vrlo jasne, sigurne i regulisane odnose u državi i društvu u kojima sigurnost pravnog poretka determinira sigurnost stranke kao njegovog osnovnog subjekta. Realna upravna teorija posmatra materijalnu moć upravnih odluka kao pitanje opstanka administrativno-pravnog odnosa što je drugačija situacija u odnosu na onu koja se tiče pravnog djelovanja jednog sudskog akta. Donošenje upravnog akta suprotnog od onog kojim je stranka stekla neko pravo ili joj je nametnuta neka obaveza nastaje kao

posljedica određenih promjena koje su uticale na stvoreni upravno-pravni odnos i njegov sadržaj. Radi se o primjeni klauzule „*rebus sic stantibus*“ koja ima izuzetan značaj u građanskom pravu, a koja podrazumijeva, da ukoliko dođe do promjena činjeničnih i pravnih okolnosti koje se nisu nikako mogle predvidjeti, ni naknadno nekom svojom intervencijom izbjeći, a koje su nastale bez nečije krivnje, moguće su intervencije kroz donošenje novog, tzv. “suprotnog upravnog akta” u cilju uspostavljanja novog upravno-pravnog odnosa kao stanja koje je drugačije od onog koje je proisteklo iz ranijeg upravnog akta. Stoga, potpuno je nesporno, da promjene u činjeničnim i pravnim okolnostima mogu nastati, bilo u toku vođenja upravnog, odnosno, upravno-sudskog postupka, bilo i onda kada upravni, odnosno, upravno-sudski postupak pravosnažno okončan. Samim tim i zakonski predviđena odstupanja od donesenog pravosnažnog upravnog akta, usprkos njihovim pravno-stvaralačkim svojstvima, veoma su ozbiljna i ograničena iz razloga što pravne mogućnosti njihovog uklanjanja i mijenjanja nisu diskrecione prirode. U takvoj situaciji, pravna norma je i dalje, u smislu tautološkog značenja, ali i u formi općeg karaktera, sastavni dio prava i hipotetički sud za koji su vezane izvjesne pravno-pozitivne posljedice. Sasvim sigurno, ona je krucijalna osnova postupanja koja potvrđuje da je donošenje novog suprotnog upravnog akta uslovljeno postojanjem novih činjeničnih i pravnih okolnosti. Suština je u tome, da pravna važnost ranijeg upravnog akta, pa samim tim i njegovo pravno djelovanje ostaje sve dok se ne donese suprotni upravni akt. Nakon toga, ranijem pravnom aktu prestaje djelovanje, a na njegovo mjesto stupa suprotni upravni akt čime se potvrđuje, da obaveznost upravnog akta nije samo posljedica njegove autoritativnosti, nego, mnogo više od uticaja pravne norme na osnovu kojeg je donesen.

7. LITERATURA:

- ☐ Perić, B.: Struktura upravnih akata, Informator, Zagreb, 1994. godina,
- ☐ Breban, G.: Administrativno pravo Francuske, Beograd, 2002. godina,
- ☐ Dimitrijević, P.: Pravosnažnost upravnih akata, Beograd, 1963. godina,
- ☐ Dedić, S.: Upravno pravo, Pravni fakultet Univerziteta u Bihaću i Magistrat Sarajevo, 2001. godina,
- ☐ Borković, I.: Upravno pravo, Informator, Zagreb, 1997. godina,
- ☐ Festić, I.: Sličnosti i razlike između upravnih i sudskih akata u odnosu na pravosnažnost, Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu, Sarajevo, 1984. godina,
- ☐ Festić, I.: Mogućnost izmjene upravnog akta, Godišnjak pravnog fakulteta u Sarajevu, Sarajevo, Sarajevo, 1982. godina,
- ☐ Krijan, P.: Komentar zakona o upravnom postupku, OSCE, Sarajevo 1999. godina.
- ☐ Ivančević, V.: Institucije upravnog prava, knjiga I, Zagreb, 1983. godina,
- ☐ Lukić, R.: Uvod u pravne nauke, Naučna knjiga, Beograd,
- ☐ Lilić, S.; Kunić, P.; Dimitrijević, P.; Marković, M.: Upravno pravo, Savremena administracija, Beograd, 1999. godina,
- ☐ Stjepanović, N.: Upravno pravo SFRJ, Beograd, 1970. godina,
- ☐ Pobrić, N.: Pravosnažnost upravnih akata, Slovo, Mostar, 2002. godina,
- ☐ Pečujlić, M.: Metodologija društvenih nauka, Beograd, 1982. godina,
- ☐ Popović, S.: Upravno pravo (studije i članci), Beograd, 1973. godina.

RJEŠAVANJE NA NIVOU LOKALNIH ZAJEDNICA ADMINISTRATIVE SETTLEMENT OF THE LEVEL OF LOCAL COMMUNITIES

Izet Nizam

Sažetak

Lokalnu zajednicu možemo smatrati oblikom odlučivanja i upravljanja u užim lokalnim zajednicama, na užoj teritoriji, neposredno od njenih stanovnika ili njihovih predstavnika koje oni neposredno biraju i drugih lokalnih organa. Ona predstavlja samostalno uređivanje i rješavanje mnogih životnih potreba stanovnika u užim teritorijalnim okvirima, u formi organiziranog i od države autonomnog načina vršenja tih djelatnosti. U Bosni i Hercegovini se ona razvija kroz dva odvojena i, donekle različita podsistema - onaj koji karakteriše lokalnu samoupravu u F BiH i onaj koji je u Republici Srpskoj.

Ključne riječi: samouprava, zajednica, organizacija, nadležnost, pravo

Summary

Local community may be considered a form of decision making and managing by people in smaller communities in smaller territories, directly by its citizens or their representatives elected by them or any other local authorities. It is a form of autonomous dealing with life matters and needs of local population in smaller-scale territories, remaining loyal to the state approved way of dealings with those matters. In Bosnia and Herzegovina, the local community has been developing through two separate and somewhat different subsystems – one that is characteristic of local self-government in the Federation of BiH and the one in Republika Srpska.

Keywords: government, community, organization, jurisdiction, law

1. Uvod

Lokalna samouprava je tip decentralizacije u kojem je odlučivanje i upravljanje u lokalnoj zajednici povjereno neposredno njenim stanovnicima ili njihovim predstavnicima. Ona predstavlja demokratsko, organizovano i, od države autonomno vršenje vlasti u određenim oblastima, s tim da ipak, centralni organi imaju pravo vršenja nadzora nad zakonitošću rada organa lokalne samouprave. Lokalna uprava je ustanovljena u cilju što boljeg zadovoljavanja mnogih životnih potreba stanovnika, posebno onih o kojima građani mogu sami neposredno odlučivati ili, barem, mogu uticati na odlučivanje.

Lokalno organizovanje je historijska činjenica i najniže lokalne zajednice nastale su prije države.¹ Operacionalizacija društvenog života čovjeka započela je u prvobitnim zajednicama, a nastavljena u Antičkoj Grčkoj državi u kojoj je „polis“ bio istovremeno i država i grad i društvo, a njegov građanin slobodan čovjek. U tom smislu, gotovo da se nije prepoznavala razlika između makrokosmosa i mikrokosmosa. To nesumnjivo dokazuje tvrdnje mnogih pravnih teoretičara i filozofa da su lokalne zajednice nastale prije države. Teritorijalno organiziranje uvijek je nužno počivalo na zahtjevu da se izbalansira raspodjela funkcija vlasti sa višeg na niže nivoe. U suprotnom, dolazi do nezadovoljstva ljudi određenog područja koje vremenom prelazi u sukobe i krvava razračunavanja. Nastanak jedinica lokalne samouprave vezan je za historijsko razdoblje koje obuhvata srednji vijek, a od kraja XVIII stoljeća, njihov položaj postaje normiran centralnim propisima državne vlasti u velikom broju razvijenih država toga perioda. Jedinice lokalnih zajednica nižeg, srednjeg i višeg nivoa organiziranja dobivaju nazive, kao što je općina, srez, okrug, oblast, pokrajina. Najniže lokalne zajednice ulazile su u sastav viših oblika lokalnog organiziranja sa vlastitim organima i veoma precizno utvrđenim nadležnostima.² Na tim osnovama nastali su mnogi sistemi lokalne samouprave koji predstavljaju redistribuciju vlasti od onih koji su se otuđili od izvornih principa teritorijalnog organizovanja čovjeka.³ Lokalna samouprava kao oblik odlučivanja o poslovima koji doprinose zadovoljavanju osnovnih potreba ljudi u funkciji je harmoničnog funkcioniranja teritorijalne organizacije. Tokom historijskog razvoja zapaženo je da se, u odnosu na

¹ *Sead Dedić, Lokalna samouprava u F BiH, Sarajevo 1998, str. 9*

² *Eugen Pusić, Komuna i općina, Informator, Zagreb, 1980., str. 1-2.*

³ *Američki teoretičar Tocqueville je u svom djelu "Demokratija u Americi" za lokalnu samoupravu rekao: "U lokalnim ustanovama leži snaga slobodnih naroda. Lokalne ustanove su za slobodu ono, što je osnovna škola za nauku. Bez lokalnih ustanova jedan narod može imati slobodnu vlast, ali ne i duh slobode".*

lokalne zajednice javljaju dva razvojna trenda. Prvi je vezan za primjenu načela decentralizacije, a drugi se odnosi na prethodnu penetraciju (prodiranje) viših organa vlasti u organe lokalnih zajednica (najčešće su to organi centralne vlasti) sa namjerom da ih transformiraju u vlastite organe nižeg nivoa vlasti.

Racionalna raspodjela funkcija vlasti nalagala je da određeni poslovi izvorno pripadaju lokalnim zajednicama. To je naravno bilo moguće ukoliko država osigura participaciju građana u vršenju vlasti na svim nivoima teritorijalne organizacije. Na tim osnovama razvio se u praksi sistem lokalne samouprave koji u teorijskom smislu počiva potrebi mijenjanja ljudskih kooperativnih sistema sa procesima diferenciranja i integriranja tamo gdje je to za građane i državu najpogodnije i najoptimalnije.

U Švicarskoj općinske vlasti odlučuju o osnovnom obrazovanju, izgradnji škola, izboru učitelja, socijalnoj politici, organizovanju savjetovališta i socijalnih ustanova, prostornom uređenju, građevinarstvu, organizovanju policije (inspekcije) i mjesne policije, o saobraćaju, vatrogasnoj službi, čistoći, odvozu smeća, zaštiti okoliša, rekreaciji, a u nadležnosti je i briga o mladima.

U Austriji, općinske vlasti upravljaju općinskim saobraćajnim površinama - mjesna saobraćajna policija, u nadležnosti je zemljišno-katastarska policija, mjesna tržišna policija, mjesna zdravstvena policija, prostorno planiranje, očuvanje i unapređivanje mjesnog turizma, slobodna prodaja pokretnih stvari, obezbjeđivanje javnih institucija za vansudsko poravnanje. U Švedskoj koja ima 288 općina, a općinske vlasti odlučuju o

školstvu,

staranju o djeci i starijim osobama, vršenju komunalnih usluga, stanovanju i stambenoj politici, razvoju i unaprjeđenju kulturnih djelatnosti i ustrojstvo slobodnog vremena. Za ove nadležnosti i funkcije općinskoj upravi pripadaju odgovarajući porezi koje samostalno propisuje i slobodno raspolaže.

U Sjedinjenim Američkim Državama, grad ili okrug ima status lokalnih vlasti, a odlučuje o lokalnim putevima i nekim autocestama, održavanju ulica i mjesnih parkova, o prostornom planiranju, zatim upravlja igralištima, stambenim fondom, izgradnjom i održavanjem stanova za građane sa niskim primanjima, odlučuje o policijskim jedinicama (policijskim stanicama) i nadzoru nad njima, vatrogasnoj službi, snabdijevanju vodom, javni gradskom prijevozu, odvozu i reciklaži smeća i otpadaka i prečišćavanju voda.

S obzirom da je politički sistem predstavljen državom u najvećoj mjeri, pravilo je da se taj sistem kao prirodan kolektivni organizam začinje u onim dijelovima koji su najpristupačniji djelovanju ljudi, a to su svakako

najmanje teritorijalne zajednice kao jedinice lokalne samouprave. Položaj jedinica lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini daleko je od položaja kakav te zajednice imaju u Evropi. Što je još važnije istaći, on još uvijek nije kompatibilan rješenjima kakva su sadržana u Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi na kojoj je, inače utemeljen sam koncept lokalne samouprave. Sve naprijed navedeno upućuje na zaključak da su lokalne zajednice nastale veoma rano, ali da njihov razvoj nije tekao u skladu sa razvojem države što upućuje na zaključak da vlast i samouprava teško idu „pod ruku“.

2. Samouprava kao oblik vršenja lokalne vlasti

Osnovni princip na kojem počiva lokalna samouprava jeste, da centralne vlasti ne mogu zadirati u samoupravna prava lokalnih zajednica, bez obzira o kojem obliku državnog uređenja se radi.⁴ Pošto se radi o ustavnom pravu na samoupravu, lokalne zajednice imaju mogućnost da putem ustavnog suda zaštite svoja prava.⁵ Lokalna samouprava se javlja kao poseban oblik decentralizma u kojem do izražaja dolazi stanovništvo u lokalnoj zajednici nad kojim vlast vrše organi koje to stanovništvo bira, tako da ti organi zavise od lokalnog stanovništva. Samouprava je, dakle, oblik demokratskog decentralizma u kojem do izražaja dolazi odnos decentralizovanih organa i stanovništva na određenom lokalnom području koji zavisi od općeg političkog režima države i u načelu je sličan odnosu centralnih državnih organa i stanovništva s tom razlikom što se rad tih organa odnosi na upravljanje poslovima u lokalnoj zajednici koji su im povjereni od strane stanovnika ili njihovih predstavnika. Samouprava se razvila u ranom kapitalizmu kao demokratski oblik lokalne vlasti, u skladu s općom demokratskom organizacijom tadašnje države. Međutim, s razvojem kapitalizma i sve većom centralizacijom u društvu i državi opada i značaj lokalne samouprave čak i u onim zemljama gdje je bila vrlo razvijena, kao što su Engleska, Švajcarska i SAD.

Lokalna samouprava nalazi svoje pogodno tlo u državama nakon revolucionarnih promjena ili koje su bile u periodu određenih procesa općeg produbljivanja i proširenja demokratije. Ona ovdje ulazi kao sastavni dio općeg procesa razvoja društva. Lokalna samouprava ne obuhvata samo decentralizaciju u oblasti uprave nego i u ostalim oblastima društvenog života

⁴ *Lokalna samouprava postoji i u unitarnim i u složenim državama. I u jednim i u drugim ona je put i način omekšavanja centralizma, ograničavanja državnog birokratizma, izraz priznavanja raznolikosti i približavanja vlasti građanima.*

⁵ *Kasim Trnka, Ustavno pravo, Sarajevo 2000, str. 472*

s obzirom da je samouprava širi pojam od uprave, pa su i poslovi iz njenog djelokruga više društveni nego što su državni. Proizilazi da lokalna samouprava podrazumijeva pravo i osposobljenost jedinica lokalne samouprave da, u granicama zakona, reguliraju i upravljaju određenim javnim poslovima na osnovu vlastite odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva. Osnovne jedinice lokalne samouprave gotovo svugdje u svijetu danas su općine i gradovi. Općina je jedinica lokalne samouprave koja se osniva, u pravilu, za područje više naseljenih mjesta koja predstavljaju prirodnu, privrednu i društvenu cjelinu, te koja su povezana zajedničkim interesima stanovništva. Općine i gradovi u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a koji nisu ustavom ili zakonom dodijeljeni drugim državnim organima.

3. Lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini

Na različitim nivoima vlasti u BiH pitanje lokalne samouprave je drugačije regulisano nego u drugim demokratskim državama. Ustav BiH ne reguliše pitanje lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini i to je jedan od njegovih osnovnih nedostataka. Značajnije tim prije što je Vlada Republike BiH još u oktobru 1994. godine ratifikovala Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi. Prema članu 3. Povelje o lokalnoj samoupravi, "Lokalna samouprava podrazumijeva pravo i osposobljenost lokalnih vlasti da, u granicama zakona, reguliraju i rukovode znatnim dijelom javnih poslova, na osnovu vlastite odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva".⁶ Na drugoj strani, Ustav Federacije Bosne i Hercegovine reguliše lokalnu samoupravu time što predviđa da se "u općini ostvaruje lokalna samouprava".⁷ Naknadno je još dodano da: "za područje dvije ili više općina koje su urbano i teritorijalno povezane svakodnevnim potrebama građana, formira se grad kao jedinica lokalne uprave i samouprave, u skladu sa federalnim zakonom".⁸ U okviru samoupravnog djelokruga, u općini će se prvenstveno: osigurati uslovi za poštivanje i zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda u skladu sa Ustavom, osigurati lokalne potrebe stanovništva u oblasti brige o djeci, obrazovanju i odgoju, radu i zapošljavanju, socijalnoj skrbi, kulturi, fizičkoj kulturi i sportu, zaštiti životinja i zaštiti bilja, ako zakonom nije drukčije određeno, voditi urbanističko-stambena politika od značaja za općinu i njen razvoj, upravljati općinskom imovinom, obavljati komunalne i druge uslužne djelatnosti, te poslovi lokalne infrastrukture, osigurati uslove rada lokalnih

⁶ *Sead Dedić, Lokalna samouprava u F BiH, Sarajevo 1998, str. 160*

⁷ *Ustav FBiH, član VI.2.a)*

⁸ *Amandman XVI na Ustav FBiH*

radio i TV stanica, u skladu sa zakonom, voditi brigu o turističkim resursima općine, osigurati korišćenje i upravljanje lokalnim građevinskim zemljištem, osigurati javni red i mir, urediti i druga pitanja, u skladu s Ustavom i zakonom.“⁹ Prihvatanjem načela Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, utvrđivanjem mjerila za osnivanje i ustrojstvo općina i gradova, kao jedinica lokalne samouprave stvoren je pravni okvir za razvoj lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini. Donošenjem Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, otvoren je postupak usklađivanja pravnog sistema s ciljem stvaranja boljih pretpostavki za razvoj lokalne samouprave, odnosno njezinu sve većem osamostaljivanju. Pravo na lokalnu samoupravu, prema Zakonu ostvaruje se preko lokalnih organa jedinica lokalne samouprave, sastavljenih od članova izabranih na slobodnim i tajnim izborima, na temelju neposrednog, jednakog i općega biračkog prava. Na zakonskim opredjeljenjima o samostalnosti i ustrojstvu lokalne samouprave, ustrojstvo organa jedinica lokalne samouprave, samoupravni djelokrug, teritorijalno ustrojstvo, izborni sistem i njihovo finansiranje, uređuje se posebnim propisima. Općine i gradovi kao jedinice lokalne samouprave osnivaju se prema kriterijima utvrđenim Zakonom o lokalnoj samoupravi, a područje, naziv i sjedište tih jedinica, postupak osnivanja novih jedinica, te druge teritorijalne promjene (spajanje i izdvajanje) uređuju se posebnim zakonom.¹⁰ Ustrojstvo i način rada predstavničkih, izvršnih i upravnih organa jedinica lokalne samouprave, njihov djelokrug, nadzor nad zakonitosti općih akata i rada organa jedinice lokalne zajednice, te druga pitanja vezana za njihov rad uređuju se Zakonom o osnovnim principima lokalne samouprave.

4. Organizacija i nadležnosti lokalne zajednice

Predstavnički organi jedinica lokalne samouprave su općinska i gradska vijeća, dok su izvršni organi lokalnih zajednica, općinski/gradski načelnik, odnosno općinska/gradska načelnica. Broj članova predstavničkih organa utvrđuje se statutom svake jedinice prema kriterijima utvrđenim Zakonom. Općinsko vijeće u općini, a gradsko vijeće u gradu su organi odlučivanja koji imaju strogo definirane nadležnosti u okviru prava i obaveza koje

⁹ član 8 Zakona o osnovama lokalne samouprave sl. list FBiH 6/95

¹⁰ „Lokalna samouprava se organizira i ostvaruje u općinama i gradovima kao jedinicama lokalne samouprave, a izvršavaju je organi jedinice lokalne samouprave i građani, u skladu sa Ustavom i zakonom i statutom jedinice lokalne samouprave“. Član 3. Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH („Službene novine Federacije BiH”, br. 49/06)

im pripadaju.¹¹ U Federaciji Bosne i Hercegovine, najveći napredak u modernizaciji lokalne samouprave postignut je proširivanjem nadležnosti lokalnih jedinica.¹² Potrebno je imati na umu da se spisak poslova izvornih nadležnosti može proširivati i skraćivati, jer se ovdje ne radi ni o kakvim poslovima koji „prirodno” pripadaju lokalnim zajednicama, već o poslovima koje zakon i općinski statut ustanovljavaju kao njihove izvorne nadležnosti.

Lokalna zajednica ima i svoje regulatorne nadležnosti, gdje se pojavljuje u ulozi institucije kojom planira i utvrđuje politiku, pa tako imamo slijedeće oblasti i poslove: osiguranje i zaštita ljudskih prava i osnovnih sloboda u skladu s Ustavom, donošenje budžeta jedinice lokalne samouprave, te donošenje programa i planova razvoja i stvaranje uslova za privredni razvoj i zapošljavanje, utvrđivanje i provođenje politike uređenja prostora i čovjekove okoline, donošenje prostornih, urbanističkih i provedbenih planova, uključujući zoniranje, te utvrđivanje i provođenje stambene politike i donošenje programa stambene i druge izgradnje, utvrđivanje politike korištenja i utvrđivanja visine naknada za korištenje javnih dobara, utvrđivanje i vođenje politike raspolaganja, korištenja i upravljanja građevinskim zemljištem, utvrđivanje politike upravljanja i raspolaganja imovinom lokalne samouprave i raspodjele sredstava ostvarenih na osnovu njihovog korištenja, uspostavljanje i vršenje inspekcijskog nadzora nad izvršavanjem propisa iz vlastitih nadležnosti jedinice lokalne samouprave, donošenje propisa o porezima, naknadama, doprinosima i taksama iz nadležnosti jedinica lokalne samouprave, organizovanje efikasne lokalne uprave prilagođene lokalnim potrebama i uspostavljanje organizacija mjesne samouprave.

Servisne nadležnosti lokalne zajednice su one nadležnosti u kojima općina se pojavljuje kao institucija koja pruža neku uslugu stanovništvu i obezbjeđuje uslove da se određena vrste usluga može dati. To su slijedeće nadležnosti: uređenje i obezbjeđivanje obavljanja komunalnih djelatnosti, organizovanje i unaprijeđenje lokalnog javnog prijevoza, utvrđivanje politike predškolskog obrazovanja, unaprijeđenje mreže ustanova, te upravljanje

¹¹ Zenaid Delmo, *Pravno uređenje javne uprave*, Sarajevo, 2009. godine,

¹² Prema važećem Zakonu iz 2006. godine, jedinice lokalne samouprave imaju dvije vrste nadležnosti, prema klasifikaciji koja je uobičajena u nauci u javnoj upravi, to su: samoupravne ili izvorne nadležnosti, a tu možemo svrstati sve one poslove koji zakonom povjereni jedinicama lokalne samouprave. Ovdje je pripadaju i poslovi koje same jedinice lokalne samouprave ustanove kao svoje nadležnosti trudeći se da budu građanima na usluzi, drugu grupu čine preneseni, povjereni ili delegirani poslovi, a to su poslovi koji pripadaju višim nivoima vlasti koji su njihovo obavljanje prenijeli na lokalne zajednice, zadržavajući pri tome kontrolu nad zakonitošću i kvalitetom obavljanog posla.

i finansiranje javnih ustanova predškolskog obrazovanja, osnivanje, upravljanje i finansiranje ustanova osnovnog obrazovanja, osnivanje, upravljanje, unapređenje i finansiranje ustanova i izgradnja objekata za zadovoljavanje potreba stanovništva u oblasti kulture i sporta, organizovanje, provođenje i odgovornost za mjere zaštite i spašavanje ljudi i materijalnih dobara od elementarnih nepogoda i prirodnih katastrofa, preduzimanje mjera za osiguranje higijene i zdravlja, osiguranje uslova rada lokalnih radio i TV stanica u skladu sa Zakonom, poslovi iz oblasti premjera i katastra zemljišta i evidencije o nekretninama, zaštita životinja.

