

ISSN 1986-6127 (Print)
ISSN 1986-6137 (Online)

Br.
5



FAKULTET ZA JAVNU UPRAVU
pridružena članica
UNIVERZITETA U SARAJEVU

Stručni časopis UPRAVA, Sarajevo, juni 2012.



UPRAVA
Stručni časopis
SARAJEVO

STRUČNI ČASOPIS U P R A V A



Fakultet za javnu upravu
Sarajevu

Izdavač

Fakultet za javnu upravu u Sarajevu
pridružena članica
Univerziteta u Sarajevu

Za izdavača

Prof.dr Munib Tahirović

Glavni urednik

Doc dr Nezir Krčalo

Recenzenti

Prof.dr Mehmedalija Hadžović,
Prof.dr Zenaïd Delmo, Doc.dr Nezir
Krčalo, Prof.dr Lada Sadiković

Redakcija

Prof.dr Munib Tahirović, Dr Christian Arbeiter,
Dr. Giovanni Ercolani, Doc.dr Nezir Krčalo,
Doc.dr Amina Hadžibegić-Bicciato, mr
Emir Tahirović

Lektor

Redakcija

Naslovna strana

Jesenko Bajraktarević

DTP i Štampa

„Štamparija Fojnica“ D.D. Fojnica

Tiraž

300

ISSN

ISSN 1986-6127 (Print)
ISSN 1986-6137 (Online)

SADRŽAJ

Amina Hadžibegić-Bicciato

JEZIK EVROPSKOG OBRAZOVNOG PROSTORA

THE LANGUAGE OF THE EUROPEAN EDUCATION SPACE 7

Nezir Krčalo

ETIKA, POLITIKA I JAVNA UPRAVA

ETHICS, POLITICS AND PUBLIC ADMINISTRATION 15

Enver Išerić

ZAŠTITA USTAVA I USTAVNOSTI U FEDERACIJAMA

*PROTECTION OF CONSTITUTION AND
CONSTITUTIONALITY IN FEDERATIONS* 27

Lada Sadiković

PARLIAMENTARY SCRUTINY AND NATIONAL SECURITY

PARLAMENTARNI NADZOR I NACIONALNA SIGURNOST 57

Amer Omanović

INVESTICIONI FONDOVI U BOSNI I HERCEGOVINI U

FUNKCIJI POVEĆANJA INVESTICIONOG POTENCIJALA

*INVESTMENT FUNDS IN BOSNIA AND HERZEGOVINA AS A
FUNCTION OF INCREASING INVESTMENT POTENTIAL* 73

Edin Ramić

Nermina Zulfikarpašić

POSTUPAK ZA UTVRĐIVANJE DISCIPLINSKE

ODGOVORNOSTI SLUŽBENIKA I NAMJEŠTENIKA ZA

POVREDE SLUŽBENE DUŽNOSTI U ORGANIMA

UPRAVE BRČKO DISTRIKTA BIH

*THE PROCEDURE FOR DETERMINING DISCIPLINARY
RESPONSIBILITY OF CIVIL SERVANTS AND EMPLOYEES
FOR VIOLATIONS OF OFFICIAL DUTIES IN THE
ADMINISTRATIVE BODIES OF THE BRCKO DISTRICT
OF BOSNIA AND HERZEGOVINA* 85

Maida Cico

USPON I PAD ENRON-A

THE RISE AND FALL OF ENRON 101

PREDGOVOR

Teorija i praksa globalizacije ima intenciju jedne jedine racionalne forme uma koja na totalizirajući način nastoji da poveže različite forme uma ili različite oblike racionalnosti. Upravo iz tog razloga nameće se kao princip, kao objedinjavajuće načelo, koji ne samo da povezuje različite forme uma (teorijski, praktični i poetički), nego ih posreduje kalkulativnom logikom vlastitog razvoja kojoj je svrha proizvodnja univerzalnog obrasca života bez obzira na svu različitost između civilizacijskih običajno-moralnih i kulturnih obrazaca ili formi života. Pozadina ovog obrasca je ekonomija, a ona je samo dosljedna u svojoj „praktičnosti“ koju joj je opravdano pripisao Aristotel. Kao neminovnost preostaje stavljanje znaka jednakosti između ekonomije i praktičnog uma, odnosno instrumentalno-pragmatičnog uma, koji misli i djeluje na relaciji obezbjeđenja efikasnih sredstava za ostvarenje projektovano – poželjnog cilja. Potvrdu za takovršno delovanje nalazimo i u jeziku, jer se ljudske namjere i akcije iskazuju terminima: prirodni i ljudski resursi - nad kojim se uspostavlja apsolutna vladavina sa svrhom ubiranja profita, omogućena globalnom informatičkom kontrolom.

Neosporna je praktičnost i dviju preostalih disciplina (djelatnosti) - politike i etike. Ono što povijesno povezuje politiku i etiku jesu zajedničke ljudske stvari ili djelatnost i življenje u zajednici usmjereno na dobar i sretan život. Riječ je o svojevrsnom praktičnom znanju na kojemu se temelji djelovanje. Oni koji danas zagovaraju raskid etike i politike, skloni su da politiku svedu na plan strateških ili retoričkih kompetencija, dok etici ostavljaju jednostrani zadatak – da razmatra čovjeka kao pojedinca u njegovom izoliranom djelovanju. Međutim, politika posjeduje sveobuhvatni karakter, ona je izvor i produkcija davanja zakona što dovodi do toga da se živi slobodno, pošto sloboda, u ovom smislu, i nije ništa drugo do život u samonametnutim zakonima, kao što i etička pravila nisu samo izolirana djelatnost pojedinaca nego se promatraju u povezanosti s ustavom i zakonima. Rekonceptualizacija etike i ponovno uvođenje politike u sferu racionalnog etičkog raspravljanja postavljaju se kao urgentni zadaci našeg vremena.

Tradicionalna veza politike, etike i ekonomije u javnoj upravi zaživljava u svojoj praktičnosti putem vrijednosti. U osnovne političke vrijednosti u javnoj upravi spadaju: odgovornost, odziv, legitimnost, društvena pravičnost, otvorenost, preglednost, i dr. Ekonomske vrijednosti su: uspješnost, ekonomičnost, produktivnost, efikasnost, inovativnost,

rukovođenje - kojima se nužno dodaju još i praktične i pravne vrijednosti. „Novi javni menadžment“ (*new public management*) je favoriziranje već odavno postojećih ekonomskih vrijednosti u javnoj upravi. Etičke vrijednosti svoju ogledalnost nalaze u pisanim etičkim kodeksima.

Redakcija

JEZIK EVROPSKOG OBRAZOVNOG PROSTORA THE LANGUAGE OF THE EUROPEAN EDUCATION SPACE

Amina Hadžibegić-Bicciato

Fakultet za