Zakonodavac je jedinicama lokalne samouprave povjerio mnoga vrlo važna ovlaštenja i još ih ovlastio da se imaju baviti i drugim pitanjima od lokalnog značaja koja nisu isključena iz njihove nadležnosti, niti su dodjeljena u nadležnost neke druge vlasti. To je potpuno u skladu sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi, koju je i ratificirala Bosna i Hercegovina. Kada se govori o organizaciji lokalnih zajednica moramo napomenuti i da je problem optimalne veličine općine neobično kompleksan, jer na njegovo rješavanje utječe niz teorijskih i praktičnih razloga, od kojih jedni govore u prilog postojanju malih, a drugi u prilog većih općina. Prednost je malih općina u tome što imaju duboke korijene u povijesti te odgovaraju socijalnoj stvarnosti, tj. uglavnom se poklapaju s pojedinim postojećim naseljima, zbog čega njihove stanovnike spajaju zajednički interesi i potrebe koje među njima uzrokuju izvjesnu solidarnost. Također, u ovakvim je općinama odnos općinskih tijela i građana neposredniji, a sam rad općinskih tijela manje podložan opasnosti birokratizacije. Velike općine, s druge strane, raspolažu puno većim mogućnostima-kadrovskim, finansijskim i drugima-te stoga mogu znatno lakše i bolje obavljati svoje zadaće. S obzirom na to da su prednosti jedne vrste općina istodobno nedostaci druge, jasno je da je nemoguće odrediti neki apstraktni ideal te da kod odabira modela treba biti svjestan da se prihvatanjem jednog od ova dvaju rješenja žrtvuju osnovne prednosti drugoga. Međutim, imajući u vidu potrebu da lokalna samouprava uspješno odigra svoju ulogu u okviru društveno-političkog sistema, te da se svojom teritorijalnom organizacijom prilagodi nužnosti obavljanja novih društvenih funkcija čije obavljanje u današnjim uslovima stoji kao njezina zadaća, praksa kao imperativ vremena postavlja potrebu postojanja velike i jake općine. Drugim riječima, treba dati prednost efikasnosti u odnosu na tradicionalne momente.¹³

¹³ *Teodor Antić: Komparativni prikaz sustava lokalne samouprave u nekim europskim državama, Politička misao, Vol. XXXIX, 2002. godina, str.47.,*

5. Predstavnički i izvršni organi lokalnih zajednica

Predstavnički organi jedinica lokalne samouprave su općinska i gradska vijeća, dok su izvršni organi općinski/gradski načelnik, odnosno, općinska/gradska načelnica.¹⁴ Broj članova predstavničkih organa utvrđuje se statutom svake jedinice prema kriterijima utvrđenim Zakonom. Redovni mandat članova predstavničkih organa u trajanju od četiri godine određen je zakonom, a postupak izbora članova predstavničkih tijela uređuje se i provodi prema Izbornom zakonu o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Izvršni organi u općini su općinski načelnik i općinsko vijeće, u gradu gradonačelnik i gradsko vijeće, a u kantonu premijer i kantonalna skupština. Općinsko vijeće u općini, a gradsko vijeće u gradu je organ odlučivanja u jedinicama lokalne samouprave. Oni imaju strogo definirane nadležnosti u okviru prava i obaveza koje im pripadaju.¹⁵ U okviru nadležnosti koje proizilaze iz ustava i zakona, načelnik/ca obavlja slijedeće poslove: predstavlja i zastupa jedinicu lokalne samouprave; donosi akte iz svoje nadležnosti; izrađuje i vijeću na usvajanje podnosi nacrt i prijedlog budžeta, ekonomske planove, razvojne planove, investicione programe, prostorne i urbanističke planove i ostale planske i regulatorne dokumente koji se odnose na korištenje i upravljanje zemljištem, uključujući zoniranje i korištenje javnog zemljišta; predlaže odluke i druge opće akte vijeću; provodi politiku jedinice lokalne samouprave u skladu sa odlukama vijeća, izvršava budžet jedinice lokalne samouprave i osigurava primjenu odluka i drugih akata vijeća; izvršava zakone i druge propise čije je izvršenje povjereno jedinici lokalne

¹⁴ *Organi jedinice lokalne samouprave su vijeće i načelnik/ca. (član 12, ibid.).*

¹⁵ *Vijeće u okviru svojih nadležnosti obavlja slijedeće poslove: priprema i dvotrećinskom većinom glasova usvaja statut jedinice lokalne samouprave; usvaja budžet i izvještaj o izvršenju budžeta jedinice lokalne samouprave; donosi razvojne, prostorne i urbanističke planove i programe, te provedbene planove, uključujući zoniranje; donosi propise o porezima, taksama, naknadama i doprinosima jedinice lokalne samouprave u skladu sa zakonom; donosi odluke o upravljanju i raspolaganju imovinom jedinice lokalne samouprave; donosi odluke o zaduživanju; donosi programe uređenja građevinskog zemljišta; donosi plan korištenja javnih površina; donosi odluke o organizaciji mjesne samouprave i nazivima ulica, trgova i dijelova naseljenih mjesta; donosi odluke o udruživanju jedinica lokalne samouprave u savez i druge oblike organiziranja; donosi odluke o proglašenju praznika jedinice lokalne samouprave; donosi odluke o nagradama i priznanjima jedinica lokalne samouprave; bira i razrješava predsjedavajućeg i zamjenika predsjedavajućeg vijeća; donosi odluke o raspisivanju referenduma; razmatra godišnje izvještaje o provođenju politike jedinice lokalne samouprave i aktivnostima načelnika/ce; osniva preduzeća i ustanove za obavljanje poslova od interesa za jedinicu lokalne samouprave; donosi poslovnik o svom radu; obavlja i druge poslove utvrđene zakonom i statutom. (Član 13., Ibid.).*

samouprave; utvrđuje organizaciju službi za upravu i drugih službi jedinice lokalne samouprave; donosi pravilnik o unutrašnjoj organizaciji službi jedinice lokalne samouprave; realizira saradnju jedinice lokalne samouprave s drugim općinama, gradovima, međunarodnim i drugim organizacijama u skladu sa odlukama i zaključcima vijeća i njegovih radnih tijela; podnosi izvještaj vijeću o ostvarivanju politike jedinice lokalne samouprave i svojim aktivnostima. U izvršavanju poslova iz svoje nadležnosti, načelnik/ca odgovara za ustavnost i zakonitost akata koje donosi, odnosno predlaže vijeću.

6. Organizacija i funkcioniranje službi za upravu u lokalnim zajednicama

Za vršenje upravnih i stručnih poslova i poslova lokalne samouprave, iz okvira prava i dužnosti grada i općina osnivaju se službe za upravu¹⁶, a kriteriji za njihovo formiranje su slijedeći:

- ☐ službe za upravu se osnivaju na način koji osigurava potpuno i racionalno obavljanje poslova iz okvira nadležnosti općine,
- ☐ službe za upravu treba da omoguće efikasno ostvarivanje prava i izvršavanja obaveza građana, preduzeća, ustanova i drugih lica,
- ☐ službe se osnivaju u skladu s obimom poslova i načelima grupiranja poslova prema vrsti, srodnosti i međusobnoj povezanosti i sa potrebama efikasnog rukovođenja njihovim radom i osiguranju njihove samostalnosti u radu,
- ☐ služba za upravu se osniva svojim propisom gradsko i općinsko vijeće na prijedlog gradonačelnika odnosno općinskog načelnika.¹⁷

U strukturi lokalnog sistema možemo razlikovati dva osnovna tipa institucija: političke institucije i upravne organizacije. One se međusobno razlikuju, ponajprije s obzirom na funkciju koju u lokalnom sustavu obavljaju. U političkim se institucijama donose formalne odluke kojima se utvrđuju glavni interesi i opći ciljevi lokalnog sustava. Središnje mjesto među lokalnim političkim institucijama pripada predstavničkom tijelu (skupštini,

¹⁶ Službe za upravu vrše slijedeće poslove: provode utvrđenu općinsku politiku i izvršavaju općinske propise, kao i poslove iz drugih delegiranih ili prenesenih nadležnosti općine od kantonalnih do federalnih, obavljaju upravni nadzor nad provođenjem propisa za koje u nadležni, pripremaju propise provedbenog karaktera za općinskog načelnika, pružaju stručnu pomoć općinskom načelniku u pripremi normativnih i drugih općin akata za općinsko vijeće, obavljaju druge poslove određene općinskim propisima i iz okvira delegiranih nadležnosti u skladu sa pravilnikom o organizaciji.

¹⁷ Sead Dedić, *Lokalna samouprava u FBiH*, Sarajevo 1998. godina, str.107.,

vijeću i sl.). S druge strane, upravne su organizacije ponajprije usmjerene na obavljanje određenih društvenih poslova kojima se u pravilu neposredno zadovoljavaju potrebe građana. Na osnovi ove razlike proizlazi i niz drugih. Političke su institucije pretežno sastavljene od ljudi koji zastupaju interese lokalnog stanovništva (barem formalno) i to djelovanje im nije zanimanje, dok se u upravnim organizacijama nalaze ljudi kojima je rad u upravi profesija. U političkim se institucijama članovi češće smjenjuju i rjeđe kontaktiraju, dok su zaposleni u upravi čvršće povezani i duže se ondje zadržavaju.¹⁸

7. Pravo žalbe

Zakonom o upravnom postupku je propisano da, ako je u prvostepenom upravnom postupku rješavano na osnovu statuta ili propisa općinskog vijeća, u okviru isključivih prava i dužnosti općine, o žalbi protiv tih rješenja u drugom stupnju rješava općinski organ određen statutom općine, odnosno organ određen propisom općinskog vijeća, a isto važi i ako je u prvostepenom upravnom postupku rješavano na osnovu statuta ili propisa gradskog vijeća, u okviru isključivih prava i obaveza grada. Protiv prvostepenih rješenja načelnika i gradonačelnika, odnosno općinskih i gradskih službi za upravu koja su u upravnom postupku donesena na osnovu kantonalnih zakona ili kantonalnih propisa, odnosno federalnih zakona ili federalnih propisa u drugom stepenu će rješavati kantonalni, odnosno federalni organ uprave iz odgovarajuće upravne oblasti, ako zakonom nije utvrđena nadležnost drugog organa. Rok za žalbu je 15 dana, osim ako zakonom nije određeno drugačije, a rok za žalbu za svaku osobu i za svaki organ kojima se rješenje dostavlja računa se od dana dostavljanja rješenja.

Postoji također i građanska žalba koja predstavlja pojedinačan ili kolektivan akt kojim se građanin ili grupa građana žali na neefikasnost ili nekvalitetno pružanja javnih usluga. Svaki građanin ima pravo podnijeti žalbu kada smatra da su neka od njegovih prava ugrožena, a postupak podnošenja žalbe se određuje statutom općine. Uvažavajući važnost Zakona o principima lokalne samouprave, njegove intencije da se općina kao temelj lokalne samouprave uredi kao funkcionalan, ekonomičan i prosperitetan mehanizam i središte zadovoljavanja interesa u poslovima koji su najbliži građanima, bilo je neophodno da se u svim općinama Federacije BiH, od nivoa mjesne zajednice do općinskog vijeća, odnosno načelnika, što je moguće više, analiziraju u zakonu ponuđena rješenja, utvrde primjedbe i iskažu iskustva, mišljenja, ideje i stavovi, a sve u cilju poboljšanja datih postavki.

¹⁸ Teodor Antić: *Ibid*,

8. Značaj, cilj i opravdanost lokalne zajednice

U funkciji čuvara ljudskih prava i principa demokratske vlasti, Savjet Evrope od samog osnivanja ima opredjeljenje da mu jedan od najznačajnijih pravaca u postizanju tog cilja bude razvoj i zaštita lokalne samouprave. U skladu s tim opredjeljenjem, juna 1985. godine Odbor ministara Savjeta Evrope usvojio je Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi (u formi konvencije), koja je bila spremna za potpisivanje u oktobru iste godine.¹⁹ U Bosni i Hercegovini se polazi od principa koje Povelja navodi kao osnovne principe lokalne samouprave. Dakle, pravo vršenja javnih poslova lokalne vlasti ostvaruje se preko savjeta i skupština, sastavljenih od članova izabranih na slobodnim izborima (tajnim glasanjem na bazi neposrednog i općeg, za sve jednakog biračkog prava), te da ovi organi imaju svoje izvršne organe koji su im odgovorni. Ciljevi lokalne zajednice u BiH mogu se podijeliti na organizacione i funkcionalne, kao i ciljeve koji su kratkoročni i dugoročni ciljevi.

Lokalna samouprava treba biti shvaćena kao pravo, obaveza, interes i odgovornost svakog građanina, a organi i službe lokalne zajednice odgovaraju za svoj rad, za vršenje svojih poslova lokalnom stanovništvu. To i jeste jedna od prednosti i opravdanosti uvođenja lokane samouprave. Građani mogu učestvovati u vršenju lokalnih javnih poslova, neposredno, preko slobodno izabranih predstavnika u skupštini općine i slično. Oni neposredno odlučuju o izboru predsjednika općine, o pozivu predsjednika općine, nepovjerenju predsjedniku općine i drugim pitanjima utvrđenim statutom općine, a posredno mogu odlučivati o lokalnim javnim poslovima preko neposredno izabranog predsjednika općina, neposredno izabranih predstavnika u skupštini općine, preko članova skupštinskih savjeta, komisija i odbora, svojih predstavnika u organima upravljanja javnih službi, predsjednika i organa mjesne zajednica. Nužno je napomenuti značaj koji bi mjesna zajednica trebala imati ima u lokalnoj zajednici. Mjesne zajednice imaju potencijal da posluže, ne samo kao instrumenti za jačanje učešća građana, nego i za povećanje odgovornosti opštinskih uprava. Priroda mjesnih zajednica je negdje između javne institucije i organizacije civilnog društva. Ali sa gubitkom svojih tradicionalnih ovlaštenja, mjesne zajednice se uglavnom percipiraju od strane opštinskih službenika, građana, domaćih konsultanata i međunarodnih donatora kao dio civilnog društva. One bi se mogle zvati poluzvanična udruženja u zajednici formirana na volonterskoj osnovi²⁰. Njihov status i funkcije su regulisani različito u dva entiteta i često pravni propisi nisu dovoljno jasni.

¹⁹ *Vlada republike Bosne i Hercegovine je 24.oktobra 1994.godine donijela Uredbu o ratifikaciji Evropske povelje o lokalnoj samoupravi (Službeni list R BiH, br.31/94)*

²⁰ *UNDP BiH, Bolja lokalna uprava u BiH, 2005.god., str. 64.*

Glavna funkcija mjesnih zajednica u Bosni i Hercegovini je biti „karika“ koja povezuje građane (posebno u ruralnim krajevima) i opštinu. One su, nadalje, organizacije građana na lokalnom nivou koje čine platformu za razgovor o lokalnim pitanjima. Mogu imati i druge funkcije posebno u zabačenim predjelima gdje se komunalne usluge vrše uglavnom od strane privatnih kompanija ili ih organizuju vijeća/savjeti mjesnih zajednica. Za uspješno kreiranje, a potom i provedbu politika razvoja lokalne zajednice od velikog je značaja uspostavljanje i jačanje saradnje između građana i organa lokalne samouprave, isto tako i građana i nevladinih organizacija i poslovnog sektora. Svaka strategija razvoja jedne lokalne zajednice bit će kvalitetnija i sa više šansi da bude uspješno provedena u korist svih njenih stanovnika ako u njenoj izradi budu učestvovali i građani. To isto važi i za svaki drugi dokument od značaja za lokalnu zajednicu a koji usvajaju predstavnička tijela u općinama. Stoga je u tom procesu izgradnje saradnje između građana i vlasti veoma važno da građani budu svjesni koliko je važno da, zajedno sa vlastima, učestvuju u donošenju svih odluka koje se tiču kvaliteta života svih pojedinaca i zajednice u cjelini. Misija lokalne samouprave je zadovoljavanje potreba građana i stalno unapređivanje kvaliteta života u lokalnoj zajednici. Lokalna samouprava treba da omogući aktivnim i organiziranim građanima da izaberu sposobnu i odgovornu vlast, sa kojom će u partnerstvu efikasno upravljati razvojem svoje lokalne zajednice. Ključne vrijednosti uspješne lokalne samouprave predstavljaju otvorenost i nova politička kultura u ambijentu razvijenog civilnog društva. Takvu lokalnu samoupravu, na osnovama Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, trebamo graditi i zajednički raditi na njenom uspostavljanju.

9. Zaključak

Na osnovu navedenog da se zaključiti da lokalna samouprava doprinosi promovisanju boljeg razumijevanja građanskog učešća u javnoj upravi, promovisanju koncepta korisnički orijentisane javne uprave, unapređenju komunikacije između građana i općinskih vlasti putem identifikacije problema od javnog interesa i načina njihovog rješavanja, ostvarivanju prava građana na pristup jasnim i blagovremenim informacijama, ostvarivanju prava građana da učestvuju u donošenju važnih odluka koje utiču na budućnost njihove zajednice, povećanju otvorenosti službenika javne uprave prema potrebama građana, kao i razvijanju što učinkovitijih javnih usluga. Neophodan je sinhronizovan i sistematičan rad sa predstavnicima građana, odnosno mjesnih zajednica, kao i predstavnicima lokalne uprave, da bi se ostvarili ciljevi lokalne samouprave. Problemi lokalne samouprave u BiH su višedimenzionalne prirode, ali bi ih, uslovno mogli grupisati u dvije grupe.

Prva grupa bi se bavila problemima koji proizilaze iz njene ustavne pozicije, dok bi druga grupa obrađivala tematiku u vezi s praktičnim problemima funkcioniranja lokalne samouprave u BiH. Ipak, najveći problem jeste činjenica da pravni tretman lokalne samouprave u ustavima kantona ne ispunjava veći broj zahtjeva Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, a to se odnosi na činjenicu da je, po ustavima kantona, nadležnost općinskih vlasti nejasno formulisana što daje mogućnost različitim pristupima o ovom pitanju u kantonalnim zakonodavstvima i dovodi do različitih shvaćanja o utvrđivanju izvora finansiranja lokalnih vlasti. Načelni problem lokalne samouprave u BiH je vezan i za pitanje njene regulative. Problem je prije svega u činjenici da je entitetskim ustavima data mogućnost proizvoljnog reduciranja ovlasti institucija lokalne samouprave. Postojećim zakonskim rješenjima, najveći dio poreza i doprinosa je izvan općinske ingerencije što je protivno načelima Evropske povelje o lokalnoj samoupravi. Lokalnu samoupravu u BiH karakteriše nedostatak odgovarajuće tehničke opreme, a ukoliko i postoji, većinom se radi o opremi koja je u odnosu na evropske standarde više ili manje zastarjela. Zaključak bi, dakle bio da se problem prije svega odnosi na nemogućnosti efikasnog umrežavanja postojeće informatičke opreme na različitim administrativnim razinama. Kada je u pitanju informatizacija i u onim slučajevima gdje je ispunjen minimum odgovarajućih hardverskih i softverskih zahtjeva, kadrovi koji opslužuju navedenu opremu nisu dovoljno educirani. I na kraju, ništa manje bitno je i naglasiti pitanje kontrole rada lokalne samouprave u BiH. Kontrola rada se uglavnom svodi na unutrašnju kontrolu koja je utemeljena na radno-profesionalnoj hijerarhiji i hijerarhiji vlasti, dok mehanizmi vanjske kontrole uopće nisu uspostavljeni. Reforma lokalne samouprave u BiH nije na početku, ali je daleko od kraja. Zbog toga u ovoj oblasti ništa nije zaključeno, niti definitivno gotovo. Mogli bismo reći da Bosna i Hercegovina ima solidno zakonodavstvo kada je u pitanju lokalna samouprava, ali na drugoj strani ima jako lošu lokalnu samoupravu. Potrebno je istaći i to da su zakoni jedan od rijetkih povoljnih okolnosti koji su na raspolaganju svim socijalnim akterima u tranziciji naše države ka evropskim integracijama tokom kojih će se lokalna samouprava mijenjati zajedno sa čitavom ustavnom i društvenom strukturom podrazumjevajući pri tom, naravno i saglasnost svih aktera u Bosni i Hercegovini.

LITERATURA

- ☐ Antić, T.: Komparativni prikaz sustava lokalne samouprave u nekim europskim državama, Politička misao, Vol. XXXIX, 2002. godina,
- ☐ Batley, R; Stoker, G.: Local Government in Europe, Macmillan Press Ltd, 1991.,
- ☐ Dedić, S.: Lokalna samouprava u FBiH, Sarajevo, 1998. godina,
- ☐ Đelmo, Z.: Pravno uređenje javne uprave, Fakultet za javnu upravu, Sarajevo 2009.,
- ☐ Evropska povelja o lokalnoj samoupravi („Službeni list R BiH“, broj: 31/94).,
- ☐ Jovičić, M.: Tri teorijska modela teritorijalne organizacije vlasti, Beograd;, APF; br. 1-2/1993.
- ☐ Komentar Zakona o principima lokalne samouprave u F BiH,
- ☐ Lozina, D.: Ogledi o lokalnoj samoupravi, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, Split, 2003.
- ☐ Lokalna samouprava, mjesečni stručni časopis, Centar za promociju Civilnog društva, novembar, 2004. godina,
- ☐ Pavić, Ž.: Monotipski i politipski ustroj lokalne samouprave, Hrestomatija upravne znanosti, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 1998. godina,
- ☐ Pusić, E.: Komuna i općina, Informator, Zagreb, 1980. godina
- ☐ Pusić, E.: Ivanišević S.; Pavić. Ramljak M.: Upravni sistemi, Zagreb, 1998. godina,
- ☐ Šmidovnik, J.: Lokalna samouprava, Cankarjeva založba, Ljubljana, 1995.
- ☐ Zlokapa, Z.: Kocka do kocke - dobro je graditi - modeli organizacije lokalne samouprave, Banja Luka, 2007. godina,
- ☐ Uredba o ratifikaciji Evropske povelje o lokalnoj samoupravi (Službene novine R BiH br.31/94),
- ☐ Ustav Bosne i Hercegovine, Aneks 4. Mirovnog sporazuma, Dayton, Ohio (Službene novine BiH br.13/02),
- ☐ Ustav Federacije Bosne i Hercegovine (Službene novine F BiH br.1/94),
- ☐ Zakon o principima lokalne samouprave u FBiH (Službene novine F BiH br.49/06),

REPRESIVNA FUNKCIJA SLUŽBI SIGURNOSTI, POŠTIVANJE LJUDSKIH PRAVA I GRAĐANSKIH SLOBODA U BOSNI I HERCEGOVINI – ODNOS I SUODNOS

Tarik Humačkić

Sažetak

Ako uzmemo u obzir vanjsku politiku Bosne i Hercegovine, i njenu težnju da se priključi Evropskoj uniji, jasno je da bi naša država svojstvo suverenosti morala zamijeniti za princip suverene jednakosti država kako bi postala članicom Evropske unije, a ovaj princip potiče iz Deklaracije o osnovnim principima međunarodnog prava o prijateljskim odnosima i saradnji država i u skladu je sa Poveljom Ujedinjenih naroda,¹ također opća načela međunarodnog prava koja derviraju iz Povelje UN-a, poznaju i utemeljuju princip suverene jednakosti država i princip nemiješanja u unutrašnja pitanja a koja su integralni dio Dejtonskog Ustava Bosne i Hercegovine.

Ključne riječi: suverenitet, država, pravo, represivne mjere, tužba, ljudska prava, sigurnosne službe.

Summary

If we take into consideration the foreign policy of Bosnia and Herzegovina and its aspirations to join the European Union, it is quite clear that our state should replace the sovereignty with the principle of sovereign equality of the States in order to become the EU member. This principle derives from the Declaration on Fundamental Principles of International Law on Amicable Relations and Cooperation among the states and is in accordance with the United Nations Charter. General principles of international law deriving from the UN Charter also recognize the principle of sovereign equality of the states and the principle of non-interference in domestic affairs, which are an integral part of the Dayton Constitution of Bosnia and Herzegovina.

Keywords: sovereignty, state, law, repressive measures, action, human rights, security services.

¹ Generalna skupština UN usvojila Rezoluciju 2625/XXV 24.X 1970. godine

I. UVOD

Pod pojmom represivnih mjera službi sigurnosti podrazumijevamo, na Ustavu Bosne i Hercegovine i međunarodnog prava, utemeljene zakonske i druge mjere koje, na osnovu zakona nadležne službe poduzimaju u svom radu protiv osoba ili skupina osoba koje svojim djelovanjem ugrožavaju sigurnost ili opstanak države. Navedeno znači da su sigurnosne službe zaštitnici državnog poretka i da su u namjeri njegovog očuvanja prema zakonu ovlaštene na poduzimanje niza mjera protiv "državnih neprijatelja". To znači da su ovlaštene i od države posebno organizirane ili formirane za borbu kako protiv unutrašnjih, tako i protiv vanjskih, neprijatelja države Bosne i Hercegovine. One su, dakle, zaštitnici državnog suvereniteta.

U slučaju Bosne i Hercegovine veoma je teško i veoma limitirano, zbog specifičnih odnosa Bosne i Hercegovine sa susjednim državama, definirati „unutrašnjeg i vanjskog“ neprijatelja sa stajališta opće prihvaćenih uporedno-pravnih i iurisprudentnih standarda.

Suverenost je svojstvo državne vlasti prema kojem je državna vlast pravno najviša vlast na određenoj teritoriji, nezavisna od svake druge vlasti, što znači da su joj sva pravna i fizička lica na njenoj teritoriji potčinjena. Međutim, bez obzira na činjenicu što je državna vlast pravno nezavisna i neograničena, ona faktički trpi određena ograničenja. Prvo ograničenje državne vlasti u Bosni i Hercegovini tiče se "dejtonske" podjele države na dva entiteta, Republiku Srpsku i Federaciju Bosnu i Hercegovinu, a drugo ograničenje se tiče "ustavnog" uređenja države prema kojem je Evropska konvencija za zaštitu elementarnih ljudskih prava i sloboda (Rim, 1950.) temeljni dokument koji garantira minimum ljudskih prava čije poštivanje i uživanje državni organi moraju obezbjeđiti svim građanima u Bosni i Hercegovini. Ova dva limita značajno narušavaju suverenitet Bosne i Hercegovine.

II. ZAŠTITA DRŽAVNOG PORETKA

"Državna bezbjednost predstavlja djelatnost posebno određenih državnih organa na planu zaštite odgovarajućeg društveno - političkog poretka."² Službe koje se bave zaštitom države su službe bezbjednosti u koje zavisno od državnog uređenja ubrajamo političku policiju, kontraobavještajnu službu i službu javne bezbjednosti. Opseg poslova i način rada ovih službi već je prethodno utvrđen Ustavom i zakonima, a njihove aktivnosti ispoljavaju se,

² Abazović, M. (2002) *Državna bezbjednost: Uvod i temeljni pojmovi*, Sarajevo: Fakultet kriminalističkih nauka, str.106.

kako to navodi profesor dr. Mirsad Abazović, u: “prevenciji protiv krivičnih djela uperenih protiv države, otkrivanju pripremanja tih krivičnih djela i sprječavanju njihovog izvršenja, otkrivanju izvršenih krivičnih djela ove vrste, hvatanju njihovih izvršilaca i donošenju presuda od nadležnog suda.”³

Politička policija je “specijalizirana ustanova ili poslovi koje obavljaju određeni organi u državnom upravnom aparatu (u ministarstvu pravde, unutarnjih poslova ili državne bezbjednosti), ili organizacija u pokretu koja otkriva namjere i onemogućava (presjeca ili sprječava) nosioce ugrožavajuće djelatnosti (koje sankcioniraju krivično zakonodavstvo ili odluke najvišeg političkog tijela pokreta) političkog protivnika vladajuće klase, obavještava nadležne i političke organe i vrši obezbjeđenje određenih ličnosti iz državnih i političkih struktura.”⁴ Za razliku od političke policije, kontraobavještajna služba je: “specijalizirana služba državnog aparata zemlje za borbu protiv stranih obavještajnih i vojnoobavještajnih službi, diverzija i drugih obavještajno subverzivnih djelatnosti.”⁵ Sve prethodno navedene službe su, prema riječima profesora Abazovića, “nosioci borbe protiv neprijatelja datog društva.”⁶ One su limitirane Ustavom i zakonima. Ustavna načela su polazna osnova u radu ovi službi, radi čega je potrebno posebno istaći činjenicu da je u Ustav Bosne i Hercegovine ugrađena Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i sloboda, te da se u skladu sa članovima ove Konvencije naša država obavezala na poštivanje, kako apsolutno, tako i relativno zaštićenih ljudskih prava koja ona proklamira. Dakle, u radu svih državnih organa državni službenici ne mogu ugroziti taj “minimum prava” koja garantira Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i sloboda. “Konkretnije rečeno, pozicija države u evropskom sistemu zaštite ljudskih prava određena je zahtjevima da:

- a.) bude pravna i demokratska država i da štiti ljudska prava iz Konvencije, uz izvjesno diskreciono pravo da, pod određenim uvjetima, odstuje od obaveze, ali nikako se ne radi o neograničenoj diskreciji (“*unlimited discretion*”) – čak ni kada se radi o borbi protiv terorizma – jer bi to bilo suprotno demokratskom principu da “cilj opravdava svako sredstvo” (*the end does not justify all the means*)), i

- b.) “počiva na istinskom demokratskom političkom režimu” (Preambula Evropske konvencije”.

³ *Ibid*, str.107.

⁴ *Ibid*, str.221.

⁵ *Ibid*, str.174.

⁶ *Ibid*, str.262.

Na osnovu navedenog zaključujemo da su radnici u sigurnosnim službama u svom radu ograničeni "građanskim pravima i slobodama", jer bez obzira na činjenicu što su krivična djela protiv države najteža krivična djela, oni u svom radu nemaju pravo ugroziti "minimum ljudskih prava" koja država garantira i za najteže zločince.

3. MINIMUM LJUDSKIH PRAVA IZ EVROPSKE KONVENCIJE ZA ZAŠTITU LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA KOJE SIGURNOSNE SLUŽBE U SVOM RADU MORAJU POŠTOVATI

Govoriti o ljudskim pravima nemoguće je bez prethodnog tumačenja samog pojma ljudskih prava. U namjeri da objasnimo termin ljudska prava polazimo od ljudske ličnosti i ljudskog dostojanstva, pojmova zbog kojih je i nastao termin „ljudskih prava“. Postoje različita tumačenja (pravna, sociološka, politička, psihološka) ljudske ličnosti, ali većina naučnika pod ovim pojmom podrazumijeva svijest, društvenost, stvaralačku sposobnost i rad koji su, kako kaže Marks, „sve ono što čovjeka čini bićem prakse“.⁷ Svijest, društvenost, stvaralačka sposobnost i rad su osobine koje svakog čovjeka čine osobenim ili drugačijim od ostalih ljudi, dok je ljudsko dostojanstvo „pojam koji označava i izražava čovjekovu čast, ugled i lične vrijednosti, zatim zasluge, ponos, uvažavanje i poštovanje njegove ličnosti u društvu“.⁸ Dakle, ljudska prava su prava koja pripadaju svakom čovjeku, a odnose se na čovjekovu svijest, društvenost, stvaralačke sposobnosti, rad i položaj ili njegovo mjesto u društvu. Pošto je čovjek društveno - historijsko biće, jasno je da se pojam ljudskih prava mijenjao kroz historiju i da se država na različite načine odnosila prema ljudskim pravima. U početku, pojam ljudskih prava dovođen je u vezu sa „golim opstankom“ ili elementarnim čovjekovim potrebama, kao što su jelo, piće, odjeća, i slično, da bi kasnije sa razvojem ljudskog društva rasle i čovjekove osnovne potrebe, čime se automatizmom povećao i broj ljudskih prava. Pošto živimo u 21. stoljeću, ili eri u kojoj je (do sada) ljudsko društvo dostiglo najviši stepen razvoja, jasno je da su se ljudska prava našla u središtu zbivanja, kako zbog „lepeze“ ili različitih ljudskih potreba koje imaju svi ljudi na svijetu, tako i zbog „procesa globalizacije“ koji nameće „jednake potrebe“ za sve ljude na svijetu. Zbog toga univerzalni karakter ljudskih prava, znači identičan odnos država prema poštivanju i zaštiti ljudskih prava, koje je neophodno ostvariti na cijeloj Planeti. Ljudska prava su prirodna prava čovjeka, koja se tiču ljudske ličnosti i ljudskog dostojanstva. Posmatrano sa

⁷ Grupa autora, (Blagojević B. T. i drugi), (1985) *Pravna enciklopedija – I dio*, "Savremena administracija", Beograd, str. 747.

⁸ *Ibid*

aspekta filozofije, određena su pojmovima jednakosti, dostojanstva i slobode. Sloboda i jednakost su osnovna obilježja ljudskih prava kao prirodnih prava svakog čovjeka, koja svi ljudi stiču rođenjem i koja im kao takva pripadaju sve do smrti. Sloboda, posmatrana iz ugla ljudskih prava, odnosila bi se na slobodu pojedinca, slobodu naroda i slobodu države. Dostojanstvo je shvaćeno kao svojstvo koje je neodvojivo od ličnosti – pojedinca i koje kao takvo mora biti zakonom zaštićeno, dok jednakost, kao obilježje ljudskih prava, predstavlja jednakost ljudi po osnovi spola, rase, religije, jezika, političkog, ekonomskog, socijalnog i etničkog porijekla.

U namjeri da teoretski utemeljimo ljudska prava, ili objasnimo njihovu bit, neophodno je da se osvrnemo „natrag kroz historiju“, da bih dokazali da su ljudska prava prirodna čovjekova prava, a ne „novi“ proizvod određenog vremena i društva. Polazimo od saznanja da su ljudska prava moguća samo u politički moralnom društvu. O tome šta je moral i kakva je njegova uloga u društvu, prof. dr. R. Muminović kaže: „Pored pojava dramatične i tragične povijesti, na sadržaju morala prepoznaje se stepen razvijenosti i razumijevanja ljudske prirode. Inače, moralom je obuhvaćen vladajući poredak društvenog i individualnog života, uzdignut do svijesti vladajućeg socijalnog ponašanja, odnosno odmjeravanja postupaka i djela u vremenu, kulturi i povijesti“.⁹ Dakle, ljudska prava moguća su samo u demokratskim društvima ili u društvima koja ljudima priznaju svojstvo „slobodnih ljudskih bića“ i u kojim su ljudi aktivni učesnici političkog života, „jednaki po svojim pravima“, gdje po principu „birati ili biti biran“ utiču na društvene ciljeve koji se proklamiraju zakonima. Država, u kojoj čovjek - pojedinac živi, dužna je da štiti sva njegova prirodna prava i individualne interese, dok pojedinac ima zakonom predviđene obaveze prema državi.

Zaključujemo da su dodirne crte ili niti koje sve ove teorije povezuju: vjera u slobodu kao prirodno pravo i ljudska prava kao prirodna prava; ideje o jednakosti i slobodi pojedinca; vjera u razumnu prirodu čovjeka; promišljanja o suverenitetu naroda, pravu glasa i mogućnostima ograničenja ili kontrole vlasti u interesu „općeg dobra“. Dakle, ljudska prava su prirodna prava koja jednako pripadaju svim ljudima, zasnovana su na shvatanju dostojanstvenog života, a njihov zadatak je zaštita ljudske ličnosti. Država ima zadatak, da svim građanima obezbijedi poštivanje ovih prava – zakonima, uživanje – društveno-političkim sistemom i zaštitu – koja se ostvaruje nezavisnim sudstvom. Iz ovih obaveza države, proizilaze obaveze ili dužnosti građana prema državi. Ovaj odnos „građanin - država“, moguć je samo u „politički

⁹ Grupa autora (Muminović R., *Etika i odbrana*), (1999) *Nauka o odbrani*, Fakultet političkih nauka, Sarajevo, str. 52.

STRUČNI ČASOPIS U P R A V A razvijenim društvima“, čiji je krajnji cilj dobrobit svakog građanina ponaosob. Prema tome, teorija ljudskih prava kao prirodnih prava teorijsko je uporište ljudskih prava. Osnovne ideje teorije o ljudskim pravima kao prirodnim pravima jasno su, prema Č. Sadikoviću, izložene u članu 1. Univerzalne deklaracije, u kome stoji: „Sva ljudska bića rađaju se slobodna i jednaka u dostojanstvu i pravima. Ona su obdarena razumom i svijesću i treba da jedno prema drugom postupaju u duhu bratstva“.¹⁰ Za razliku od teorije prirodnog prava individualističko shvatanje ljudskih prava, prema profesoru Sadikoviću, državu smatra demokratskom samo ukoliko štiti individualna prava, što znači da prava pojedinca imaju prednost nad pravima kolektiva. U osnovi teorije „društvenog ugovora“ nalazi se težnja da se zahtjevi pojedinca ka vlastitoj sreći usklade sa zahtjevima koje nameće život u zajednici, što dr. Č. Sadiković predstavlja na sljedeći način: „Ako se čovjek odriče „prirodnih“ prava u korist države, onda je ta država - vezana navodnim „društvenim ugovorom“ takva da prava mora vršiti u korist pojedinca, štiteći njegovu slobodu i jednakost“.¹¹ „Racionalizam je ustvari aspekt individualizma, kao shvatanja koje u svemu vidi čovjeka, njegove potrebe, zahtjeve i opredjeljenja. Razum je osnovna inspiracija i sadržaj prirodnog prava, kao prava svakog čovjeka.“¹² A, ako je to tako, onda je tu sadržaj i univerzalnog prirodnog prava, kao prava svakog čovjeka, bez obzira na kojem dijelu planete živi“.¹³ Osnov za posmatranje ljudskih prava kao izbornih prava, prema Č. Sadikoviću: „ne traži se u teorijskim konstrukcijama, nego u tome šta stvarno jeste u datom društvu. Pravo prema toj koncepciji postoji samo u pozitivnom pravnom poretku, postoji samo u državi“.¹⁴ Dalje, govoreći o tome, on navodi tri različite koncepcije, i to: (I) ljudskih prava koja su nastala kao rezultat borbe čovjeka, (II) ljudska prava koja su vezana za modernu državu i (III) ljudska prava kao aspekt demokratskog razvoja. Koncepcija ljudskih prava koja su rezultat borbe čovjeka zasnovana je na tvrdnji da ljudska prava postoje samo ukoliko su izborna i u mjeri u kojoj su izborna u određenoj društvenoj zajednici. Druga koncepcija ljudskih prava, koja su vezana za modernu državu, ističe odnos „država – pojedinac“ kao presudan za poštivanje ljudskih prava, jer su prema toj koncepciji, ljudska prava moguća samo u državi „koja je proizvod narodne suverenosti, u kojoj će zakon biti izraz „opće volje“.“¹⁵ Prema ovoj koncepciji, poštivanje ljudskih prava zavisi od ustavnog uređenja date

¹⁰ Član 1. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima

¹¹ Sadiković, Č. (2001) *Evropsko pravo ljudskih prava*. Sarajevo: Magistrat, str. 35.

¹² *Ibid*

¹³ *Ibid* str. 33.

¹⁴ *Ibid* str. 35.

¹⁵ *Ibid*, str. 55.

države, što znači da država mora imati ustavom garantirana ljudska prava i princip trodjelne podjele vlasti (zakonodavna, sudska i izvršna) da bi se „zvala demokratskom i pravnom državom“. Konceptcija ljudskih prava kao aspekta demokratskog razvoja, zasniva se na tvrdnji da su ljudska prava kao individualna prava moguća samo u demokratskoj i pravnoj državi, u kojoj je „princip jednakosti“ u pravima, pred zakonom ili unutar pravnog poretka, jedini „pravi put“ za nastanak moderne demokratske države.

Činjenica da su ljudska prava moguća samo u demokratskim društvima, nameće nam pitanje: Koji je to politički sistem u kojem je moguće rješenje sukoba između ljudskih prava i demokratije? Prema J. Donnelly-u: „Potencijalni sukobi između ljudskih prava i demokratije riješeni su u jednom političkom sistemu, koji poznavao komparativne politike obično nazivaju liberarnom demokratijom ili, preciznije liberarno - demokratskom socijalnom državom“.¹⁶ Dakle, liberarno - demokratska socijalna država je država u kojoj građani u zakonom propisanim granicama uživaju određena građanska, ekonomska i socijalna prava. Obilježja ove države svakako su: vladavina zakona, i to Ustava kao vrhovnog zakona jedne države, koji je izglasan voljom naroda putem predstavničke demokratije, princip tročlane podjele vlasti na zakonodavnu, sudsku i izvršnu i naravno priznanje elementarnih ljudskih prava i slobode, uz mogućnost njihovih uživanja i zaštite. Znači da se liberalnom državom smatra ona država u kojoj suverenitet naroda proističe iz građanskih prava, koja su individualna prava svakog građanina. U ovoj državi, bez poštenih i relativno slobodnih ili „fer“ izbora za predstavnička tijela (državne organe), nema ni demokratije.

Na svijetu još uvijek postoje „nedemokratski režimi“, što znači da „međunarodna zajednica“ nije obavila svoj zadatak priznavanja osnovnih prava i sloboda u svima državama. Isti ili „jednak“ odnos prema ljudskim pravima, u svim državama na svijetu, moguć je samo ukoliko sve države postanu potpisnice međunarodnih ugovora o ljudskim pravima. Potpisivanjem ovih ugovora države se obavezuju: da će donošenjem zakona preuzeti norme međunarodnog prava u unutrašnje pravne sisteme, da te norme neće kršiti, te da će biti „garant“ uživanja i zaštite ovih prava za svakog građana ponaosob. Prema N. Popoviću: „Međunarodne norme obavezuju države da sve ljude tretiraju jednako, daju generalne smjernice o tome kako ih treba tretirati i ostavljaju državama punu slobodu da regulišu načine na koji će te obaveze ispuniti“.¹⁷ Ostaje nejasno: Da li je moguće postići „jednak“ tretman

¹⁶ Donnelly, J. (1999) *Međunarodna ljudska prava*, Helsinški komitet Za ljudska prava u Bosni i Hercegovini Sarajevo, str. 144

¹⁷ Grupa autora, *kultura ljudskih prava*, (Nenad Popović – ljudska prava: norme i vrednosti), (2002) Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, str. 18.

ljudskih prava u različitim državama? Da bi se ostvario jednak tretman u svim državama, neophodna je prije svega spremnost država da poštuju norme kojim se regulišu i štite ljudska prava. Kultura ljudskih prava, pored poštivanja ljudskih prava i njihove implementacije u unutrašnji poredak države značila bi i njihovu adekvatnu zaštitu. Osim toga, kultura ljudskih prava podrazumijeva priznavanje ljudskih prava, ne samo za sebe, već i za druge ili za sve ljude. Međutim, pored kulture ljudskih prava, različiti tretmani ljudskih prava u različitim državama, vodili bi faktičkoj nejednakosti, zbog čega je neophodno uspostavljanje globalnih instanci, koje bi nadgledale poštivanje tih normi i kažnjavale prekršitelje. Ili, kako to kaže dr. Sadiković Ć.: „Ljudska prava koja se ne mogu zaštititi djelotvornim pravnim lijekovima, zapravo nisu istinska ljudska prava, nego određene proklamacije ukoliko pojedinac nije u stanju da ih putem suda efikasno zaštititi“.¹⁸

Prema načelu nediskriminacije države moraju poštivati i osigurati svakom pojedincu unutar svog teritorija sva ljudska prava bez ikakve diskriminacije u pogledu rase, boje kože, spola, jezika, vjere, političkog ili drugog mišljenja, nacionalnog ili društvenog porijekla, imovine, rođenja ili drugog statusa. Svako ograničenje ljudskih prava mora biti određeno zakonom, što znači da ih mora izglasati najviše zakonodavno tijelo u državi (parlament). Države imaju dužnost poštivati, štiti i ispunjavati ljudska prava. Dužnost zaštite zahtjeva od države da spriječi nasilje i druge oblike kršenja ljudskih prava među ljudima na svom teritoriju. „Ljudska prava najprije treba provoditi na nacionalnoj razini. Tu postoje mnogobrojne prepreke, kao što su nedostaci “dobrog upravljanja”, naime korumpirana i nedjelotvorna uprava i sudstvo. Kako bi se osiguralo da država ispunjava svoje obaveze, za većinu međunarodnih konvencija o ljudskim pravima, ustanovljen je međunarodni nadzor nad djelovanjem države“.¹⁹ Jasno je, da prema tradicionalnom međunarodnom pravu, čovjek nije smatran subjektom, već objektom međunarodnog prava. Tradicionalno međunarodno pravo, stajalo je na stanovištu da: „kada su pojedinci izloženi postupku od strane države, kojim se kršilo međunarodno pravo, jedino je država njihovog državljanstva, prema međunarodnom pravu, imala pravo na pokretanje tužbe protiv države prekršiteljice“.²⁰ Tek sa Drugim svjetskim ratom, kada su se slobode i dostojanstvo jednih, pretvorili u neslobode i omalovažavanje i ponižavanje drugih, i kada su ljudska prava bila, „prava samo jedne rase – arijevske rase“, ljudi su se napokon udružili u borbi za „ljudska prava“ i čovjeku koji je do tada bio objekat međunarodnog prava, priznato je uživanje određenih osnovnih ljudskih prava kao individualnih prava svakog čovjeka.

¹⁸ Sadiković, Ć. (2001) *Evropsko prvo ljudskih prava*. Sarajevo: Magistrat str. 55

¹⁹ *Ibid*, str. 19.

²⁰ *Ibid*, str. 22.

III. 1. Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda

U članu 2., stav (1), Evropske konvencije stoji: „Pravo na život svakog čovjeka zaštićeno je zakonom. Niko ne može biti namjerno lišen života, osim kod izvršenja smrtne kazne po presudi suda, kojom je proglašen krivim za zločin za koji je ova kazna predviđena zakonom“. Na osnovu ovog člana, jasno je, da je prema Evropskoj konvenciji, pravo na život, kao osnovno pravo čovjeka, apsolutno zaštićeno pravo. Dalje, se članom 3., ove Konvencije, proklamira da: „Niko neće biti podvrgnut torturi, neljudskom ili ponižavajućem postupku ili kažnjavanju“.²¹ Dakle, zaštita ličnog integriteta i dostojanstva čovjeka, apsolutno su zaštićena ljudska prava u demokratskim društvima, zbog čega je i Evropska konvencija, članom 3., predvidjela zaštitu pojedinca od nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili mučenja ili od lošeg tretmana državnih organa. Pod zabranjenim ponašanjima, koja znače direktno kršenje ovog člana Evropske konvencije, Komisija za ljudska prava svrstala je: mučenje, nečovječno postupanje ili kažnjavanje i ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje. Prema navodima Ć. Sadiković, mučenje je „nečovječno postupanje s određenim ciljem, kao što je dobijanje obavještenja ili ustupaka iz izvršavanja kazne“²², nečovječno postupanje ili kažnjavanje je „takvo ponašanje koje namjerno izaziva teške patnje, mentalne ili fizičke, a koje je u tim okolnostima neopravdano“²³ i ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje je „postupanje koje grubo ponižava čovjeka pred drugima ili ga primorava da se ponaša protiv svoje volje ili savjesti“.²⁴ Član 4. Evropske konvencije, zabranjuje ropstvo i prisilni rad, ali ih ne definira. Pod prinudnim radom, koji zabranjuje ovaj član, podrazumijeva se rad koji je prisilno nametnut nekoj osobi, dok se pod ropstvom podrazumijeva „stanje ili položaj pojedinca nad kojim se vrše atributi vlasništva ili neki od njih“.²⁵ Prema član 5., stav (1): „Svako ima pravo na slobodu i sigurnost ličnosti. Niko ne smije biti lišen slobode izuzev u niže navedenim slučajevima i u skladu sa zakonom propisanim postupkom:

- a. zakonito lišenje slobode po presudi nadležnog suda;
- b. zakonito hapšenje ili lišenje slobode zbog nepovino vanja zakonitom nalogu suda ili u cilju osiguranja izvršenja bilo koje obaveze propisane zakonom;
- c. zakonitog hapšenja ili lišenja slobode radi privođenja nadležnoj sudskoj

²¹ Član 3. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda

²² Sadiković, Ć. (2001) Evropsko pravo ljudskih prava. Sarajevo: Magistrat, str. 77.

²³ Ibid, str. 77.

²⁴ Ibid

²⁵ Ibid

- vlasti, kada postoji opravdana sumnja da je ta osoba izvršila krivično djelo ili kada postoje valjani razlozi da se osoba spriječi da izvrši krivično djelo ili da, nakon izvršenja krivičnog djela, pobjegne;
- d. lišenje slobode maloljetnika, prema zakonitom nalogu, radi vaspitanja pod nadzorom ili zakonitog pritvaranja zbog privođenja nadležnoj vlasti;
 - e. zakonitog lišenja slobode osoba da bi se spriječilo širenje neke zarazne bolesti, pritvaranje mentalno oboljelih osoba, alkoholičara, narkomana
 - ili skitnica;
 - f. zakonitog hapšenja ili lišenja slobode osobe u cilju sprječavanja ilegalnih ulazaka u zemlju ili osobe protiv koje je u toku postupak deportacije ili ekstradicije“.²⁶

Ovaj član, dopunjen je određenim brojem garancija, koje su objavljene u članovima 1., 2. i 3. Protokola 4 uz Evropsku konvenciju. Za nas su najznačajnije one, koje su objavljene u članu 2., stav (1), koje se odnose na „slobodu kretanja“ svakog pojedinca unutar teritorije države čiji je državljanin, zatim član 2., stav (2), koji se odnosi na pravo svakog pojedinca da napusti bilo koju zemlju, uključujući i vlastitu i ode u drugu državu i član 3., stav (1) koji glasi: „Niko neće biti protjeran, bilo pojedinačnim ili kolektivnim mjerama sa teritorije države čiji je državljanin“.²⁷ Ono što je posebno bitno, jeste činjenica, da je Evropska konvencija za „svakog“ ko je žrtva hapšenja ili lišavanja slobode, predviđela u članu 5. „minimum prava“ koja mu „državni organi“ koji su ga lišili slobode moraju garantirati, i to: pravo da bude obaviješten o razlozima hapšenja ili lišavanja slobode; informacije o razlozima lišenja slobode moraju biti date u najkraćem mogućem roku; osobi koja je uhapšena ili pritvorena mora biti omogućeno da odmah bude izvedena pred suca, a suđenje se mora održati u razumnom roku. Osim toga, članom 5. Evropske konvencije, stav (3), predviđeno je i „pravo žalbe sudu“ osobe koja je lišena slobode, a stavom (5) ovog člana, „prvo na obeštećenje ili reparaciju“, na koje pravo ima „svako ko je žrtva hapšenja ili lišavanja slobode“ u skladu sa odredbama Konvencije. Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda garantira i „pravo na pravično suđenje“ članom 6., stavom (1), koji glasi: „Prilikom utvrđivanja građanskih prava i obaveza ili osnovanosti bilo kakve krivične optužbe protiv njega, svako ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim, zakonom ustanovljenim sudom“.²⁸ Sloboda misli, savjesti i

²⁶ Član 5., Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda

²⁷ Član 6., stav 1, Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda

²⁸ Član 6., stav 1, Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda

religije vrijednosti su koje štiti član 9. Evropske konvencije, i one su istaknute u stavu (1), ovog člana, koji glasi: „Savko ima pravo na slobodu misli, savjesti i vjere: ovo pravo uključuje slobodu da promjeni vjeru ili ubjeđenje i slobodu, sam ili zajedno sa drugim i javno ili privatno, da manifestuje svoju vjeru ili ubjeđenje, obredom, propovjedanjem i vršenjem vjerskih dužnosti i rituala”.²⁹ Slobode, navedene ovim članom, trpit će samo ona ograničenja „koja su propisana zakonom i potrebama u demokratskom društvu u interesu javne sigurnosti, radi zaštite javnog reda, zdravlja ili morala, ili radi zaštite prava i sloboda drugih.”³⁰ Pravo na slobodu izražavanja garantirano je članom 10. Evropske konvencije, pravo na djelotvoran pravni lijek, proklamirano je članom 13., dok se članom 14. Evropske konvencije, zabranjuje diskriminacija po osnovu: pola, rase, boje kože, jezika, vjeroispovjesti, političkog ili drugog mišljenja, nacionalnog ili socijalnog porijekla, veza sa nekom nacionalnom manjinom, imovnog stanja, rođenja ili drugog statusa.

III. 2. Konvencija protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka

Konvencija protiv mučenja i drugih okrutnih, nečovječnih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja usvojena je od Generalne skupštine Ujedinjenih nacija 10. decembra 1984. godine, a na snagu stupila 28. juna 1987. godine. Govoreći o ciljevima ove Konvencije, T. Buergenthal mučenje definira „...kao svaki čin kojim se nekom licu namjerno nanosi bol ili teška tjelesna ili duševna patnja, da bi se „inter alia“ od tog lica ili nekog trećeg dobila neka informacija ili priznanje. Važno je napomenuti da Konvencija protiv mučenja proglašava da ne može postojati „bilo kakva izuzetna okolnost“ koja bi opravdala mučenje, te da se ne može navoditi kao valjano opravdanje, nikakva naredba nadređene ličnosti ili organa vlasti.”³¹ Ovom Konvencijom ustanovljen je i Komitet protiv mučenja (CAT), koji se sastoji od deset članova, nezavisnih eksperata, koje biraju države članice. Naravno eksperti su u Komitetu u ličnom svojstvu, a ne kao predstavnici država. Države koje su potpisale Konvenciju obavezale su se da će dostavljati izvještaje o stanju prava koja štiti Konvencija, a Komitet je pored toga ovom Konvencijom dobio ovlaštenje da na svoju inicijativu poduzme odgovarajuće istražne radnje, o čemu T. Buergenthal piše: “Iako istraga mora biti povjerljiva, a postupak zahtjeva od Komiteta da pozove državu u pitanju da sarađuje, formulacija člana 20. ne nagovještava da bi izostanak te saradnje od države lišio Komitet „ipso

²⁹ Član 6. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda

³⁰ Sadiković, Č. (2001) *Evropsko pravo ljudskih prava*. Sarajevo: Magistrat, str. 103.

³¹ Buergenthal, T. *Međunarodna ljudska prava u sažetom obliku*, str. 52.

facto“ prava da nastavi s istragom. Međutim, Komitet mora imati saglasnot države ako namjerava da na njenoj teritoriji istražuje takve optužbe.”³² Osim ovih, Komitet ima obavezu da državama ugovornicama i Generalnoj skupštini Ujedinjenih nacija podnosi godišnje izvještaje, a od posebnog značaja je konstatacija T. Buergenthal da: “Konvencija protiv mučenja također dopušta da sporove između država ugovornica u pogledu tumačenja ili primjene ugovora, bilo koja od njih može iznijeti pred Međunarodni sud pravde.”³³ Druga bitna institucija za zaštitu ljudskih prava, svakako je Ured Visokog komesara za ljudska prava Ujedinjenih nacija, koji je osnovan Rezolucijom br. 48/141, 7. januara 1994. godine. Visoki komesar za ljudska prava je kako to kaže T. Buergenthal: „Funkcioner Ujedinjenih nacija sa prvenstvenom odgovornošću za aktivnosti Ujedinjenih nacija u pogledu ljudskih prava, koje se odvijaju pod rukovodstvom i nadzorom Generalnog sekretara. Visoki komesar je, po položaju, generalni podsekretar Ujedinjenih nacija.”³⁴ Pored Visokog komesara UN-a, postoji niz specijaliziranih organizacija Ujedinjenih nacija, koje se kao međuvladine organizacije brinu o određenim kategorijama ljudskih prava, a to su: Međunarodna organizacija rada (MOR), Organizacija UN za prosvjetu, nauku i kulturu (UNESCO), Svjetska zdravstvena organizacija (WHO) i Organizacija za ishranu i poljoprivredu (FAO). Na temelju Povelje Ujedinjenih naroda, utvrđeni su posebni postupci u radu Povjerenstva za ljudska prava i njegova potpovjerenstva, a to su djelatnosti posebnih izvjestitelja i predstavnika Povjerenstava za ljudska prava ili glavnog tajnika UN-a u području ljudskih prava. Visoki povjerenik za ljudska prava UN-a sve češće uspostavlja misije ureda Visokog povjerenika u zemljama s problematičnom situacijom ljudskih prava. Takve su misije uspostavljene u Bosni i Hercegovini (do kraja 2002.), Crnoj Gori, Srbiji, Kosovu, Makedoniji, itd. Članovi misije prikupljaju podatke i promiču standarde ljudskih prava, primjerice pružanjem savjeta u procesu promjene zakonodavstva ili sudjelovanjem u radu međunarodne zajednice.

III. 3. Evropska institucije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda

Nakon što su se 1989. godine nove zemlje Istočne i Jugoistočne Evrope pridružile Vijeću Evrope, članstvo u Vijeću Evrope se uvjetovalo prihvatanjem Evropske konvencije o ljudskim pravima. Trenutno Vijeće Evrope ima 44 članice, a očekuje se priključenje Srbije i Crne Gore. Evropski sistem ljudskih prava ima tri sloja: sistem Vijeća Evrope, sistem Organizacije za evropsku

³² *Ibid*, str. 53.

³³ *Ibid*

³⁴ *Ibid*, str. 63.

sigurnost i suradnju (55 članica) i sistem Evropske unije. Glavni instrument za zaštitu ljudskih prava u Evropi je Evropski sud za ljudska prava u Strasburgu. Broj sudaca ovog Suda jednak je broju država članica Vijeća Evrope. U svakom sporu uključen je takozvani "nacionalni sudac" čija je osnovna zadaća da olakša razumjevanje nacionalnog zakonodavstva.³⁵ Prema riječima Wolfgang Benedek: „Države moraju izvještavati o svom radu u području zaštite ljudskih prava u pravilnim razmacima. Izvješća obično pregledava Odbor stručnjaka koji daju preporuke o tome kako osnažiti provedbu. Sudski postupak postoji samo u slučaju Evropske konvencije o ljudskim pravima koja Evropskom sudu za ljudska prava omogućuje donošenje za države obavezujućih odluka“. Ako se predmet primi na razmatranje, Komora sastavljena od sedam sudaca odlučuje o sadržaju spora. Njihova presuda je konačna, osim ako se spor smatra izuzetno važnim, ili ako predstavlja novu vrstu spora koji nema presedana. Wolfgang Benedek u svom radu „Globalni i europski okvir za zaštitu i promociju ljudskih prava“ ispravno zaključuje da: „Države imaju dužnost poštivati, štiti i ispunjavati ljudskih prava. U mnogim slučajevima primjena znači da država i njezina tijela moraju poštivati prihvaćena prava, na primjer pravo na privatnost ili slobodu izražavanja. Dužnost zaštite zahtjeva od države da spriječi nasilje i druge oblike kršenja ljudskih prava među ljudima na svom teritoriju”.³⁶ Organizacija za evropsku sigurnost i saradnju, koja je do 1994. godine bila poznata pod nazivom Konferencija za sigurnost i saradnju u Europi, vrlo je specifična evropska organizacija. Ona nema ni pravnu povelju, ni međunarodnu pravnu osobenost, a njezine deklaracije i preporuke samo su političke naravi i nisu pravno obavezujuće za države. Pod nazivom „ljudska dimenzija“ OEES provodi brojne aktivnosti u području ljudskih prava, osobito prava manjina. U tu svrhu misije OEES –a uključuje se i Odjel za ljudska prava, a dužnosnici za ljudska prava raspoređuju se širom zemlje kako bi nadgledavali i izvještavali o stanju ljudskih prava, te pomagali u određenim slučajevima zaštite. U zemljama u kojim ima svoju misiju, OEES podržava i nacionalne ustanove za ljudska prava, kao što je javni pravobranitelj u Bosni i Hercegovini ili na Kosovu. Razvijeni su i posebni mehanizmi poput Visokog povjerenika za manjine i Predstavnik za slobodu

³⁵ *Da bi neka tužba kod ovog suda bila primljena, moraju biti ispunjena četiri glavna uvjeta:*

1. *prekršeno pravo mora biti zaštićeno Evropskom konvencijom za ljudska prava ili njezinim dodatnim protokolima;*
2. *tužitelj je žrtva kršenja prava;*
3. *tužitelj je prethodno iscrpio sve djelotvorne domaće pravne lijekove;*
4. *i tužba treba biti podnesena prije isteka roka od šest mjeseci nakon ispunjenja uvjeta pod tačkom*

³⁶ *Benedek, W. Globalni i Europski okvir za zaštitu i promicanje ljudskih prava – Ljudska prava za nepravnike, str. 19.*

medija. Ured prvog je u Hagu, a drugog u Beču. Proces demokratizacije i promicanja ljudskih prava podupire Ured za demokratske ustanove i ljudska prava sa sjedištem u Varšavi. OESS također ima važnu ulogu u rješavanju sukoba i post-konfliktnoj rekonstrukciji u Evropi.

Evropsku konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda potpisana je u Rimu 4. novembra 1950. godine, i stupila na snagu 3. septembra 1953. godine. Potpisnice Evropske konvencije o ljudskim pravima mogu postati samo države koje su članice ili su podnijele zahtjev za prijem u članstvo Evropske unije. Ljudska prava, koja sadrži Evropska konvencija, mogu se prema pravnom režimu podijeliti na tri kategorije, i to: apsolutno zaštićena ljudska prava (pravo na život, zabrana mučenja, zabrana ropstva i prinudnog rada, kažnjavanje samo na osnovu zakona, i pravilo *non bis idem*), zatim relativno zaštićena ljudska prava (pravo na žalbu, pravo na obrazovanje, pravo na slobodne izbore - koja se mogu derogirati, ali nisu podložna restrikciji, i lišenje slobode, sloboda izražavanja i sloboda misli – prava koja mogu biti derogirana i koja se mogu ograničiti) i indirektno zaštićena ljudska prava – koja se mogu koristiti samo u vezi sa nekim drugim pravom koje također garantira Konvencija.

IV. ZAKLJUČAK

Nažalost, između ostalog rad članova sigurnosnih službi, kršenjem međunarodnog humanitarnog prava, bit će tretiran kroz presude Haškog tribunala, kao i suda Bosne i Hercegovine i drugih sudova čija je nadležnost međunarodno humanitarno pravo, kao i sve druge osobe koje su odgovorne za teške povrede međunarodnog humanitarnog prava, počinjene na području bivše Jugoslavije od 1991. godine i nadalje, a pogotovo na prostorima Bosne i Hercegovine gdje su najizraženiji svi oblici diskriminacije i povreda rasnih postulata.

Uzimajući u obzir činjenicu, da Bosna i Hercegovina nije članica Evropske unije, ali je potpisnica Evropske konvencije od 24. aprila 2002. godine, i da je Evropska konvencija implementirana, nakon Dejtonskog sporazuma, u Ustav Bosne i Hercegovine, a ratifikovana nakon potpisivanja 12. jula 2002. godine, jasno je da je time i tumačenje, primjena i kontrola poštivanja normi Evropske konvencije, kod nas uređeno na poseban način. Od implementacije Evropske konvencije do njene ratifikacije, kontrola poštivanja i primjene normi Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda bila je zadatak naših državnih organa. To znači, da je zaštita ljudskih prava, koja garantira ova Konvencija, zapravo zaštita prava

koje Ustav Bosne i Hercegovine garantira svojim građanima. Tako obavezu da zaštite ljudska prava bosanskohercegovačkih građana imaju: Skupština BiH, Ustavni sud BiH, naši redovni sudovi i opštinski organi vlasti.

Iz navednog slijedi da su i povrede apsolutno zaštićenih ljudskih prava, koja Evropska konvencija garantira i u vanrednim okolnostima (vanredno stanje i ratno stanje), također bile zadaća naših državnih organa. Kada je riječ o ograničenjima ljudskih prava, neohodno je istaći da je najvažnija derogacija određenih ljudskih prava u slučaju vanrednih okolnosti (vanrednog stanja, neposredne ratne opasnosti i rata). Prema Evropskoj Konvenciji predviđeni su formalni uvjeti pod kojima je moguće uvesti derogaciju, a to su: da predmet derogacije ne mogu biti apsolutno zaštićena ljudska prava; zatim obavijest Generalnom Sekretaru Savjeta Evrope o mjerama ograničenja ljudskih prava koja garantira Konvencija i vremensko ograničenje derogacije. Derogacija ljudskih prava u slučaju rata ili „stanja nužde“ koje ozbiljno ugrožava opstanak nacije, predviđena je članovima 15., 17. i 18. Evropske konvencije.

LITERATURA

- ☐ Abazović, M.: Državna bezbjednost: Uvod i temeljni pojmovi. Sarajevo: Fakultet kriminalističkih nauka, 2002.,
- ☐ Benedek W.: Globalni i europski okvir za zaštitu i promociju ljudskih prava, Ljudska prava za nepravnike. Podgorica: Centar za ljudska prava Univerziteta Crne Gore, 2003.,
- ☐ Donelly, J.: Međunarodna ljudska prava. Sarajevo: Helsinški komitet za ljudska prava u Bosni i Hercegovini, 1999.,
- ☐ Grupa autora (Nenad Popović – ljudska prava: norme i vrednosti), Kultura ljudskih prava. Beograd: Beogradski centar za ljudska prava, 2002.,
- ☐ Grupa autora (Muminović R., Etika i odbrana), Nauka o odbrani. Sarajevo: Fakultet političkih nauka, 1999.,
- ☐ Grupa autora (Blagojević B. T. i drugi), Pravna enciklopedija – I dio. Beograd: “Savremena administracija”, 1985.,
- ☐ Petrović, A.: Kriminalistička metodika, Beograd: Viša škola unutrašnjih poslova, 1981.,
- ☐ Sadiković, Ć.: Evropsko pravo ljudskih prava. Sarajevo: Magistrat, 2001.,
- ☐ Sadiković, L.: Država u evropskom poretku. Sarajevo: Šahinpašić, 2005.,

**OKVIR POSLOVANJA PREDUZEĆA U GLOBALNOJ PRIVREDI
FRAMEWORK OF THE COMPANIES IN THE GLOBAL
ECONOMY**

Sabina Šehić

Univerzitet Džemal Bijedić,

Ekonomski fakultet Mostar

Sažetak

Ovaj rad ukratko opisuje promjene u poslovnom okruženju koje je donio proces globalizacije kao najizraženiji trend savremenog poslovanja. U uslovima globalnog povezivanja tržišta izazovi sa kojim se susreću preduzeća su sve složeniji. Izmijenjene su ključne pretpostavke poslovanja i načini ostvarivanja konkurentskih prednosti. Polazeći od ovakve konstatacije jasno je da nastale promjene u okruženju nameću imperativ menadžmentu da kontinuirano preispituje ključne pretpostavke poslovanja i shodno potrebama iste prilagođava.

Ključne riječi: globalizacija, poslovanje preduzeća, poslovno i konkurentsko okruženje

Abstract

This paper briefly describes the changes in the business environment that has brought the process of globalization as the most pronounced trend of modern business. In terms of global market integration challenges faced by enterprises are increasingly complex. The revised assumptions are key assumptions and modes of operation achieving competitive advantages. Starting from this statement it is clear that the changes in the environment imposed imperative that management review continuously the key assumptions on operations and adjust accordingly to the needs.

Key words: globalization, business enterprise, business and competitive environment.

1. UVOD

Jedan od najvažnijih tekućih trendova savremenog poslovnog okruženja jeste priznanje da živimo i radimo u dinamičnom i kontinuirano promjenjivom okruženju koje stavlja jedinstveni i beskrajni konkurentski pritisak na funkcionisanje preduzeća.

Savremeno poslovno okruženje je turbulentno, tempo promjena u okruženju je sve brži, a te promjene po svojoj prirodi beskrajne. Tehnologija je napredovala neslućenim mogućnostima primjene, preduzeća se mijenjaju i nestaju, konkurentska prednost se ogleda u sposobnosti prihvatanja promjena. Nešto što je još prošle godine smatrano dobitnom strategijom može već ove godine postati pogrešno. Ovako opisano poslovno okruženje šalje nam poruku da je Makluanova vizija "globalnog sela" postala realnost.

Inovacije na području informaciono – komunikacionih i proizvodnih tehnologija omogućile su prelaz iz tradicionalne ekonomije u „novu“ ekonomiju koja se naziva „ekonomija znanja“ (*engl. „Knowledge Economy“*). Sve navedene transformacijske promjene izložile su preduzeća novim problemima i novim prilikama u nepredvidivom poslovnom okruženju.

Na osnovu navedenog može se konstatovati da je poslovanje preduzeća u savremenim uslovima u velikoj mjeri opredjeljen karakteristikama okruženja. Zbog naglašenog značaja praćenja promjena u okruženju u ovom radu u nastavku će se analizirati ključne karakteristike poslovnog okruženja u globalnoj privredi, ključne pretpostavke uspješnog poslovanja u tom okruženju, načini pozicioniranja preduzeća, te faktori održivog razvoja u istom.

2. KLJUČNE KARAKTERISTIKE POSLOVANJA PREDUZEĆA U SAVREMENIM USLOVIMA

Ključne karakteristike savremenog okruženja su: globalizacija, inovacije, višestruka funkcionalnost i povezanost sa kupcima i dobavljačima. Iste treba da budu osnova za pozicioniranje preduzeća u vrlo složenom poslovnom okruženju.

Globalizacija (Granice država ne predstavljaju značajnu prepreku konkurentnim stranim preduzećima koja posjeduju veću efikasnost i brže se prilagođavaju promjenama). U informatičkoj eri svako preduzeće bez obzira na veličinu natječe se s najboljim svjetskim preduzećima. Velike investicije u nove proizvode mogu zahtijevati korisnike u raznim dijelovima

zemaljske kugle ukoliko se žele osigurati dovoljni prihodi. U skladu s navedenim bosansko – hercegovačka preduzeća moraju kombinirati efikasnost i konkurentnost kroz marketinške aktivnosti i zadovoljavanje potreba lokalnih kupaca.

Pod uticajem procesa globalizacije također je došlo do niza tehnoloških, političkih i društvenih promjena. Navedene promjene uticale su na poslovno okruženje preduzeća i samo poslovanje. Materijalni oblik stvaranja vrijednosti u sve većem obimu rezultat je nematerijelnih faktora, pa se time materijalna proizvodnje počinje sve više temeljiti na znanju. Globalizacija stavlja akcenat na tržište informacionih tehnologija, koje su neophodne za uključivanje preduzeća u svjetske privredne tokove. Primjer je Internet mreža, zahvaljujući kojoj preduzeće može da plasira svoje usluge, prati cijene konkurencije, tehnološki razvoj, metode i tehnike za unaprijeđenje poslovanja.

Primjena informacionih tehnologija u uslovima globaliziranog poslovanja imala je uticaja na redefinisane načina donošenja poslovnih odluka (upravljački proces), što se prikazuje sljedećom tabelom:

Tabela 1: Donešenje poslovnih odluka

<i>R.br</i>	<i>Tradicionalni pristup</i>	<i>Savremeni pristup</i>	<i>It</i>
1.	Menažeri donose sve odluke	Donošenje odluka je dio aktivnosti svakog zaposlenika	DSS
2.	Samo eksperti mogu realizovati složene aktivnosti	Radnik opće kvalifikacije može raditi kao ekspert	ES
3.	Informacija se može dobiti samo na jednom mjestu i u jednom trenutku	Informacije mogu nastati na više mjesta, gdje je to potrebno	DB
4.	Rad sa informacijama zahtjeva posebne prostorije	Rad sa informacijama se može ostvariti na svakom mjestu	Bežični

Izmjenjeni načini donošenja poslovnih odluka, rezultat su izmjenjenih karakteristika preduzeća u nastavku prikazanih.

Prepoznavanje potreba korisnika. Preduzeća koja su djelovala u industrijskom dobu razvijala su se i bila prepoznata na tržištu kroz ponudu jeftinih i standardiziranih proizvoda i usluga. U savremenim uslovima poslovanja, pojavom tehnologija utemeljenih na Internetu, korisnik je u mogućnosti na jednostavan i transparentan način provjeriti postoji li takav proizvod, kakva su njegova svojstva i kolika mu je cijena kod više različitih

preduzeća. Savremena preduzeća koja djeluju u današnjem informatičkom dobu za razliku od preduzeća u industrijskom dobu, moraju pronaći način kako nuditi prilagođene proizvode i usluge korisničkim segmentima koje opslužuju ili ih žele opsluživati, bez plaćanja “*kaznene cijene*” za proizvode koji imaju visoku različitost, ali mali volumen – tj. moraju osigurati “*Mass Customization*”.

Inovacije. Životni vijek proizvoda konstantno se smanjuje. Konkurentska prednost iz jedne generacije života proizvoda ne osigurava predvodništvo proizvoda na sljedećoj tehnološkoj platformi. Preduzeća koja se natječu u industrijama i tržištima u kojima postoji brza tehnološka inovacija moraju usavršiti predviđanje budućih potreba svojih korisnika, planirati ponudu bitno različitih proizvoda i usluga od postojećih, te brzo implementirati nove tehnologije u procese proizvodnje kako bi povećali efikasnost. Preduzeća koja se nalaze u industrijama s relativno dugim životnim ciklusom proizvoda, neophodno je da kontinuirano poboljšavaju procese i svojstva proizvoda.

Višestruka funkcionalnost. Industrijsko doba osiguravalo je konkurentsku prednost kroz specijalizaciju funkcionalnih vještina unutar preduzeća (u proizvodnji, nabavi, distribuciji, marketingu i tehnologiji). Takva specijalizacija je donosila značajnu prednost pred konkurencijom, no s vremenom je povećavanje funkcionalne specijalizacije dovelo do ogromne neefikasnosti, nesaradnje između pojedinih odjela u preduzeću i sporom procesu odgovora na promjene. Informatičko doba i preduzeća koja djeluju u njemu koriste integrirane poslovne procese, koji ruše tradicionalne poslovne funkcije.

Povezanost s kupcima i dobavljačima. Tradicionalna preduzeća - preduzeća industrijskog doba saradivala su s korisnicima i dobavljačima koji su se, slikovito rečeno, mogli dohvatiti rukom, tj. na ograničenom tržištu. Informatička tehnologija omogućava modernim preduzećima integraciju procesa nabave, proizvodnje i isporuke proizvoda, na način da je izvođenje operacija potaknuto narudžbom kupca, a ne planovima proizvodnje kojima se guraju proizvodi i usluge kroz vrijednosni lanac. Integrirani poslovni sistem, od narudžbe kupca prema dobavljaču sirovina, omogućava svim dijelovima preduzeća koji tvore vrijednosni lanac, dostizanje značajnih poboljšanja u području troškova, kvalitete i vremena reakcije.

Zaposleni koji posjeduju znanje i intelektualni kapital. U preduzećima industrijskog doba postojala je jasna podjela između dvije grupe zaposlenih. Intelektualna elita – menadžeri i inženjeri – koristili su svoje analitičke sposobnosti za modeliranje proizvoda i procesa, odabir, upravljanje kupcima

i nadgledanje dnevnih operacija. Drugu skupinu sačinjavali su zaposleni koji su u stvarnosti sudjelovali u proizvodnji i davanju usluga. Ta direktna radna snaga bila je temeljni faktor proizvodnje u preduzećima industrijskog doba koja su koristila njihovu fizičku snagu. Oni su obavljali svoje zadatke i procese pod direktnim nadzorom „bijelih ovratnika“ – inženjera i menadžera. Na kraju dvadesetog stoljeća, automatizacija i produktivnost smanjili su potrebu za zaposlenim koji obavljaju tradicionalne funkcije, dok je u isto vrijeme povećana konkurentnost povećala potrebu za brojem zaposlenih koji obavljaju analitičke funkcije u inženjeringu, marketingu, upravljanju i administraciji. Ulaganje, upravljanje i iskorištavanje znanja pohranjenih u glavama zaposlenih postalo je ključno za preduzeća koja posluju u informatičkom dobu.

2.1. Ključne pretpostavke za poslovanje savremenih preduzeća

U okvirima poslovanja savremenog preduzeća nastupila je informatička era i sa sobom donijela rapidne promjene koje su značajno uticale na sposobnost preduzeća da odgovori izazovima i zahtjevima savremenog okruženja. Najveća promjena dogodila se na području stvaranja vrijednosti i izvora konkurentskih prednosti. Materijalni oblik stvaranja vrijednosti u sve većem obimu rezultat je nematerijalnih faktora. Materijalna proizvodnja se sve više temelji na znanju. Izvor konkurentskih prednosti nije više kapital, prirodni resurs ili rad, već znanje, a u njemu intelektualni kapital. Istodobno, razvoj informatičke tehnologije značajno je snizio troškove poslovanja i tradicionalna organizacijska struktura poprimila je novi oblik sa izmjenjenom ulogom zaposlenih i menadžera. U ovako opisanom okruženju u kojem je tempo promjena znatno brži, preduzeća se susreću sa mnogobrojnim problemima i izazovima kao što su:¹

- pojačana konkurencija na globalnom tržištu;
- razvoj informacione tehnologije i interneta kao virtuelnog svjetskog tržišta;
- inovativni paket ponude proizvoda i usluga, jer se potrebe i zahtjevi potrošača nepredvidivo mijenjaju;
- u prihodima preduzeća mijenja se odnos između proizvoda i usluga, u korist usluga,
- veći broj akvizicija, spajanja, razdvajanja i sličnih promjena struktura

¹ Sundać D., Švast N., *Intelektualni kapital – temeljni čimbenik konkurentnosti preduzeća*, Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva, Zagreb 2009., str. 9 – 15.

preduzeća, jer je sve veća potreba za umrežavanjem sa drugim preduzećima i saradnjom između preduzeća;²

- izražen rast troškova marketing aktivnosti što dovodi do cjenovne konkurencije ili konkurencije putem cijena između preduzeća;
- dolazi do povećanja obima i složenosti preduzeća (strateške poslovne jedinice) što zahtjeva strateški pristup;
- izražna potreba za strateškim pristupom upravljanja u malim preduzećima;
- porast značaja i potrebe za uslugama prema potrošačima;
- pojava novih tržišnih segmenata;
- rastuća moć distribucionih kanala;
- porast vladinih regulativa;
- Evropska integracija;
- naglašen značaj outsourcing - a (izmeštanje manje važnih resursa van preduzeća);
- potreba za neprestanim iznalaženjem novih izvora konkurentskih prednosti prednosti;
- potreba za ubrzanjem procesa razvoja novih proizvoda jer je sve više proizvoda koji zastarjevaju u vrlo kratkim rokovima (zastarjevanje je svedno čak na 6 mjeseci kod određenih proizvoda visoke tehnologije);
- potreba za saradnjom sa manjim brojem dobavljača. Na osnovu iznesenih karakteristika i problema sa kojim se susreće savremeno preduzeće mogu se formulisati ključne pretpostavke za poslovanje preduzeća:

- u cilju postizanja veće efektivnosti poslovnih funkcija nasuprot funkcionalnoj specijalizaciji težiti integrisanim poslovnim procesima;
- čvrsto povezivanje glavnih poslovnih funkcija nabavke, proizvodnje i isporuke, kako bi se što prije odgovorilo na zahtjeve kupaca;
- težiti za što potpunijim odgovorom specifičnim potrebama i zahtjevima različitih tržišnih segmenata, a pritom ispoštovati princip efikasnosti;
- nastojati što potpunije zadovoljiti specifične lokalne potrebe nasuprot postojanju globalnog tržišta i konkurencije;
- kontinuirano razvijati sposobnosti brzog uvođenja novih tehnologija i njihove upotrebe u cilju zadovoljenja potreba potrošača;
- naglašavati ulogu zaposlenih u rješavanju problema i unapređenja kvaliteta.

² Bešić C., Dorđević D., *Razvoj korporativnog preduzetništva kao preduslova za unapređivanje konkurentnosti preduzeća, Pregledni naučni rad,*

Povećana složenost i promjenjivost okvira savremenog poslovanja postavlja zahtjeve pred menadžment preduzeća da se kontinuirano suočava sa promjenama, predviđa ih i shodno njima planira poslovnu strategiju. Pomenuti uticaji izraženi su u svim preduzećima samo sa različitim intenzitetima. U ovakvim uslovima informacione tehnologije postaju neizbježne za opstanka preduzeća, omogućavajući fleksibilno ponašanje menadžmenta u odnosu na tržišne promjene kao i neophodne informacije top menadžmentu o kritičnim trendovima.

2.2. Poslovanje preduzeća u globalnoj privredi

U savremenim uslovima poslovanja okarakterisanim dinamičnim promjenama, kao i djelovanjem globalnih faktora – društvenih, političkih, tržišnih, ekonomskih, kadrovskih, preduzeće poprima novu ulogu i nova obilježja u pogledu ostvarivanja profitabilnog poslovanja i konkurentskih uslova. Danas, kada je neosporna prisutnost značajnih transformacionih uslova poslovanja, kada je neophodno prepoznavanje promjena i adekvatno reagovanje na njih, istovremeno je naglašena potreba redefinisavanja novih ključnih obilježja savremenog preduzeća. Navedena potreba rezultat je konkurentskog okruženja koje potencira konstataciju da su promjene jedina konstanta.

U periodu od 1850 do 1975. godine uspjeh preduzeća je zavisio od njegove mogućnosti da iskoristi efekte ekonomije obima i širine i od sposobnosti sticanja fizičkih resursa za obavljanje masovne proizvodnje standardnih proizvoda.³ Naime, tradicionalna ekonomija osnove svoje konkurentske sposobnosti nalazila je u jeftinoj radnoj snazi, sirovinama, energiji, tehnologiji, mehanizaciji i automatizaciji. Za kontrolu efikasnosti alokacije i upotrebe finansijskih i fizičkih resursa bio je dovoljan set finansijskih pokazatelja.

Savremeno informatičko doba izmjenilo je osnovne pretpostavke uspješnog poslovanja preduzeća i postavilo nove zahtjeve u pogledu mjerenja i upravljanja. Nasuprot tradicionalnoj ekonomiji nova ekonomija svoju konkurentsku prednost gradi na visokim tehnologijama, znanju, inovacijama, globalnom povezivanju i strateškom udruživanju multinacionalnih i transnacionalnih kompanija i korporacija.

Novi način ostvarivanja prihoda i profita ogledaju se u sljedećem:

³ Kaplan S. Robert, Norton P. David, *The Balanced Scorecard, Translating Strategy into Action*, Harvard Business School Press, Boston, Massachusetts, 1996. str. 2.

- stvaranje nove vrijednosti korištenjem intelektualnog kapitala;
- stvaranje lojalnih potrošača;
- povećanje relevantnih oblika intelektualnog kapitala (tržišne marke, zaštitna prava i sl.);
- prikupljanje i sinergija znanja koje se nalazi u svim sistemima preduzeća;
- postizanje i održavanje konkurentskih prednosti na tržištu.

Obezbjedivanje načina za ostvarivanje profitabilnog poslovanja podrazumijeva:⁴

- prilagodljivost preduzeća na promjene okruženja uz potpunu uključenost zaposlenih;
- razumjevanje organizacijskih ciljeva od strane zaposlenih;
- organizacijska struktura koja potiče kooperaciju i efikasno izvršavanje radnih zadataka;
- kreativnost preduzeća izraženu kroz broj inovacija (nove usluge i proizvodi);
- razvoj i usmjeravanje menadžmenta u kontekstu rješavanja stvarnih organizacijskih problema;
- povećana integracija menadžera u radne timove.

Konkurentsku prednost nije dovoljno samo kreirati, veći je izazov održati. Obzirom na visoku turbulenciju i dinamičnost preduzeća moraju posjedovati visoke dinamičke sposobnosti, a to znači:⁵

- zapažati promjenjive tržišne zahtjeve i tendencije;
- formulisati vizije budućnosti preduzeća i imati sposobnosti korekcije planova u skladu s promjenama na tržištu;
- razvijati potrebne ključne sposobnosti za ostvarivanje konkurentskih prednosti;
- restrukturirati procedure u cilju jačanja tržišne pozicije uz podršku svih zaposlenih.

Iako su navedeni izvori za postizanje konkurentnosti savremena preduzeća, uključujući i BiH preduzeća nailaze na probleme postizanja i održavanja konkurentskih prednosti.

⁴ Kotler, P., *Marketing Management*, Pearson Education, Inc., Upper Saddle River, New Jersey, 2003

⁵ Rayport, J.F., Javorski, B.J., *E – Commerce*, McGraw – Hill International education, 2001.

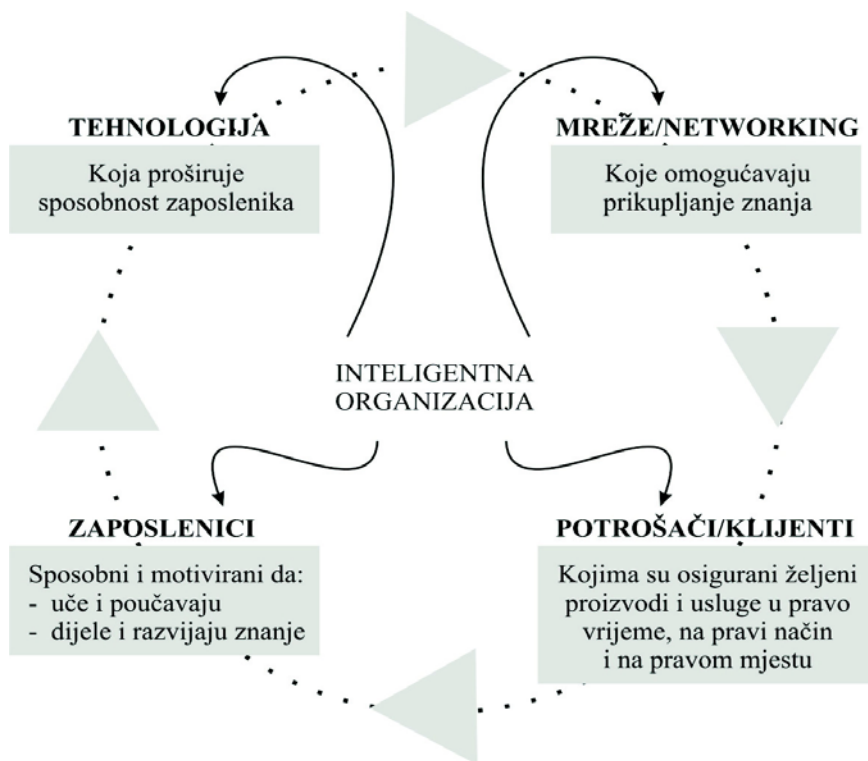
Osnovni razlog nekonkurentnosti je strateška nefokusiranost, koja je posljedica neadekvatne organizacione kulture, nedovoljnog znanja, i neadekvatne strukture preduzeća. Iz navedenih razloga neophodno je da se preduzeća prilagode konkurentskim uslovima i motivišu zaposlene da rade u skladu sa zahtjevima konkurentskog okruženja. Sve navedeno traži bolje razumjevanje globalnih ciljeva i strategije preduzeća, čvrste veze i komunikaciju između zaposlenih. U tom slučaju put informacija se skraćuje, što dovodi do povećanja efikasnosti. Sve navedeno je dovoljno da se prihvate i primjenjuju savremeni alati i modeli koji se primjenjuju u svjetskim preduzećima, a u bh. preduzećima nisu još zaživjeli. Iako su navedene osnovne karakteristike i izvori konkurentskih prednosti, one nisu konačne. Neke karakteristike poslovanja odlaze ili će otići, jer nisu dovoljne da bi preduzeće bilo konkurentno, a neke tek dolaze ili će doći i postati temelj konkurentnosti i dugoročnog uspjeha.

Kao što vidimo karakteristike savremenog okruženja uslovile su izmjenjene načine djelovanja preduzeća, ali ostavile nepromjenjen kratkoročni cilj tj. prihod i stvaranje profita i to na način kako to zahtijeva savremeno poslovno okruženje. Izmjenjeni uslovi poslovanja zajedno sa novim izvorima konkurentskih prednosti zahtijevaju promjenu u načinu djelovanja preduzeća. Jednostavno preduzeća su prisiljena na konstantno usavršavanje proizvoda i iznalaženje novih puteva do sve zahtjevnijih kupaca /potrošača.

Krajnji rezultat izmjenjenog poslovnog okruženja, načina reagovanja preduzeća i načina ostvarivanja profitabilnog poslovanja je konverzija tradicionalnog industrijskog preduzeća u inteligentnu organizaciju.

2.3. Tradicionalno industrijsko preduzeće vs. inteligentna organizacija

Slika 1: Inteligentna organizacija



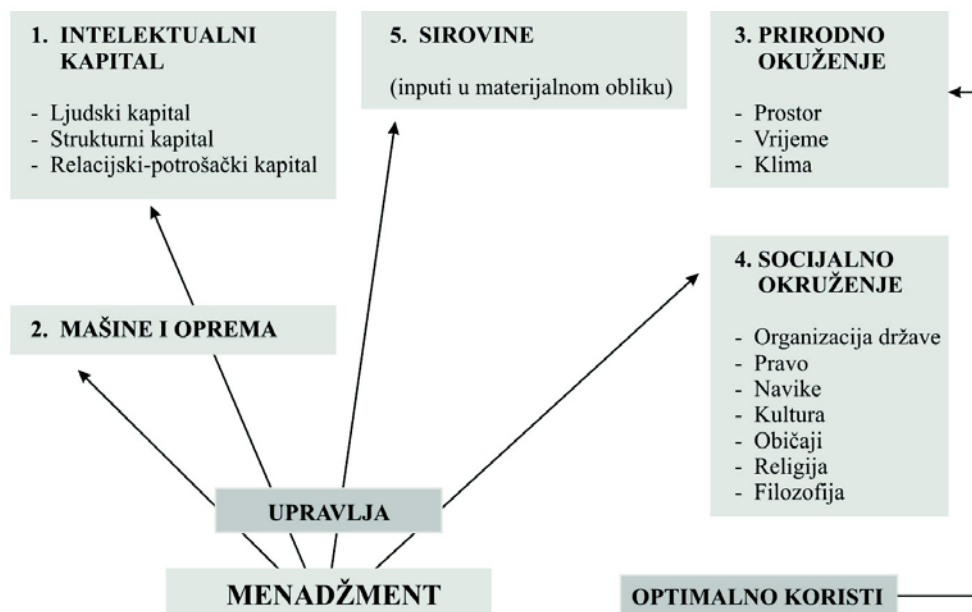
Inteligentne organizacije jesu sva ona preduzeća koja se odlikuju sljedećim:

- znaju koje znanje trebaju, i posjeduju zaposlene koji imaju željeno znanje;
- koriste tehnologiju na način da proširuju sposobnosti zaposlenih;
- posjeduju mreže za prikupljanje znanja;
- u krajnjoj instanci uspješno upravljaju intelektualnim kapitalom.

Za inteligentnu organizaciju od presudne važnosti je menadžment koji njome upravlja. Zavisno od toga, da li menadžment shvata važnost znanja i intelektualnog kapitala stvara će ili ne okruženje koje podržava učenje, kreativno mišljenje i inovativnost. Isto treba da potiče međuljudske odnose, poboljšava interpersonalnu komunikaciju, doprinosi organizacijskoj fleksibilnosti. Organizacijska fleksibilnost olakšava adaptivnost na promjene na tržištu. Jedna od glavnih razlika inteligentne organizacije u odnosu na tradicionalno preduzeća upravo je izražena fleksibilnost i adaptivnost.

Fleksibilnost i adaptivnost postaju u tolikoj mjeri važni, da zapravo postaju novi pokazatelji uspješnosti poslovanja preduzeća umjesto klasičnih pokazatelja: produktivnosti, ekonomičnosti i rentabilnosti. Konverzijom industrijskog preduzeća u inteligentnu organizaciju iskristalisali se novi faktori održivog razvoja kao što sljedeća slika pokazuje.

Slika 2: Ključni faktori razvoja preduzeća



Fleksibilnost se definiše kao sposobnost preduzeća da se svojom unutrašnjem organizacijom prilagodi tržištu i okruženju.

Adaptivnost se definiše kao sposobnost organizacijskog oblika da se prilagodi tokovima u okruženju.

Dva navedena pokazatelja su od presudne važnosti za poslovanje savremenog preduzeća. Tome u prilog ide činjenica da samo preduzeća koje je fleksibilno i adaptivno, kontinuirano istražuje potrebe kupaca, unaprijeđuje proizvode u skladu sa zahtjevima kupaca, može očekivati konkurentski prestiž, a time i dugoročni uspjeh.

3. ZAKLJUČAK

U kontekstu poslovanja u globalnoj privredi preduzeća treba da budu sposobna da odgovore zahtjevima stalnog učenja i usavršavanja. Dakle, sa sigurnošću se može reći da se kao imperativ savremenog poslovanja nameće kontinuirano suočavanje s promjenama i shodno njima planiranje poslovanja. Promjene su se dogodile na području stvaranja vrijednosti (dominacija nematerijalne imovine v.s. materijalne). S izmijenjenim načinom stvaranja vrijednosti došlo je postavljanja novih zahtjeva u pogledu mjerenja poslovnih rezultata i upravljanja. Sve pomenute promjene dovele su do transformacije tradicionalnog industrijskog preduzeća u inteligentnu organizaciju, koja afirmiše nematerijalnu imovinu kao način stvaranja vrijednosti i kreiranja konkurentskih prednosti.

Nja osnovama do sada rečenog može zaključiti da je okvir poslovanja preduzeća u uslovima globalizirane privrede kompleksan. Naime, zadovoljenjem osnovnih ekonomskih principa preduzeća mogu se ostvariti pozitivni poslovni rezultati, al to je nedovoljno za budućnost preduzeća u prethodno opisanom poslovnom okruženju.

Svjetska globalizacija zajedno sa dinamičnim okruženjem navodi preduzeća da uče kako se prilagoditi nestabilnom tržištu. Kompetentnost preduzeća postala je zaštitni znak. Dok je nekompetenost prositekla iz neuspjele transformacije i prilagodbe organizacione strukture osiguran put za propadanje preduzeća.

Problemi kordinacije i integracije se pojavljuju zbog povećane dinamike okruženja, stagnirajućih tržišta učinili su koncept savremenog poslovanja izrazito kompleksnim. Zbog toga je glavni izazov za preduzeća postao način kako iskoristiti nove mogućnosti suočavajući se istovremeno sa neočekivanim rizicima, intenzivnom globalnom konkurencijom i sve zahtjevnijim kupcima.

LITERATURA

- ☐ Bešić C., Đorđević D., Razvoj korporativnog preduzetništva kao preduslova za unapređivanje konkurentnosti preduzeća, Zagreb., str (11-14). Pregledni naučni rad,
- ☐ Cvetanović S; Stanković Lj, Tehnologija kao faktor konkurentskih prednosti, Ekonomski fakultet Niš br.3. 21 – 32 (2005).
- ☐ Kaplan S. Robert, Norton P. David , The Balanced Scorecard, Translating Strategy into Action, Harvard Business School Press, Boston, Massacahusetts, str. 2. (1996).
- ☐ Kotler, P., Marketing Management, Pearson Education, Inc., Upper Saddle River, New Jersey, 2003.
- ☐ Milenković R., Utjecaj zainteresiranih strana na uspješnost organizacije, Prergledni naučni članak, Institut za elektrotehniku Zagreb.
- ☐ Pešalj B., Mjerenje performansi preduzeća – tradicionalni i savremeni sistemi, Ekonomski fakultet Beograd, str. 11 - 25 (2006).
- ☐ Pine, B.J., and G., J.H., Welkome to the Experience Economy Harward Busines Review, July – August, 97 – 104 (1998).
- ☐ Rayport., J.F., Javorski, B.J., E – Commerce, McGraw – Hill International education, 2001.
- ☐ Sundać D., Švast N., Intelektualni kapital – temeljni čimbenik konkurentnosti poduzeća, Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva, Zagreb, str. 11 - 25 (2009).
- ☐ Sundać D.et al: Fleksibilnost i adaptivnost: novi pokazatelji uspješnosti poslovanja, I.B.C.C., Rijeka, str. 9 -15 (1997).
- ☐ Walker G., Modern Competeive Strategy, Mc. Graw - Hill International edition, 2007.
- ☐ Ocean Tomo LLC.: <http://www.oceantomo.com/ice.html>, novembar - decembar, 2009.
- ☐ www 1000 ventures.com Robinson, S.P., Managine Today Prentice Hall, Second Edition, New Jersey, 2000, p.11.
- ☐ www-link – elearning.com/materijali ITTP – 17 pdf. april, 2010.

**NEVIDLJIVE CARINSKE BARIJERE KAO VID ZAŠTITE
DOMAĆEG TRŽIŠTA**

**THE INVISIBLE TARIFF BARRIERS AS AN ASPECT OF
PROTECTION OF THE DOMESTIC MARKET**

Mehmedalija Hadžović

Sažetak

U ovom članku tretirat ćemo problematiku nekih od necarinskih ili „nevidljivih carinskih barijera“ kao jednim od vidova zaštite domaćeg tržišta. Ovaj oblik carinskih barijera tokom osamdesetih posebno se manifestovao kroz tzv. OMA, VER, MFA i slične sporazume, a danas se primjenjuje kroz specifične oblike raznih administrativnih, sigurnosnih, sanitarnih i sličnih oblika zaštite. U članku ćemo se posebno baviti problemima BiH izvoznika koji su sa ovim problemom suočeni, posebno sa susjednim zemljama, Hrvatskom i Srbijom sa kojima posluju u okviru CEFT-a sporazuma.

Ključne riječi: nevidljive carinske barijere, OMA, VER, sanitarni, sigurnosni, administrativni propisi.

Abstract

The issues of non-tariff or „invisible tariff barriers“ as one of the aspects of protection of domestic market are treated in this article. This kind of tariff barriers manifested itself thorough the so called OMA, VER, MFA and similar agreements during the 80ies, whereas today it is applied through specific forms of administrative, safety, sanitary and other forms of protection. The article will particularly deal with the problems BH exporters have been facing, especially with their counterparts from neighbouring countries, Croatia and Serbia, with which they operate under the CEFT Agreement.

Key words: Invisible tariff barriers, OMA, VER, sanitation, Safety administrative regulations.

1. Uvod

Pošto se carinska ograničenja stalno smanjuju, a kontingenti ili kvote prema postojećim pravilima međunarodne ekonomije danas uglavnom zabranjuju, značajan broj zemalja učesnica u svjetskoj trgovini i dalje uporno pronalazi ograničenja za uvoz strane robe na svoje tržište, nastojeći pri tom ostati u okviru postojeće zakonske regulative. U ovakvim mjerama uglavnom prednjače razvijene zemlje što se može vidjeti iz podatka da je od cjelokupnog uvoza na njihovo tržište tokom 1996. godine čak 25% bilo pogođeno nevidljivom carinskom barijerom. U ovom smislu, posebno prednjače SAD koje su i najizloženije svjetskom trgovinskom pritisku, što i ne čudi ako se uzme u obzir veličina i ekonomska snaga tržišta. U tom smislu SAD su ove mjere zaštite sopstvenog tržišta sa 8% tokom 1975 godine podigle na 25% već sredinom osamdesetih godina prošlog vijeka. U tom periodu najveći dio ograničenja se donosio na automobile i elektroniku koji su dolazili iz azijskih zemalja a danas se ove mjere, kako u SAD tako i na drugim velikim tržištima, primjenjuju posebno na poljoprivredne, proizvode iz oblasti prehrambene, industrije tekstila i čelika¹. Mjere koje su obilježile osamdesete uglavnom su se najviše odnosile na dobrovoljna izvozna ograničenja ili VER / voluntary export restraint / sporazume.

2. Ograničenje izvoza

Ograničavanje izvoza (engl. *restriction on exportation*) nameće država izvoznica u cilju očuvanja određenih prirodnih bogatstava, ali i kao rezultat sporazuma koji se sklapaju u ovom smislu sa zemljom uvoznicom. Isto tako, u ovu kategoriju spadaju i dobrovoljna ograničenja izvoza na određena tržišta koje zemlja uvoznica sklapa sa određenom industrijskom granom zemlje izvoznice.

¹ Tokom sedamdesetih a naročito tokom osamdesetih došlo je oživljavanja protekcionizma, i to najviše upotrebom necarinskih barijera, jer su se nominalne carinske stope uslijed novih ekonomskih i političkih događanja u svijetu mijenjale. Taj neoprotekcionizam se uglavnom osanjao na nepisano pravilo da se pregovara bilateralno a nameće selektivno. Mnoga ispitivanja su pokazala kako su NTB / Non-Tariff Barriers/svojim efektima prevazišle nivo carina. Tokom 1986 godine oko 54% svih proizvoda koji su bili predmet međunarodne trgovine bilo je podvrgnuto NTB. NTB su u Francuskoj iznosile 82%, u Holandiji 79%, Belgiji 74%. Izvor: Gajinov D.: *Procesi ekonomske integracije na američkom kontinetu, Naučna knjiga beograd, 1997 god., str.43.*

VER sporazumi

VER sporazume sklapaju države uvoznice sa određenom industrijskom granom u zemlji izvoznici. Sporazum, kako smo i naglasili, podrazumijeva dobrovoljno ograničenje izvoza te industrijske grane ili grupacije u državu koja je sa njom zaključila VER sporazum. Nakon 50-tih godina, SAD su nametale ovakvu vrstu ograničenja posebno u slučajevima tekstila, automobila i elektronike. Ovim mjerama su, u prvom redu bile pogođene zemlje poput Japana i Koreje². Kasnije su se ove mjere počele primjenjivati EU³, kao na i druge industrijski razvijene zemlje. Urugvajskom rundom zahtijevano je odustajanje od ove politike i to najkasnije do 1999 godine. Ekonomski gledano, pojavni oblik ove vrste ograničenja sličan je izvoznim kvotama koje nameće zemlja izvoznik. Primjer je dobrovoljno ograničenje izvoza japanskih automobila 1981.godine u SAD. Ovom ograničenju prethodio je značajan pad proizvodnje domaćih američkih automobila i to za jednu trećinu, pri čemu je uvoz porastao sa 18 na 29%. Rezultat ovakve situacije je gubitak od oko 300.000 radnih mjesta u automobilskoj industriji SAD u tom vremenu. Japan se obavezao da će smanjiti svoj izvoz automobila u SAD za 1,85 miliona komada tokom 1984. i 1985.godine kako ne bi izazvao veća carinska ali i druga ograničenja u svojoj daljnjoj ekspanziji prema ovom, najvećem tržištu na svijetu.

Dobrovoljna izvozna ograničenja, ekonomski gledano nisu u potpunosti zadovoljila osnovni cilj zbog kojeg su nametnuta, jer su zemlje izvoznice uvijek pronalazile način njihovog zaobilaženja. Jedan od uočenih načina bilo je uobičajeno smanjenje broja uvezenih jedinica robe, ali i značajno povećavanje kvalitativnog i cjenovnog asortimana što je, u konačnici zemlji izvozniku donosilo male ili nikakve gubitke na finansijskom planu. Ovo se, u praksi posebno manifestovalo u opisanom japanskom slučaju. Ekonomski efekat u navedenom slučaju bili su:

- domaći proizvođači su ostvarili određene, privremene koristi, prvenstveno koristeći određeni /niži /kvalitativni razred u kojem su poboljšali određena rješenja, te povećali svoju proizvodnju što se

² Japanski proizvodi su tokom 1989 godine 70 a korejski 38 bili podvrgnuti VER sporazumima. tokom 1994 godine VER mjerama su najviše bile pogođene zemlje Istočne Evrope, Koreja i Japan.

³ EU je tokom 1994 godine VER sporazume primjenila 46 puta. U strukturi roba na koje su od strane EU primjenjeni ovakvi sporazumi dominiraju: tekstil / 10 sporazuma /, poljoprivreda / 11 sporazuma i čelik / 10 sporazuma. Tokom 1994 godine u svijetu je ukupno ugovoreno 79 ovakvih sporazuma.

manifestovalo profitom ostvarenim tokom 1984.godine u iznosu od oko deset, a tokom 1985.godine osam milijardi US dolara,

- japanski proizvođači su, također značajno finansijski profitirali prodavajući skuplje modele svojih automobila.

Glavni gubitnik su bili američki potrošači koji su domaće automobile sada plaćali 660 dolara više po jedinici proizvoda, a japanske čak za 1300 dolara.

Međunarodna trgovinska komisija SAD /USITC/ prezentirala je podatke iz kojih je vidljivo kako je ukupan trošak ovog sporazuma u periodu 1981. – 1984.godina iznosio oko 15,7 milijardi US dolara. Ono što bi se, na prvi pogled nametnulo kao pozitivan efekat je činjenica da je spašeno 44.000 radnih mjesta u američkoj automobilskoj industriji. Slab učinak se, međutim vidi iz činjenice kako je svako spašeno radno mjesto koštalo oko 100.000 dolara. Japan je u periodu 1986. – 1991.godine, jednostrano ograničio izvoz svojih automobila u SAD na količinu od 2,3, a nakon 1991.godine na 1,65 miliona komada automobila.

Nedostatak ovog vida zaštite domaćeg tržišta u odnosu na carine ili kvote ogledao se i u činjenici da su se ovakva dobrovoljna ograničenja uglavnom dogovarala sa velikim izvoznim ekonomijama što je u povoljniji položaj dovodilo manje izvoznike koji su koristeći nedostatak robe na domaćem tržištu povećavale svoje izvoze na to područje. Isto tako, dešavalo se u praksi da se roba iz zemlje koja je potpisala dobrovoljno ograničenje izvoza pojavi preko trećeg tržišta koje nije imalo sporazum o ograničenju.

Praksa je pokazala kako VER uvijek više košta zemlju koja je tražila ovaj vid zaštite u odnosu na zemlju izvoznika. Ipak, s obzirom da se u VER sporazumu ugrađuje element „dobrovoljnosti“, te da ima u sebi i element privremenosti, ovaj vid zaštite domaćeg tržišta dozvoljen je po međunarodnim trgovinskim propisima.

OMA sporazum

OMA sporazum /orderly marketing agreement/ predstavlja sporazum zaključen između zemalja učesnica u međunarodnoj trgovini o dobrovoljnom ograničenju izvoza robe zemlje izvoznika na uvozno tržište druge zemlje učesnice. U startu, vidimo sličnost sa VER sporazumima. Osnovna razlika je što su u prvom slučaju učesnice u sporazumu industrijska grana ili poslovno udruženje zemlje izvoznice i zemlja uvoznica. U slučaju

OMA sporazuma to su, kako smo i naglasili, zemlje učesnice direktno. Najpoznatiji OMA sporazum odnosi se na tekstil i poznat je pod imenom MFA. Ovaj sporazum je tokom 1974.godine potpisalo 50 zemalja, a odnosio se na ograničenje izvoza tekstila iz nerazvijenih, kao i zemalja u razvoju u razvijene zemlje svijeta. Sporazum je kamufliran pričom o regulisanju tekstila u međunarodnom prometu. U stvarnosti, radilo se o primjeni sistema kontingenata na osnovu kojih su razvijene zemlje štitile, i to prikrivenim sistemom kontingenata, svoja tržišta.

Tokom osamdesetih godina, još jedan oblik prikrivenih barijera svjetskoj trgovini naglo je isplivao na površinu. Bile su to vladine nabavke /javne nabavke/ koje su, u principu uvijek u sebi sadržavale „lokalne preferencijale“ kojima se štitio domaći proizvođač. U smislu eliminacije ovakvih „nevidljivih“ barijera, pozitivan je pristup EU koja je uvođenjem EU regulative o procedurama dodjeljivanja ugovora dosta uradila na eliminaciji ovog, do tada često korištenog metoda. Tokom 1992.godine, GATT je proširio ingerencije GPA⁴ po ovom pitanju na mogućnost ulaganja protesta oštećenim učesnicima kad god budu smatrale da su diskriminirane. Tokom 2004.godine, EU je donošenjem Direktive „Osnovni principi direktiva javnih nabavki“ još više liberalizirala ovaj segment poslovanja⁵. U osnovi ovih propisa, kroz član 10. je rečeno: “Ugovorni organi se, prema ekonomskim operaterima ponašaju jednako i nediskriminirajuće i djeluju na transparentan način”. Koliko je ovakav otvoreniji pristup važan za svjetske trgovinske tokove, vidi se iz podatka da je tokom 2002.godine vrijednost javnih nabavki u EU iznosila 1.500 milijardi eura, što predstavlja 16,3% bruto nacionalnog proizvoda Unije.

U novije vrijeme, mjere koje ubrajamo u nevidljive carinske barijere najčešće su: administrativne⁶, sigurnosne /npr. propisi o sigurnosti elektro uređaja, automobila, itd./, sanitarne /propisi o zaštiti ljudi i životinja/, razne metode provjere carinskog tereta, korištenje pravila o porijeklu proizvoda⁷ i ostali slični propisi koji se nameću uvoznoj robi. Ovaj vid zaštite domaćeg

⁴ GATT – ov Sporazum o državnim kupovinama koji je dogovoren po okončanju Tokijske runde 1979 godine.

⁵ Zemlje članice su morale uskladiti svoje državne zakone sa direktivama EU do kraja januara 2006. godine

⁶ Sam proces administriranja uslijed prirode državnog, birokratskog aparata dovodi do usporavanja međunarodnih trgovinskih tokova.

⁷ Ovim pravilima se nameću kriteriji kojim se određuje tačno porijeklo proizvoda koji se uvozi. Sporazum o porijeklu proizvoda / WTO / nalaže članicama Svjetske trgovinske organizacije da pravila o porijeklu budu transparentna, da se ne upotrebljavaju kao vid ne carinske zaštite, da ne ometaju i ne remete svjetsku trgovinu te da se baziraju na pozitivnim standardima.

STRUČNI ČASOPIS U P R A V A tržišta je, u zadnje vrijeme u porastu. Kako bi se ovaj vid ne carinskih barijera koliko-toliko kontrolisao, WTO⁸ je donio niz sporazuma poput sporazumima o sanitarnim i fitosanitarnim mjerama, carinskom vrednovanju, pravilima o porijeklu, tehničkim barijerama trgovini, sporazum o investicionim mjerama trgovine⁹, itd.

U pogledu svega, do sada navedenog, možemo posmatrati i primjer BiH, posebno u trgovini koju naša zemlja provodi sa susjednim zemljama a u okviru CEFTA aranžmana. Poznato je kako sa susjednim zemljama, uglavnom imamo negativan spoljnotrgovinski saldo. Osim naših domaćih problema, značajan uticaj na ovo poslovanje imaju i necarinske barijere koje susjedne zemlje provode prema BiH. One se uglavnom manifestuju kroz traženje određenih certifikata koji se zbog nadekvatne organizacije ne mogu dobiti¹⁰, određenih administrativnih zabrana¹¹, kao i komplicirane kontrole

⁸ *Kroz članice WTO / Svjetska trgovinska organizacija / odvija se oko 90% svjetske trgovine. Iz tog razloga WTO ima zadatak, a to se od njega u potpunosti i očekuje, da još više smanji postojeće carinske kao i necarinske barijere slobodnom protoku roba, usluga i kapitala.*

⁹ *Kroz ovaj Sporazum sve zemlje članice WTO moraju informisati ostale zemlje članice putem WTO organizacije o svim investicionim mjerama koje će se donositi a kose se sa usvojenim pravilima kroz Sporazum. Sporazum je predvidi Komitet za TRIM monitoring implementaciju ovih postavljanih ciljeva.*

¹⁰ *Nadležnost za ove propise i regulativu je na državnom nivou koji zbog svog političkog ustrojstva djeluje sporo i neučinkovito. Takvu situaciju Hrvatska i Srbija koriste veoma učinkovito. Primjera radi proizvođači vode i ostalih pića ne mogu izvoziti svoje proizvode u susjedne zemlje jer nemamo certificiranu laboratoriju koja može davati certifikat o hemijskoj i mikrobiološkoj ispravnosti proizvoda koji se priznaju u EU. Tamo gdje postoji akreditovana laboratorija prateći certifikat iz BiH se ne priznaje, pa se traži isti takav certifikat izdat od na primjer laboratorije u Srbiji. Ponovno vađenje certifikata ne samo da zahtijeva vrijeme već i poskupljuje proizvod što ga onda čini nekonkurentnim.*

¹¹ *Prije tri godine Srbija je koristeći pojavu bolesti goveda uvela zabranu uvoza živih goveda kao i prerađevina od goveđeg mesa. Izuzetak su prerađevine za koje izvoznik može dokazati da su napravljene od goveđeg mesa porijeklom iz Srbije. U ovu vrstu barijere spada i izvoz ulja i maziva iz BiH u Srbiju isključivo preko prelaza Mali Zvornik.*

Ovo je u literaturi poznat slučaj sa ograničenjem uvoza videorekordera u Francusku 1982 godine isključivo preko carinskog prelaza Poitiers, malu carinsku ispostavu koja ima mali broj carinika koji objektivno mogu propustiti male količine robe. Oni su na ovaj način sa 15.000 rekordera nedjeljno uvoz smanjili na svega 2.000 komada.

Na sličan način reaguje i Hrvatska kao značajan vanjskotrgovinski partner BiH. Novim Zakonom izvoz mesa i mesnih prerađevina može se izvoziti iz BiH samo preko prelaza Doljani / Metković / i Bosanska Gradiška. Ne samo da će se smanjiti količina robe koja će na ovaj način prelaziti Hrvatsku granicu već će se na određen način politički i ekonomski favorizirati određeni dijelovi BiH s obzirom na transportne i druge troškove.

koja košta, a predugo traje¹². Sve to poskupljuje spoljnotrgovinski promet što BiH robu između ostalog čini i cjenovno nekonkurentnom¹³. Izlaz iz ove, dosta komplikovane, situacije treba tražiti u institucionalnom prevazilaženju uočenih problema. U međuvremenu /pošto to zahtijeva duže rokove/ rješenja na kraći rok se trebaju tržiti u međudržavnim sporazumima o uzajamnom priznavanju robnih dokumenata koje izdaju postojeće akreditirane laboratorije i institucije. U protivnom, treba primijeniti, u svijetu već isprobano rješenje putem reciprociteta¹⁴. U ovom momentu, BiH poštuje sve ugovorene CEFT-a obaveze, a njeno tržište je za uveznu robu u potpunosti otvoreno, što domaće proizvođače dovodi u neravnopravan tržišni položaj. Poznato nam je stanje BiH vanjskotrgovinske razmjene. Prehrambena i poljoprivredna proizvodnja bi, unatoč prisutnim problemima značajno riješile barem dio problema vezanog za postojeći vanjskotrgovinski debalans. Nažalost, u strukturi problema koji to onemogućuju, veliku ulogu igraju upravo instalirane nevidljive carinske barijere, posebno kada se radi o tržištima CEFT-e.

¹² *Roba se na primjer na granici sa Srbijom iz ovih razloga predugo zadržava / nekada i do 30 dana / što dovodi do kašnjenja u isporuci a postaje problematično kod robe koja ne trpi dugo čekanje. Postoje primjeri kako se npr. kolači kao roba koja sve to ne može podnijeti ne mogu izvoziti u Srbiju a bez problema mogu da se izvoze u Sloveniju, dakle područje EU. Ovo je odličan primjer nevidljive carinske barijere modernog doba.*

¹³ *Smatra se da BiH na ovaj način godišnje gubi nekoliko stotina miliona KM.*

¹⁴ *I ovo je kako smo to naglasili već opробan i učinkovit recept za prevazilaženje navedenih problema. U fus noti br.2 pojasnili smo kako je Francuska riješila problem prevelikog uvoza videorekordera. Najveći dio ovih uređaja je dolazio iz Japana. Japanska vlada je odmah konstatovala kako oni imaju specifičan snijeg te da uvezna ski oprema ne garantuje dovoljnu sigurnost za njene građane. Proizvođači / izvoznici ski opreme / mahom iz Evrope su morali ili da u potpunosti mijenjanju proizvod ili da odustanu od izvoza te opreme u Japan jer nisu u tom momentu mogli zadovoljiti traženi standard. Rezultat kontra mjere bio je da su Evropski izvoznici izgubili svoj položaj na Japanskom tržištu kojeg su do tada držali u iznosu od oko 50%.*

Zaključak

Necarinske barijere već dugo se koriste kao značajan instrumentarij zaštite domaćeg tržišta. Jačanjem globalizacionih procesa, snaženjem WTO, kao i ostalih međunarodnih subjekata koji se bave slobodnim protokom roba, snižavaju se carinske stope, eliminišu se stari i već prepoznatljivi oblici vještačkih carinskih barijera, a uvode nove i suptilnije metode koje, unatoč proklamovanim svjetskim principima o što slobodnijem prometu roba, dovode do usporavanja pri ulasku tih roba na određena nacionalna tržišta. Taj učinak smo ilustrovali primjerom BiH. Hrvatska i Srbija su uspjele bez problema plasirati svoju robu na BiH tržište, a na svojim granicama zaustaviti, odnosno usporiti izvoz BiH izvoznika upravo mjerama koje smo opisali.

Uvođenje opisanih barijera u određenim situacijama, kao što su ugroženost zdravlja ljudi, biljaka i životinja, pa čak i kod određene vrste zaštite domaćih proizvođača, može biti i opravdano. No, i pored svih neophodnosti vezanih za opravdane situacije, bitno je naglasiti njihov negativan efekat na svjetske trgovinske tokove, posebno imajući u vidu vrijeme u kojem živimo kao i sveopštu težnju čovječanstva za što većim stepenom liberalizacije svjetske trgovine.

Literatura

- ☐ Gajinov D.: Procesi ekonomske integracije na američkom kontinentu, Naučna knjiga, Beograd, 1997 godina.
- ☐ Hadžović M.: Menadžment vanjske trgovine, Arka press, Sarajevo, 2008 god.
- ☐ Kovačević R.: Međunarodna ekonomija, Institut za spoljnu trgovinu, Beograd, 1999 godine.
- ☐ Kurtović S., Hadžović M.: Principi međunarodne ekonomije, Grafičar, Beograd, 2007 godine

**OSNOVNE KARAKTERISTIKE EKONOMSKO-FINANSIJSKOG
SISTEMA EU**

**THE GENERAL ECONOMIC AND FINANCIAL DATA SYSTEMS
OF THE EU**

Mehmedalija Hadžović

Žana Mrkonjić

Sažetak

U ovom članku, u najkraćim crtama, tretirat ćemo problematiku EU, posebno se fokusirajući na njen ekonomsko-financijski sistem. Analizirat ćemo djelovanje monetarne unije, zadatke i ciljeve ECB, ulogu eura kao i način finansiranja EU. Posebnu pažnju poklonit ćemo načinu donošenja budžeta Unije, te raspodjeli sredstava na najvažnije budžetske stavke Unije.

Ključne riječi : EU, zajedničko tržište, Evropsko vijeće, EU parlament, ECB, budžet EU.

Abstract

In this article, in brief, we will treat the problem of EU, in particular focusing on its economic and financial system. We will analyze the effect of the Monetary Union, the tasks and goals of ECB, as well the role of the Euro and mode of financing of the EU. Special attention should be devoted to the making of the budget of the Union and the allocation of funds to major budget items of the Union.

Key words: EU, Common Market, European Council, EU Parliament, the ECB, the EU budget.

1. Uvod

Europska unija (kratica **EU**) je jedinstvena međuvladina i nadnacionalna zajednica europskih država, nastala kao rezultat procesa suradnje i integracije koji je započeo **1951.** godine između šest država (Belgije, Francuske, Njemačke, Italije, Luksemburga, i Nizozemske). Europska unija formalno je uspostavljena 1. studenog 1993. godine, stupanjem na snagu Ugovora o Europskoj uniji (poznatiji kao Ugovor iz Maastrichta). Danas broji 27 država članica. Prostire se na 4.325.675 km², a broji oko 496 milijuna stanovnika. Unatoč kvalifikaciji „jedinstvena“, možemo kazati da u EU, ipak postoje formalne razlike među članicama, kao što su¹:

- o zemlje koje su prihvatile euro i ostale koje nisu,
- o zemlje koje su u šengenskoj zoni i one koje su izvan nje,
- o zemlje čiji državljani imaju puno pravo na zapošljavanje širom EU i one koje to još nemaju,
- o zemlje koje imaju pun pristup poljoprivrednom fondu, a to su 15 „starih“ zemalja članica EU, jer će nove zemlje članice će imati pun pristup poljoprivrednom fondu tek od 2013.

Na sastanku Europskog vijeća u Kopenhagenu, održanom u lipnju 1993. godine, postavljena su tri kriterija za članstvo u Europsku uniju (tzv. kopenhaški kriteriji) koje svi budući kandidati moraju ispunjavati za punopravno članstvo. To su:

- **politički** - stabilnost institucija koje osiguravaju demokraciju, vladavinu prava, poštivanje ljudskih prava i prava manjina i prihvaćanje ciljeva Unije,
- **gospodarski** - postojanje djelotvornog tržišta gospodarstva te sposobnost tržišnih čimbenika da se nose s konkurentskim pritiscima i tržišnim zakonima unutar EU i
- **pravni** - usvajanje cjelokupne pravne stečevine EU (*acquis communautaire*).

¹ Jovanović M.N., *Evropska ekonomska integracija*, Ekonomski fakultet Beograd, 2004. str. 754

Iako je prihvaćanje pravne stečevine EU važno, još je važnije osigurati učinkovitu provedbu i primjenu kroz odgovarajuće administrativno ustrojstvo. Stoga je na sastanku Europskog vijeća u Madridu 1995. godine postavljen četvrti kriterij kao preduvjet za članstvo (tzv. madridski kriterij):

- **administrativni** - prilagodba odgovarajućih administrativnih struktura s ciljem osiguranja uvjeta za postupnu i skladnu integraciju.

U Europskoj uniji se svakodnevno donose novi zakoni. Godišnje se donese cca. 2000 zakona.² Da bi se usvojio neki zakon, inicijativa mora poteći od Europske komisije koja svoj prijedlog šalje Parlamentu na prvo čitanje. EU parlament svoje mišljenje saopćava Vijeću ministara koje treba usvojiti zajedničku poziciju koja se opet podnosi Parlamentu na drugo čitanje. Parlament može tzv. zajedničku poziciju:

- odobriti,
- ne donijeti odluku,
- predložiti izmjene ili
- odbaciti.

Ono što nas zanima je kakvi su makroekonomski pokazatelji Europske unije, koje su temeljne karakteristike njenoga tržišta, te koliko je takvo tržište otvoreno za zemlje koje nisu u zajednici te goleme europske obitelji. No, moramo kazati da je i ona znatno uzdrmana nakon posljednje globalne ekonomske krize. Možda se takvo stanje moglo spriječiti da su članice Unije poslušale upozorenja ekonomista koja su dolazila od strane znanstvenika i stručnjaka u posljednjem desetljeću. Upozorenja su se odnosila na skupe programe društvenog blagostanja zemalja članica. Dakako, kriza je prvo pogodila one koji su u „Uniji blagostanja“ po ulasku bili na začelju kolone - među prvima od najslabijih je bila Grčka koja je skupo platila „život na visokoj nozi“ bez gospodarskog pokrića. Za njom su uslijedile ostale. U 2011. godini i najrazvijenije u Uniji bilježe gospodarski pad, ali i gubitak milijuna

² *Da bi uspješno ispunila svoj mandat, EU ima institucije koje su zadužene za zakonodavne, izvršne, nadzorne, konzultantske i sudske zakone. Sedam osnovnih institucija EU su: Europska komisija, Vijeće ministara, Europski parlament, Europsko vijeće, Sud pravde, Sud revizora i Europska centralna banka. Savjetodavne institucije su: Ekonomski socijalni komitet i Komitet regiona te Europska investicijska banka.*

radnih mjesta.³ Zemlje potencijalni kandidati, sve češće imaju otpor kod svojih građana da pristupe novoj obitelji.

Pokazatelji koji ćemo dobiti u ovom poglavlju pomoći će nam napraviti usporednu analizu gospodarstva Europske unije s bosanskohercegovačkim gospodarstvom i njegovim komparativnim i konkurentskim izazovima pred tako razvijenim gospodarskim sustavom.

2. MAKROEKONOMSKI POKAZATELJI GOSPODARSTVA U EU

Svaka Europska zemlja može podnijeti zahtjev za prijam u članstvo EU, no prethodno mora ispuniti nekoliko nužnih ekonomskih i političkih uvjeta za prijem:

- da ima funkcionalno tržišno gospodarstvo,
- da ima demokratski politički sustav i
- da prihvati, primijeni i provede *acquis communautaire*.⁴

Iako su Francuska i Njemačka bile okosnice europske integracije, odnosi između ove dvije zemlje po pitanju mogućeg proširenja EZ, nisu bili bez napetosti. Sporazumom iz Maastrichta (9. i 10. prosinca 1991.) o stvaranju Europske unije, Francuska je postigla najvažniji cilj da Njemačka prihvati jedinstvenu valutu (1999.), a prihvaćeni su i njeni prijedlozi u vezi

³ Tako se lisabonsko obećanje iz 2000. da će do 2010. članice EU stvoriti 20 milijuna radnih mjesta, odnosno da će povećati stopu nezaposlenosti sa 60 na 70%, u 2010. raspršilo poput balona od sapunice. U 2010. godini umjesto 20 milijuna novih radnih mjesta, prema izvješću Eustata za prosinac 2010., EU bilježi gotovo 25 milijuna onih koji su bez posla, što je utjecalo da se stopa nezaposlenosti poveća na 10%.

⁴ 4 *Acquis communautaire* obuhvaća cjelokupno dosada stvoreno zakonodavstvo u Uniji, od osnutka do danas. *Acquis* se prema oblastima odnosi na slijedeće oblasti: slobodno kretanje dobara, slobodno kretanje osoba, slobodno pružanje usluga, slobodno kretanje kapitala, zakonodavstvo u poduzeću, politika konkurencije, poljoprivreda, ribolov, transportna politika, oporezivanje, ekonomska i monetarna unija, statistika, socijalna politika i zapošljavanje, energetika, industrijska politika, mala i srednja poduzeća, znanost i istraživanje, obrazovanje i trening, telekomunikacijske i informacijske tehnologije, kultura i audio-vizuelna politika, regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata, zaštita okoline, zaštita zdravlja potrošača, suradnja na polju pravosuđa i unutarnje politike, carinska unija, vanjski odnosi, zajednička vanjska i politika sigurnosti, financijska kontrola, financijske i proračunske odredbe, ustanove, ostalo. Pri kvalificiranju za članstvo potrebno je zaključiti svako od navedenih poglavlja, što opet ne znači da su odgovarajuće mjere u zemlji kandidatu provedene, ali znači da je postignut definitivan dogovor o vremenu izvršenja.

s obrambenom i vanjskom politikom.⁵ Njemačka je, pak postigla da buduća monetarna politika EU bude pod njenim utjecajem. Političari iz država EU zone uspjeli su osnovati Europsku monetarnu uniju (EMU) s eurom, kao glavnom valutom koja može parirati dolaru, što je unijelo monetarnu stabilnost u ekonomske odnose među državama članicama. Monetarnu politiku za članice Europske ekonomske i monetarne unije provodi Europska centralna banka (ECB). Pojedine zemlje članice ne mogu voditi vlastitu monetarnu politiku. Osnovni cilj monetarne politike ECB je stabilnost cijena. Ugovorom iz Maastrichta se traži od centralnih banaka zemalja članica E(M)U da prethodno postignu visok stupanj neovisnosti kako bi mogle ući u Europski sustav centralnih banaka, odnosno kako bi država mogla ući u EMU. Neovisnost Europske centralne banke se temelji na:

- institucionalnoj neovisnosti – nacionalne centralne banke u Upravnom vijeću ECB same moraju imati visok stupanj neovisnosti,

⁵ *Ekonomista i dobitnik Nobelove nagrade za ekonomiju Pal Krugman je podnio najpreciznije kritike na račun slabe strukture eura i o problemima koje je ova jedinstvena valuta izazvala u nekim evropskim zemljama Krugman kaže: "U trenutačnoj krizi, pažnja svih je okrenuta državnim dugovima, što nije mudro jer su dugovi samo dio korjenitih problema Grčke, Portugala i Španjolske. Ove zemlje su godinama primale strani kapital jer je svjetsko tržište za ulaganje kapitala smatralo da je članstvo Grčke, Portugala i Španjolske u eurozoni sigurno. Međutim, pojavom svjetske financijske krize, presahli su izvori stranog kapitala koju su se slivali u ove zemlje, padale su zarade i nedostaci su postali ogromni. Tu se učlanjenje u eurozonu pretvara u zamku." Postavlja se pitanje kakvog karaktera je ta zamka? Pal Krugman smatra da su se u beskriznim vremenima plaće i cijene u onim evropskim zemljama koje sada imaju problem povećale brže u odnosu na ostatak Unije i sada, u stanju kada je presušila rijeka stranog kapitala, te zemlje moraju smanjiti svoje troškove. To je u današnjim uvjetima teže nego kada su te zemlje imale svoje neovisne valute. Tada se korigiranjem vrijednosti svoje valute u odnosu na devizu moglo uskladiti unutrašnje troškove sa drugim zemljama. Na primjer, Grčka je mogla smanjenjem vrijednosti drahme u odnosu na njemačku marku povećati svoj izvoz i privući veći broj turista ali i kontrolirati uvoz robe. Takva politika je bila efikasna i mogla je utjecati na smanjenje dugova. Sada Grčka vlada treba izvršiti pritisak na vlastitu ekonomiju te smanjiti plaće radnika, povećati porez i od naroda tražiti da podnosi teškoće. Takva se politika na osnovu pretpostavke treba zadržati nekoliko godina. Ali takvo će stanje izazvati snažan otpor radnika, koji je već i započeo. Činjenica je da je to upravo ono zbog čega su bili zabrinuti protivnici jedinstvene europske valute. Trenutna kriza u eurozoni nas uči da ne treba ograničavati vlade u poduzimanju povoljnijih ekonomskih mjera. Grčka, Portugal i Španjolska su onda kada su se učlanile u eurozonu ustvari same sebi uskratile sposobnost pokazivanja povoljnih reakcija na iznenadne događaje. Kada se javi ekonomska kriza, vlade trebaju imati mogućnost reagiranja. To je ono što su ignorirali dizajneri eura. Izvor: <http://bosnian.trib.ir>, preuzeto 01.svibnja 2011.godine.*

- operativnoj neovisnosti – ECB je potpuno slobodna u odabiru i provedbi monetarnih instrumenata,
- osobnoj neovisnosti – članovi Upravnog vijeća imaju duge i neopozive mandate,
- financijskoj neovisnosti – neovisne nacionalne centralne banke su jedine upisale kapital ECB.

Europska monetarna unija unapređuje i učvršćuje integraciju. Ekonomski razlozi za EMU uključuju:

- povećanu monetarnu stabilnost,
- poboljšanu prostornu i industrijsku alokaciju resursa,
- veću konkurenciju zbog transparentnih cijena,
- produbljenu integraciju,
- smanjene transportne troškove,
- pristup širim tržištima,
- koristi od ekonomije razmjena i robne razmjene kao i
- koristi koje donosi harmonizacija politika.

Neekonomski razlozi, također su doprinijeli monetarnom ujedinjavanju, a to su:

- zemljopisna blizina,
- zajednički jezik,
- kultura,
- povijest i
- religija

Nadzor nad EMU vrši se pomoću održive budžetske politike, a prema *Paktu stabilnosti i rasta* iz 1997. godine. Kada se proračun zemlje nalazi u zoni deficita koju pokriva Pakt stabilnosti i rasta, Europska komisija poduzima tri vrste intervencija (prema članovima 101 i 104 Ugovora iz Rima):

- ako se proračunski deficit zemlje kreće ka granici od 3%, Komisija može samo registrirati problem
- ako se deficit približava granici od 3%, Komisija može upozoriti vladu te države,

- ako se pređe granica od 3%, može se početi s kompliciranom procedurom kažnjavanja⁶

Proračun EU predstavlja ključni instrument za provođenje politika EU i financiranje njezinih institucija. Predstavlja pregled prihoda i rashoda za određeno razdoblje, što je ujedno i izraz volje o postizanju ciljeva i mogućnosti javnih aktivnosti. Zasniva se na nekoliko načela:

- jedinstvu - svi prihodi i rashodi prikazani su u jedinstvenom dokumentu;
- godišnjem razdoblju - proračunski iznosi odnose se na proračunsku godinu u trajanju od 1. siječnja do 31. prosinca. Budući da se sve veći dio rashoda odnosi na višegodišnje projekte, stavke proračuna usporedno se iskazuju na dva načina. Rashodi prema obračunskom načelu (*commitment appropriations*) troškovi su koji proizlaze iz aktivnosti izvedenih (obračunanih, fakturiranih) tijekom financijske godine. Rashodi prema gotovinskom načelu (*payment appropriations*) obuhvaćaju iznose plaćanja za aktivnosti obavljene iste godine, ali uključuju i plaćanja po osnovi obveza iz prethodnih razdoblja, a ne uključuju iznose koji se odnose na istu godinu a na naplatu dopijevaju kasnije;
- ravnoteži - rashodi trebaju biti jednaki prihodima. Nije dopušteno pozajmljivati sredstva za pokrivanje deficita, a proračunski se suficit prenosi u iduće razdoblje.

⁶ *Gospodarska kriza u Grčkoj iz 2010.godine ne samo da je ozbiljno uzdrmala ovu zemlju, već i Europsku uniju. Umjesto dopuštenih tri posto, državni deficit je dostigao dramatičnih 12,7 posto, odnosno državni dug iznosio je vrtoglavih 300 milijardi eura. Bio je to danak velikom zaduživanju, pogrešnoj ekonomskoj i fiskalnoj politici. Bilo je prijedloga da se Grčku isključi iz Eurozone, a da se umjesto pomoći članica Unije, Atina primora prodati pojedina otočja. Europska unija je tražila od Atine da uvede drastične mjere štednje. Ukupno dogovorena pomoć ovoj zemlji od strane EU i MMF dostiže cifru od 110 milijardi eura. Grčka je povećala PDV za 2 %, smanjila bonuse u državnoj službi i zamrzнула mirovine. Portugalci se od 2010.godine također nalaze u nezavidnoj poziciji, ako ne žele doživjeti ekonomski krah predviđa se da će u godinama koje slijede morati zatražiti pomoć iz europskih fondova u vrijednosti 50 milijardi eura. Portugalsko gospodarstvo čini samo dva posto europskog gospodarstva, stoga trenutna situacija ne bi trebala uzdrmati tečaj eura. Trenutni dug u Portugalu je neodrživ jer je rast kamata na obveznice veći od rasta poreznih prihoda. Španjolska, jedna od gospodarskih perjanica Europe, muku muči s recesijom već dvije godine, stopa nezaposlenosti narasla je na zabrinjavajućih 20 posto. Proračunski rezovi nameću se kao nužnost u obje države s Pirinejskog poluotoka. Irski je proračunski manjak, iz 2010. premašio 30 posto BDP-a; to je čak 10 puta više no što dopuštaju maastrichtski kriteriji za očuvanje postojanosti eura!*

Proračun EU financira se sredstvima Unije (*own resources*) koja nisu podložna međuvladinim pregovorima. Postoje četiri vrste vlastitih prihoda kojima se financira proračun: poljoprivredne pristojbe, carine, udio u PDV-u i uplate zemalja članica. Prva dva oblika prihoda, tj. poljoprivredne pristojbe i carine, koristili su se u početku djelovanja Unije i bili su dostatni za njezino financiranje. No, s vremenom je njihovo relativno značenje slabilo i pojavila se potreba za novim izvorima financiranja. Tako se danas glavnina proračunskih prihoda prikuplja novim vlastitim sredstvima: udjelom u PDV-u i uplatama zemalja članica. Postoji gornje ograničenje visine ukupnih vlastitih prihoda pa tako oni ne mogu biti veći od 1,24% ukupnog BDP-a (bruto nacionalnog prihoda) zemalja članica. Visina i struktura vlastitih sredstava određuju se na slijedeći način:⁷

1. poljoprivredne pristojbe - čine oko 2% proračunskih prihoda, a prikupljaju se od carina na uvoz poljoprivrednih proizvoda iz zemalja koje nisu članice EU;
2. carine - obuhvaćaju oko 13% proračunskih prihoda, a prikupljaju se od carina na uvoz iz zemalja koje nisu članice EU;
3. udio u prihodima od PDV-a - čini oko 35% proračunskih prihoda EU i transfer je dijela PDV-a „ubranoga“ u zemlji članici. Određuje se primjenom jedinstvene stope na osnovicu PDV-a svake zemlje članice. Stopa je 2004. godine smanjena na 0,5%, a primjenjuje se na osnovicu koja ne smije iznositi više od 50% BNP-a;
4. uplate razmjerne BNP-u - čine polovicu ukupnih sredstava proračuna EU. One su dodatni izvor jer se određuju tako da se nadoknadi manjak koji može nastati zbog nedostatka sredstava iz prethodna tri izvora. Na taj se način osigurava da EU proračun Unije nije nikad u deficitu.

Rashodnom stranom proračuna pokrivaju se administrativni troškovi institucija Unije i troškovi njezinih politika. Najveći iznos oduvijek se odnosi na poljoprivrednu politiku (oko 45% ukupnih rashoda), ali je njezin udio znatno smanjen u odnosu prema 75% proračuna prije 40 godina.

⁷ www.ijf.hr; preuzeto 01.svibnja 2011.godine

Veličinom drugu rashodnu stavku čine strukturni i kohezijski fondovi⁸, koje čine oko 35% ukupnih rashoda. Njihov je cilj poticanje gospodarskog razvoja u najsiromašnijim regijama i zadovoljavanje određenih socijalnih potreba. Za ostale namjene (1. unutarnju politiku - istraživanje i razvoj, malo i srednje poduzetništvo, izobrazbu, kulturu, okoliš; 2. vanjske odnose - pomoć državama izvan Unije; 3. administrativne troškove; 4. razne pričuve; 5. predpristupnu pomoć državama kandidatkinjama) izdvaja se ostalih dvadesetak posto rashodnih sredstava. Godišnji se proračun zasniva na srednjoročnom dogovoru o rashodnim prioritetima koji se naziva Financijskom perspektivom.⁹

Tako je Europski parlament izglasao proračun za 2011.godinu, kako slijedi

⁸ U srpnju 2006. godine Vijeće i Parlament stvorili su novi skup od pet uredbi za primjenu strukturnih fondova, uključujući reviziju dva preostala strukturna fonda + kohezijski fondovi: Evropski fond za regionalni razvoj - ERDF vrši ulaganja u svrhu reduciranja regionalne nejednakosti unutar Unije, podržava programe regionalnog razvoja, gospodarskog rasta, konkurentnosti i teritorijalne suradnje financiranjem istraživanja, inovacija, zaštite okoliša, infrastrukture i zaštite od rizika; Evropski socijalni fond – ESF djeluje u skladu s Europskom strategijom upošljavanja (EES) i usredotočen je na povećanje gospodarske prilagodljivosti, upošljavanja, jednakih mogućnosti i socijalnog uključivanja; Kohezijski fond za zaštitu okoliša i Transevropske mreže. Može se primijeniti na države članice s bruto domaćim proizvodom manjim od 90 posto prosjeka Europske unije, što obuhvaća nove države na Istoku te Grčku i Portugal. Izvor: www.eu4journal.eu

⁹ Ona je rezultat dogovora između Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije te određuje maksimalan iznos i strukturu predviđenih rashoda. Do sada su zaključena četiri takva dogovora: Financijska perspektiva 1988-1992. (Delorsov prvi paket), Financijska perspektiva 1993-1999. (Delorsov drugi paket), Financijska perspektiva 2000-2006, koja je temelj financijskog paketa Agenda 2000 i Financijska perspektiva 2007-2013. U postupku donošenja proračuna sudjeluju Komisija, Vijeće i Parlament. Njihove se ovlasti razlikuju s obzirom na to odlučuje li se o obveznim (compulsory) ili neobveznim (non-compulsory) rashodima. Obvezni su rashodi oni koji proizlaze neposredno iz osnivačkog ugovora, sekundarnog zakonodavstva ili su obveze prema međunarodnom ili privatnom pravu (npr. zajednička poljoprivredna politika). Primjeri neobveznih rashoda jesu troškovi strukturnih fondova i razvojnih politika, poput izdataka za istraživanje i inovacije.

Tablica 1. Proračun EU za 2011.godinu

Proračun 2011. (Svih stavki u milijunima eura)	Usporedba 2010 proračun*	Financijske perspektive 2011	Konačni proračun 2011	Proračun 2011.	Usporedba 2010 proračun*	Financijske perspektive 2011
• Konkurentnost za rast i zaposlenost	14,863	11,343	12,987	-	13,521	11,628
• Kohezija za rast i zaposlenost	49,387	36,371	50,987	-	50,981	41,652
• Očuvanje i upravljanje prirodnim resursima	59,499	58,136	60,338	-	58,659	56,379
• Sloboda sigurnosti i pravde	1,006	739	1,206	-	1,139	813
• Državljanstvo	681	672	683	-	683	646
• EU kao globalni partner	8,141	7,788	8,430	-	8,754	7,238
• Administracija	7,907	7,907	8,334	-	8,173	8,172
UKUPNO	141,484	122,955	142,965	134,280	141,909	126,527

Izvor:<http://www.europarl.europa.eu>

Zastupnici su osvojili više novca za Program cjeloživotnog učenja (18.000.000 €), za poduzetništvo i inovacije (10milijuna €) i Inteligentna energija - Europa program (10milijuna €). Europski parlamentarci su dodali novu liniju, 2.500.000€, za strategiju Baltičkog mora. Povećali su sredstva za okolišni program sa 6.700.000€ i podršku utvrde upravljanje ribarstva, resursi 2.000.000€. Zastupnici su usvojili i 2.350.000€ za Daphne programu za borbu protiv nasilja nad ženama i djecom, te 1.000.000€ za prevenciju terorizma. Određeno je 4.000.000€ za podršku Svjetske Specijalne olimpijade u Ateni i 3.000.000€ za program „Mladi na djelu“. EU kao globalni partner - dodatni iznos od 100 milijuna namijenio je Palestini i mirovnom procesu UNRWA.

U realizaciji ciljeva integracije, EU je posebnu pažnju posvetila pitanjima kohezije i redistribucije. Regionalna je politika jedna od najznačajnijih zajedničkih politika EU i predstavlja sintezu dvije skupine vrijednosti na kojima počiva EU:

- solidarnosti-pružajući koristi građanima i područjima koji su manje razvijeni u odnosu na prosjek EU i
- kohezije-smanjujući razlike u dohocima i bogatstvima zemalja i regija unutar EU¹⁰.

U razdoblju 2007. - 2013. tri su prioriteta Unije:

1. Korištenje jedinstvenog tržišta za šire ciljeve održivog rasta. Sredstva za postizanje tog cilja definirana su u novim proračunskim glavama 1 i 2, a tiču se konkurentnosti, kohezije te očuvanja i upravljanja prirodnim resursima.
2. Jačanje koncepta europskog građanstva (čime se bavi proračunska glava 3).
3. Jačanje uloge Europe u svijetu u smislu preuzimanja regionalne odgovornosti, promicanja održivog razvoja i doprinosa civilnoj i strateškoj sigurnosti. (proračunska glava 4).

Tablica 2. Financijska perspektiva za razdoblje 2007-13 (u % od ukupnih proračunskih sredstava)

	2010	2011	2012	2013
1. Održivi razvoj	46,5	47,0	47,8	48,5
1a. Konkurentnost	12,9	14,1	15,3	16,3
1b. Kohezija	33,6	32,9	32,5	32,2
2. Upravljanje i zaštita prirodnih resursa	49,7	48,6	47,4	46,3
od čega Poljoprivreda	39,5	38,5	37,5	36,5
3. Građanstvo, sloboda, sigurnost i pravda	1,8	2,0	2,1	2,3
4. EU kao globalni partner	9,4	9,7	9,8	9,9
5. Administracija	2,8	2,8	2,8	2,8
Planirano (Commitments) (u mil. Eura)	146.670	150.200	154.315	158.450
Izvršeno (Payments) (u mil. Eura)	126.000	132.400	138.400	143.100
Izvršeni rashodi (u % BNP-a)	1.08%	1.11%	1.14%	1.15%
Margina	0.16%	0.13%	0.10%	0.09%
Vlastiti prihodi (max. limit u % BNP-a)	1.24%	1.24%	1.24%	1.24%
<i>Izvor: Financijska liberalizacija, Skupina autora, EFZG, (2006.) str.17</i>				

¹⁰ Hadžiahmetović, A., *Ekonomija Evrope*, Sarajevo 2005.str.159

Trenutni financijski okvir za period 2007. - 2013. usmjerava sredstva za poboljšanje konkurentnosti (Lisabonska strategija za rast i razvoj) i kohezije Europske unije, dok će se iznos predviđen za poljoprivredu smanjivati tijekom razdoblja od sedam godina. Gornja granica ukupnog iznosa vlastitih sredstava održana je na prethodnoj razini (rekalibrirana na 1.24% bruto nacionalnog dohotka). Metoda izračuna korekcije za Ujedinjeno Kraljevstvo je revidirana postupnim isključivanjem nepoljoprivrednih rashoda zemalja koje su se Uniji priključile 2004. i 2007. godine. Dodatne će mjere dodatno smanjiti doprinose Njemačke, Nizozemske, Austrije i Švedske.

3. Zaključak

Evropska Unija predstavlja najveći i najuspješniji model jedne praktične svjetske privredno političke integracije. Uspjela je stvoriti ogroman prostor, ujediniti 27. zemalja u jednu nadnacionalnu tvorevinu koja je uspješno u stvarnost sproveda principe slobodnog kretanja roba, usluga, kapitala i ljudi. Ujedinjavanje dijela teritorije /trenutno 17 zemalja/, u okvir monetarne unije sa eurom kao jedinstvenom valutom, donijelo je značajne ekonomske koristi koje se ogledaju, prije svega u snižavanju transakcijskih troškova, posebno na tržištu novca, pretvaranju nekada stranih u jedno jedinstveno unutarnje tržište sa povećanim stupnjem sigurnosti, posebno kada su u pitanju rizici promjene tečaja. Unija je značajno stabilizirala javne sektore novoprimitljenih članica, posebno stimulirajući brži protok investicija, kao i snižavanje stope nezaposlenosti stanovništva. Iz budžeta Unije za 2011. godinu, vidimo kako su posebno stimulirane stavke poput povećavanja ukupne konkurentnosti, rasta privrede i stope zaposlenosti. U perspektivama predviđenim za period do 2013. godine, također su predviđene stimulacije za navedene kategorije, uključujući još i poljoprivredu, ekologiju EU kao globalnog partnera. Navedeni ciljevi za koje se izdvajaju značajna sredstva jasno govore o perspektivama, odnosno daljem pravcu kretanja budućeg ekonomskog, i političkog razvoja EU.

Literatura

- ☐ Bodiroža, M.: Evropska unija, Banjaluka, Grafika, 2006.
- ☐ Grupa autora: Financijska liberalizacija, EFZG, Zagreb, 2006.
- ☐ Hadžiahmetović, A., Ekonomija Evrope, Sarajevo 2005.
- ☐ Hadžović M.: Menadžment vanjske trgovine, Arka pres, Sarajevo, 2008.
- ☐ Jovanović M.N., Evropska ekonomska integracija, Ekonomski fakultet Beograd, 2004.
- ☐ Prokopijević, M.; Evropska unija, Beograd, 2005.
- ☐ <http://bosnian.irib.ir>,
- ☐ www.eu4journal.eu
- ☐ www.europarl.europa.eu

STRANE DIREKTNE INVESTICIJE U TURISTIČKOM SEKTORU FOREIGN DIRECT INVESTMENT IN THE TOURISM SECTOR

Maida Dizdarevic, mr.sci.

Ekonomski fakultet Univerziteta „Džemal Bijedić“ u Mostaru

Sažetak

Ovaj rad prezentira trendove stranih direktnih investicija, načine njihovih poticaja, te njihovu ulogu u razvoju turizma kao privredne grane koja bilježi konstantan rast i koja je jedna od dominantnih društveno-ekonomskih aktivnosti. Uslijed nedostatka kapitala, koji je glavna prepreka za razvoj turizma u mnogim zemljama, posebno u zemljama u razvoju, ovim radom se želi ukazati za značaj priliva stranog kapitala za uspješan razvoj turističke industrije. Rastuća važnost stranih direktnih investicija za ekonomski razvoj zemlje učinila je poticanje investicija vodećom aktivnošću vlada zemalja ne samo u razvijenim, nego i u zemljama u razvoju i tranzicijskim zemljama. U radu smo se osvrnuli na Crnu Goru koja se pozicionirala kao regionalni lider u kreiranju povoljnog investicijskog okruženja za strane investitore, te ima najveći udio SDI u turističkom sektoru Crna Gora.

Ključne riječi: strane direktne investicije, turistički sektor, poticaji stranim direktnim investicijama, agencije za poticanje investicija

Abstract:

This paper presents the trends of direct foreign investments, their lifting power, as well as their role in the development of tourism, as one branch of economy that has a constant and steady growth and is also one of the dominant socio-economic activities. The shortage of capital is the main obstacle to development of tourism in many countries, especially in the developing countries. This paper highlights the importance of the influx of foreign investment, in order to sustain a successful growth of the tourism as an industry. The growing importance of a direct foreign investment, which stimulates the economic development of a country, has made investment boosting one of the main activities of many governments, not only in developed countries but also in developing countries as well as the countries in transition. In this paper, we mention Montenegro, which has positioned itself as a regional leader in creating a favorable investment environment for foreign investors, and has the largest share of FDI in the tourism sector of Montenegro

Keywords: foreign direct investment, tourism sector, foreign direct investment incentives, investment promotion agencies

UVOD

Nekoliko posljednjih godina turistički sektor, posebno hotelska industrija, kao i sa turizmom povezane djelatnosti prerasle su u vodeće područje investiranja. Turizam kao fenomen XXI vijeka ima globalne razmjere i moglo bi se reći da nema zemlje u svijetu koja ne razvija domaći ili međunarodni turizam. Važnost turizma ogleda se i u činjenici da je on povezan sa mnogim drugim djelatnostima i investiranje u turizam doprinosi i razvoju drugih djelatnosti.

Jedan od modela investiranja u turistički sektor su strane direktne investicije, koje su sve više prepoznate kao važan faktor u privrednom razvoju zemlje. Osim što donose kapital, također olakšavaju prijenos tehnologije, organizacijske i menadžerske prakse i vještine, kao i pristup međunarodnim tržištima. Sve više zemalja nastoji kreirati povoljnu klimu koja će omogućiti što veći priliv SDI. Osim smanjenja ograničenja na ulazak direktnih stranih ulaganja, zemlje aktivno liberaliziraju svoje režime ulaganja.

Kraj prošlog, te početak ovog vijeka okarakterisan je znatnim porastom direktnih stranih ulaganja na globalnom nivou. Strane direktne investicije (SDI) su postale značajan oblik ulaganja kapitala u svijetu, tako da vlade većine zemalja, u ostvarenju svojih razvojnih ciljeva, aktivno promoviše svoje zemlje kao investicione lokacije privlačne za dotok kapitala, povezane tehnologije i upravljačke vještine.

1. STRANE DIREKTNE INVESTICIJE – TRENDovi I PERSPEKTIVE

Strane direktne investicije pokazale su izniman porast u posljednjih dvadeset godina 20. vijeka. U globaliziranom svijetu, u kojem sve manju prepreku kretanju roba i kapitala predstavljaju državne granice, kapital je postao pokretljiviji, upućujući se tamo gdje se osigurava najveći profit i gdje postoje uslovi političke i ekonomske stabilnosti, te postojanje odgovarajućeg privrednog sistema.

Usljed ekonomske i finansijske krize globalni tokovi direktnih stranih ulaganja su se djelimično promijenili, iako su u početku inostrani investitori uglavnom birali razvijene zemlje kao lokacije svojih investiranja. O ovim promjenama najbolje nam pokazuju podaci pregleda Svjetskog investicijskog

izvještaja od 2009. godine – *World Investment Report 2009*:¹

- pad očekivanih tokova u iznosu od 1,7 trilijuna dolara u 2008. godini,
- pad ispod 1,2 trilijuna dolara u 2009. godini,
- očekivani spor oporavak u 2010 (na nivou do 1,4 trilijuna dolara) i
- očekivani zamah u 2011. godini (približava se iznosu od 1,8 trilijuna dolara),
- promjena u lokacijama investiranja: ulaganja u zemlje u razvoju i tranzicijskim privredama su se povećala (udio u globalnim tokovima direktnih stranih ulaganja iznosi 43% u 2008.godini, uz istovremeni pad tokova SDI u razvijenim zemljama
- širenje priliva direktnih stranih ulaganja u jugoistočnoj Europi - osma godina zaredom.

Drastične promjene u strukturama SDI u 2008. godini uzrokovali su promjene u ukupnom poretku primatelja i investitora tokova direktnih stranih ulaganja. Dok su Sjedinjene Američke Države zadržale svoju poziciju kao najvećeg primatelja i investitora SDI u 2008. godini, mnoge zemlje u razvoju i tranzicijske privrede pojavili su se kao veliki primatelji i investitori: oni čine 43% i 19% globalnog SDI priliva i odljeva u 2008. godini. Velika Britanija je izgubila svoju poziciju kao najvećeg izvora i zemlju primatelja direktnih stranih ulaganja među evropskim zemljama.²

Iako su primatelji SDI još uvijek razvijene zemlje prvenstveno zbog njihova velikog tržišta, kvalitetne radne snage, lakog pristupa finansijskim tržištima, te političke stabilnosti, na osnovu prethodno navedenih podataka može se primijetiti promjena u geografskom širenju direktnih stranih investicija.

Među evropskim tranzicijskim zemljama u razdoblju od 1996. do 2006. godine Poljska, Češka i Mađarska privukle su najviše direktnih stranih investicija. Rumunija je na četvrtom mjestu, dok su u Sloveniji i Latviji zabilježeni najniži prilivi SDI. Hrvatska se ubraja u zemlje sa dobrim uspjehom u privlačenju SDI s obzirom na veličinu ekonomije i privredno stanje.³

¹ UNCTAD, *World Investment Report 2009*, New York and Geneva, 2009, str. 4.

² UNCTAD, *World Investment Report 2009*, New York and Geneva, 2009, str. 5.

³ Franc, S., *Komparativna analiza determinanti SDI u Hrvatskoj i odabranim zemljama EU*, Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu, 2008, str. 31.

Širom svijeta nacionalne vlade zemalja nastoje privući strane direktne investicije putem različitih mjera, finansijskih i fiskalnih inicijativa, kao i uspostavljanjem agencija za poticanje stranih investicija. Obje mjere se opsežno primjenjuju: dok su precizni podaci o investicijskim inicijativama ograničeni, jasno je da ih nude mnoge zemlje, a skoro svaka zemlja ima agenciju za poticanje investicija.

Povećanje protoka SDI počinje od 80-ih godina. U 2005. godini ukupni protok SDI je bio 916 biliona \$, od toga 542 biliona \$ (59%) u razvijenim zemljama, a u zemljama u razvoju ona iznose 334 biliona \$. Najveći dio ukupnih SDI čine *mergers /akvisition* u ukupnoj vrijednosti od 716 biliona \$ ili blizu 80% ukupnih tokova SDI. Broj M/A je također u porastu i u zemljama u razvoju.⁴

Iz prethodno navedenih podataka vidljivo je da je jedna od posljedica rastućih tokova SDI značajan porast kako u razvijenim zemljama, tako i u zemljama u razvoju

2. POTICAJI STRANIM DIREKTNIM INVESTICIJAMA

Poticaaji SDI se mogu definisati kao bilo koje mjerljive prednosti koje su omogućene određenim preduzećima ili kategorijama preduzeća, od strane ili po uputstvima vlada, kako bi se iste potaknule na određeno ponašanje. Ove mjere, također, uključuju mjere koje su dizajnirane tako da povećaju stope povrata od ulaganja pojedinih investiranja ili da smanje troškove ili rizike.

Sam termin poticaaji SDI podrazumijevaju fiskalne i finansijske koristi. Prve uključuju djelimično ili u potpunosti izuzeće od poreza, smanjenje poreza po standardnoj stopi, uslovno smanjenje poreza na reinvestirani profit, smanjenje poreza na osnovu određenih vrsta ulaganja (istraživanje), izuzeće na plaćanje uvoznih pristojbi na kapitalna dobra, dok druge uključuju direktne subvencije, grantove u gotovini prema vrijednosti uložene imovine ili broja zaposlenih ili obuka zaposlenih, te osiguranje infrastrukture vezano za nove objekte.

Razlozi za poticanje stranih ulaganja, prije svega u tranzicijskim zemljama, odnosno mogući doprinosi SDI mogu biti:⁵

⁴ United Nations, *A core funktion in investment promotion*, New York and Geneva, 2007, str. 3.

⁵ Cass, F., *Attracting FDI in transition countries: the use of incentives and promotion agencies*, *Transnational Corporations*, Vol. 16, No. 2, 2007, str. 81.

- rješenje problema restrukturacije ješenje problema restruktucije tries: the use of incentives and promotion agenciesne imovine ili broja zaposlenih ili obuka za državnih preduzeća u strana,
- restrukturacija i poboljšanje tehnološke strukture izvoza,
- kompenzacija za nedostatak domaćih finansijskih tržišta i
- doprinos u nadogradnji vještina, znanja i menadžerskih stručnosti.

Dok većina zemalja u tranziciji nudi poticaje ulaganjima u nekom trenutku, postoje značajne razlike u mjeri u kojoj oni su to učinili, a i politike zemalja su varirale tokom vremena. Porezne stope predstavljaju važnu podlogu za poticaje. Porezni poticaji, odnosno olakšice mogu se definisati kao poticaji koji

smanjuju porezno opterećenje poduzeća kako bi isti investirali u pojedine projekte ili sektore. Najčešće korištene porezne mjere, odnosno poticaji su:⁶

- reducirana rata na korporativni porez na dohodak za pojedine aktivnosti ili tipove preduzeća,
- redukcija ili izuzeće poreza na određeno razdoblje – *tax holiday*
- ubrzana amortizacija osnovnih sredstava,
- krediti za reinvestirani profit, reducirani porez na lični dohodak i
- izuzeće od ili smanjenje poreza na dodanu vrijednost ili drugi oblici oporezivanja prometa i reducirani porez na uvoz i carine.

Kolumbija, na primjer, ima posebne režim poticaja na jugu zemlje. Porezni poticaji uključuju 10-godišnje *tax holiday* koji se odnosi na porez na dobit. Nigerija također ima sistem regionalne podrške koji daje izuzeće od poreza za preduzeća koja uspostavljaju poslovanja u ruralnim područjima gdje ne postoje objekti za struju, telefon i opskrbu vodom.

Studija provedena od strane UNCTAD sadrži istraživanje u preko 45 zemalja iz svih regija svijeta vezano za poreske inicijative u cilju privlačenja SDI. U pogledu vrste odobrenih fiskalnih poticaja, očit je sve veći trend smanjenja porskih stopa u cjelosti ili parcijalno za određene vrste djelatnosti. Gotovo 85 posto ispitanih zemalja nude takve poticaje. Drugi trend je sve veća učestalost ubrzanih olakšica, uglavnom za investicije u postrojenja, strojeve ili industrijske zgrade, ili kombinacija olakšica za ulaganje u obuku, istraživanje i razvoj ili slične vrste djelatnosti. U skladu s ciljem povećanja devizne zarade, ovo istraživanje je pokazalo i jasan trend razvoja izvoznih

⁶ Eason, A., *Tax incentives for FDI*, 2004, str. 2-3.

poticaja -više od 90 posto ispitanih zemalja nude neki oblik poticaja ovog tipa.⁷

Poticanje stranih ulaganja obično se vezuje za agencije za poticanje ulaganja. Rastuća pažnja za direktnim stranim investicijama u mnogim zemljama reflektovala se na povećanje interesovanja za načine privlačenja stranih investicija i uspostavu agencija za poticanje investicija – *Investment promotion agency* (IPA). Broj ovih agencija, čije se djelovanje odvija u dinamičnom i konkurentnom okruženju, u stalnom je porastu.

Poticanje investicija je sve više sofisticiranije, predstavlja nešto više od jednostavnog otvaranja prema stranim investitorima. Agencije za poticanje investicija su usvojile ciljane pristupe fokusiranjem na selektirane industrije, zemlje i kompanije. Većina ovih agencija preferira *greenfield* investicije i zajednička ulaganja u odnosu na druge modele ulaska stranih ulagača.

Wells i *Wint* su u svom „pionirskom radu“ 1990. godine definisali poticanje stranih investicija kao poticajne tehnike koje omogućavaju informacije potencijalnim investitora, kreirajući imidž zemlje kao mjesta za investiranje, kao i mogućnost osiguranja usluga potencijalnim investitorima.

Funkcije agencija za poticanje investicija se razlikuju zavisno od skupine zemalja. Ove agencije imaju najviše funkcija u nerazvijenim zemljama što je sasvim razumljivo. Neke od administrativnih funkcija predstavljene za ove zemlje, kao što su registracija stranih ulaganja i licenciranje, više nisu potrebne u zemljama OECD. Ostale funkcije iz grupe nerazvijenih zemalja, kao što je funkcija poticanja turizma, u zemljama OECD sprovode specijalizovane agencije. Zatim slijede zemlje u tranziciji u kojih je uočljiva funkcija poticanja privatizacije pored funkcija koje egzistiraju u svim skupinama zemalja.⁸

3. STRANE DIREKTNE INVESTICIJE U TURISTIČKOM SEKTORU

Turizam je brzo-rastuća industrija koja uključuje mnoge privredne i društvene sektore. Istraživanja su pokazala da je turizam visoko prioritarna industrija za Agenciju za poticanje ulaganja (IPAs)- *Investment promotion agencies* širom svijeta. Uz rastuću međunarodnu konkurenciju između

⁷ UNCTAD, *Tax Incentives and Foreign Direct Investment: A global Survey*, New York and Geneva, 2000, str. 3.

⁸ www.unctad.org, *Survey of investment promotion agencies*, 2000.

turističkih destinacija i investicijskih projekata, djelotvorno unapređenje je presudno kako bi se privukli investitori u tom sektoru.

Cilj turističkih destinacija ne ogleda se samo u privlačenju finansijskog kapitala iz inostranstva, već su tu uključen i ljudski kapital, kao što su preduzetnici, ugostitelji i menadžeri, kao i međunarodne franšize na tržište i razvoj lokalnih atrakcija. U stvari, često su takve aktivnosti provode vrlo uspješno, dok privlačenje stranog kapitala za turističke projekte često predstavlja veći izazov

Poruka Svjetskog turističkog investicijskog samita, (*World Tourism Investment Summit*), održanog u oktobru, 2008. godine u Koreji glasi: Turizam poboljšava sudbinu: ulaganja razvijaju budućnost. Kao ciljevi ovog samita navode se sljedeći:⁹

- poticanje zajedničkog rada izvršnih tijela i institucija radi zajedničkog unapređenja turističkih investicijskih prilika,
- poticanje međunarodnih zajedničkih ulaganja i partnerstva,
- pomoć turističkim investicijskim izvršnim tijelima pri evaluaciji postojećih i budućih investicijskih projekata putem globalnih turističkih eksperata u skladu sa promijenjenim očekivanjima turista (s sofisticiranost savremenih turista) i potražnjom,
- poboljšanje mehanizama za bolje razumijevanje među turističkim preduzećima, multilateralnim organizacijama, vladinim agencijama i organizacijama privatnog sektora širom svijeta i
- poboljšanje komunikacije između investitora.

Nedostatak kapitala je glavna prepreka za razvoj turizma u mnogim zemljama - posebno u zemljama u razvoju koje u stranim investicijama-kapitalu vide pomoć za razvoj svoje turističke industrije. Transnacionalne korporacije – *Tansnational corporations (TNCs)* u sektoru turizma su često imale pozitivan efekat na domaće odredište. Osim ulaganja kapitala, TNCs može pomoći domaćim privredama, između ostalog, diversifikacijom opskrbe turističkih proizvoda i poboljšanjem standarda lokalnih usluga. No, privlačenje stranih ulaganja u turističkom sektoru je često teško, a tu je i rastuća potražnja za podršku u tom području među IPAs.

⁹ www.worldtourismsummit.com, *World Tourism Investment Summit, 2008.*

Apsolutne vrijednosti sa turizmom povezanih stranih investicija su niske. Međutim, stvarne razmjere aktivnosti transnacionalnih kompanija u turističkom sektoru mogu biti podcijenjene jer u mnogim zemljama postoji nedostatak sveobuhvatnih podataka o SDI u turizmu, a s druge strane mnoge aktivnosti mogu biti poduzete kroz nekapitalne modele kao što su menadžerska kontrola, transfer znanja i tehnologije i sl. U uslužnom sektoru, spajanja i preuzimanja – *mergers and acquisitions (M&A)* se često koriste za ulazak na strano tržište, vjerovatno iz razloga što je mnogo brže i efikasnije nabaviti postojeću distribucijsku mrežu ili brend u odnosu na početni posao kod kojeg se krene od „nule“. *Mergers and acquisitions (M&A)* u turističkom sektoru uglavnom se primjenjuju u hotelskom poslovanju u razvijenim zemljama, dok su *greenfield* investicije uobičajene u zemljama u razvoju. Zajednička ulaganja - *Joint ventures* sa lokalnim partnerima se često koriste u uspostavljanju novih turističkih objekata i usluga. Kroz ovakav vid aranžmana strane transnacionalne kompanije koristi partnerovo poznavanje tržišta i distribucije u domaćoj zemlji.¹⁰

Kapitalna ulaganja mogu imati intenciju stjecanja trajnog interesa u stranim preduzećima – SDI ili manja ulaganja bez takvih namjera – portfolio investicije. Zajednička ulaganja su oblik investiranja formiran od dvije strane u cilju poduzimanja zajedničkih ekonomskih aktivnosti, pri čemu strane učestvuju sa kapitalom, a zatim dijele prihode, troškove i kontrolu preduzeća. Nekapitalne forme investiranja uključuju sporazume o lizingu, menadžerske ugovore, sporazume o franšizi i o marketingu.

4. RAZVOJ STRATEGIJE ZA POTICANJE STRANIH DIREKTNIH INVESTICIJA U TURISTIČKI SEKTOR

Rast međunarodnog turizma i povećana konkurencija između destinacija zahtijevaju strategije kako bi se istaknule i ojačale komparativne prednosti zemlje. Politika privlačenja stranih investicija u turizam ne može se posmatrati izolirano od jednog šireg okvira, jer je ova industrija povezana sa mnogim aktivnostima privatnog i javnog sektora. Ovo znači da je područje pažnje brojno i različito, jer ono uključuje zakone i propise zaštite okoliša, urbanizam, opšte obrazovanje i usavršavanje vezano za turističku djelatnost, transport, ljudski resursi, finansijske institucije, zdravstveni i sigurnosni standardi, poljoprivreda i telekomunikacije.

¹⁰ *United Nations, Promoting foreign investment in tourism, New York and Geneva, 2010, str. 12.*

Razvoj strategije za poticanje investicija u turizam nije moguće bez dobro definisane nacionalne strategije razvoja turizma. Također, definisana nacionalna strategija razvoja turizma je uslov da i Agencija za poticanje investicija - *Investment promotion agency* (IPA) bude uspješna u poticanju ulaganja u turistički sektor. Nacionalne strategije turizma obično sadrže misiju i ciljeve, kao i ukupnu svrhu razvoja turizma u zemlji, te također ekonomske, socio-kulturne i ekološke aspekte. Strategije se često bave načinima privlačenja stranih investicija i IPA može biti zadužena za privlačenje stranih investitora i implementira taj dio strategije. U strategiji su navedeni i kriteriji za određivanje prioriteta, odnosno ciljnih sektora da bi se osigurala najdjelotvornija alokacija resursa.

- Primjer nacionalne strategije turizma u Maroku¹¹

Navest ćemo primjer nacionalne strategije turizma u Maroku čija je vlada 2001. godine, u saradnji sa privatnim sektorom, razvila turističku strategiju pod nazivom „*Vision 2010*“, u koju je uključila strane investitore u implementaciji jedne komponente nacionalne turističke strategije.

Sa ovom strategijom vlada Maroka je planirala novu turističku politiku u kojoj se očekivala ključna uloga transnacionalnih kompanija. Osnovni cilj strategije je bio utrostručiti turističke kapacitete, odnosno udvostručiti broj turističkih dolazaka. Strategija je također uključivala i agresivnu marketinšku kampanju s ciljem privlačenja deset miliona posjetitelja u 2010. godini.

Da bi ostvarila ovaj cilj marokanska vlada je tražila sudjelovanje stranih investitora kroz javno-privatni pristup. Projekti za naselja su razvijeni uz pomoć konsultanata i 50 potencijalnih stranih investitora (Belgija, Francuska, Nizozemska i Španija) koji su bili pozvani da ponude svoje projekte. Vlada je investirala u infrastrukturu s ciljem osiguranja vode, električne energije i transportne komunikacije, a osim ovoga bile su uključene i druge mjere kao što su poreske olakšice i koncesije.

Privatnom sektoru bilo je omogućeno da kupuju mjesta za koja je vlada već osigurala opskrbu vodom i strujom, kao i saobraćajnu povezanost. Poticaji za hotelijerstvo uključivali su 50% subvencija na cijenu zemlje i izuzeće od poreza, uvoznih carina i poreza na dodanu vrijednost na kapitalne investicije. Osim toga, vlada je učestvovala u troškovima obučavanja hotelskog osoblja. Do 2006. godine javni sektor je uložio 144 miliona \$, a privatni investitori 4 biliona \$.

¹¹ *United Nations, Promoting foreign investment in tourism, New York and Geneva, 2010, str. 24.*

Neke grupe zemalja su usvojile koordinirani regionalni pristup za poticanje investicija. Regionalna kooperacija može uključivati zajedničke aktivnosti turističkog marketinga, usklađena trgovina i investicijske politike, te mogućnost da se turisti slobodno kreću između zemalja. Jedan primjer takve kooperacije je „*Silk Road Initiative*“ između Kine, Kazahstana, Kirgistana, Tadžikistana i Uzbekistana. Njihov program se fokusira na tri područja: trgovina i tranzit, investicije i turizam. U području investiranja, „*Silk Road Regional Programme*“, radi na pronalaženju puta u privlačenju stranih investicija u regiju. Njihov glavni strategijski partner je UNCTAD, a ovaj program također podržava javno-privatno partnerstvo i pomaže pri identifikaciji posebnih investicijskih projekata koji zadovoljavaju međunarodne standarde. U području turizma, ovaj program sarađuje sa UNWTO, a fokus je na razvoju kulturalnog i eko turizma.¹²

5. STRANE DIREKTNE INVESTICIJE U TURISTIČKI SEKTOR – PRIMJER CRNE GORE

U ovom radu osvrnut ćemo se na Crnu Goru, zemlju koja slijedi trendove kretanja direktnih stranih ulaganja, karakteristične za područje jugoistočne Evrope. Nakon značajnog priliva direktnih stranih investicija, zemlje centralne i istočne Evrope su, zbog veličine njihovog tržišta, postale top destinacija za SDI (posebno kroz proces privatizacije).

Turistička industrija za Crnu Goru ima veliki značaj i može se reći da se turizam odnosi na svaki aspekt njenog društva i utječe na razvoj privrede, životni standard, potiče otvaranje novih radnih mjesta i opšti prosperitet. Jednostavno, turistička privreda Crne Gore zauzima ključnu poziciju u ukupnoj privredi i od njegovog razvoja zavisi ekonomska snaga zemlje.

Investicijsku strukturu Crne Gore karakteriše visok procent u uslužnom sektoru koji iznosi 74,12% u periodu od 2001. do 2006. godine.¹³ U okviru uslužnog sektora, turizam predstavlja sektor s najdinamičnijim razvojem. Razvoj u turizmu je imao prateći efekt ubrzanog rasta u drugim srodnim sektorima, uključujući i prometnu infrastrukturu, telekomunikacije, prehrambena industrija, industrija namještaja i u drugim područjima.

¹² UNCTAD, *Investment Guide to the Silk Road*, 2009, str. 18-21.

¹³ Ministarstvo za ekonomske odnose sa inostranstvom i evropske integracije, *Foreign direct investment incentives strategy of Montenegro*, 2006, str. 11.

Za razliku od ostalih zemalja u regiji, Crna Gora ima najveći udio SDI u turističkom sektoru. Ovaj sektor je postigao najveći broj individualnih investicija kao i *greenfield* investicija, za koje se predviđa da će biti najznačajniji priliv SDI u ovom sektoru i da će razvoj turizma biti ubrzan kroz *greenfield* projekte, koji će doprinijeti boljem kvalitetu smještajnih kapaciteta, kvalitetnijoj strukturi gostiju, te većim prihodima od turizma, a također i po drugim osnovama (porezi i takse). Značajna je zainteresovanost investitora za ove projekte koji će omogućiti izgradnju luksuznih objekata sa pratećim sadržajima, što će u potpunosti otvoriti nove razvojne šanse za turizam Crne Gore.

Što se tiče konkurentne pozicije Crne Gore kao lokacije za direktna strana investiranja prema UNCTAD ekspertnim istraživanjima za 2005. godinu regija jugoistočne Evrope je jedna od najkonkurentnijih lokacija zahvaljujući značajnim promjenama vezanih za investicijsku politiku koji kreiraju povoljnu investicijsku klimu. Tokom posljednjih nekoliko godina poslovno okruženje u Crna Gora je značajno poboljšano. Politička i makroekonomska stabilnost, regionalno konkurentan finansijski rizik, ubrzani razvoj tržišta kapitala i restrukturirani i privatizovani bankarski sektor, razvijena telekomunikacijska infrastruktura, relativno visoko obrazovane radne snage, niska carinska stopa i povoljan porezni sistem su neki od mnogih razloga za ulaganje u Crna Gora.

Koliko je turizam značajna uslužna grana za razvoj ove zemlje najbolje pokazuju sljedeći podaci:¹⁴

- u periodu od 2001-2007. godine, prihodi od turizma porasli su od 86 miliona EUR-a do 480 miliona EUR-a,
- direktni i indirektni doprinos sektora u BDP-u je porastao, a u 2008. godini doprinos je iznosio 690,7 miliona EUR-a (ili 22,4%), dok je njegov direktni udio u BDP-u iznosio 353,4 miliona EUR-a (ili 11,4%) i
- Evidentan je i porast broja turista u periodu od 2000. do 2007. godine, kao i produženje trajanja turističke sezone u smislu da ljetna turistička sezona počinje ranije (mart) i završava kasnije (oktobar).

Na osnovu navedenih ekonomskih indikatora poslovanja u turizmu, a također i značajno višim brojem međunarodnih turista, može se zaključiti da je napredak u razvoju turističkog sektora rezultat rada na razvoju turizma

¹⁴ www.developingmarkets.com, *Investment in Montenegro*

posljednjih godina, efikasnog marketinga, poboljšanja hotelske ponude i, što je najvažnije, dobre investicijske klime. Evidentna je tržišna orijentacija turističke privrede, fokus na kvaliteti i održivosti razvoja ponude, naravno u kombinaciji sa povoljnim okvirnim uslovima za investicije privlačne za strane investitore.

ZAKLJUČAK

Turistička djelatnost je posljednjih godina postala vodeće područje investiranja. Realizacija osnovnih ciljeva razvoja turizma, kao što su profiliranje destinacije kao kvalitetne turističke destinacije i povećanje efekata turizma kroz povećanje prihoda od turizma, nije moguće bez investiranja u nove oblike turističke ponude. Trend brzog razvoja turizma, uslovljen kretanjima inostrane turističke potražnje, pruža mogućnost različitih preduzetničkih inicijativa i investiranja u turizam kao privrednu djelatnost koja je u stalnom porastu. Jedan od modela investiranja u turističku djelatnost su strane direktne investicije (SDI) koje su postale značajan oblik ulaganja kapitala u svijetu.

Većina zemalja, bez obzira na njihov stepen razvoja, nude različite forme inicijativa da bi ostvarila svoje investicijske ciljeve. Investicijske inicijative – poticaji se javljaju u različitim formama. One se obično klasifikuju kao monetarne, koje mogu biti direktne - finansijske i indirektne - fiskalne i nefinansijske, u vidu agencija za poticanje investicija.

U okviru istraživanja koje proveo UNCTAD, najčešće korišteni fiskalni poticaji su standardne reducirane stope poreza na dobit i *tax holiday*. Zatim slijede izuzeće od uvozne carine na kapitalnu opremu, sirovine i poluproizvode, te ubrzana amortizacija osnovnih sredstava. U nekim slučajevima i za neke vrste ulaganja, utjecaji ovih poticaja mogu biti izraženiji. Za neke strane ulagače, kao što je izvozno orjentisani investitor, porezni poticaji mogu biti glavni faktor u njihovoj odluci o mjestu ulaganja. Također, među zemljama slične atraktivnosti ulaganja važnost poreznih poticaja može biti izraženiji.

Napredak u razvoju turističkog sektora rezultat je rada na razvoju efikasnog marketinga, tržišne orijentacije turističke privrede, i što je najvažnije, povoljnih okvirnih uslova za investicije privlačne za strane investitore. Najbolji primjer za prethodno navedeno je Crna Gora, koja je prema UNCTAD ekspertnim istraživanjima označena kao jedna od najkonkurentnijih lokacija zahvaljujući značajnim promjenama vezanih za investicijsku politiku koji kreiraju povoljnu investicijsku klimu.

LITERATURA

- ☐ Cass, F., Attracting FDI in transition countries: the use of incentives and promotion agencies, *Transnational Corporations*, Vol. 16, No. 2, str. 81.(2007).
- ☐ Eason, A., Tax incentives for FDI, str. 2-3. (2004).
- ☐ UNCTAD, *World Investment Report 2009*, New York and Geneva, str. 4. (2009).
- ☐ Franc, S., Komparativna analiza determinanti SDI u Hrvatskoj i odabranim zemljama EU, *Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu*, str. 31. (2008).
- ☐ Ministarstvo za ekonomske odnose sa inostranstvom i evropske integracije, *Foreign direct investment incentives strategy of Montenegro*, str. 11. (2006).
- ☐ UNCTAD, *Investment Guide to the Silk Rosa*, str. 18-21. (2009).
- ☐ UNCTAD, *Tax Incentives and Foreign Direct Investment: A global Survey*, New York and Geneva, str. 3. (2000)
- ☐ UNCTAD, *World Investment Report 2009*, New York and Geneva, str. 5. (2009).
- ☐ United Nations, *A core funktion in investment promotion*, New York and Geneva, str. 3. (2007)
- ☐ (2007).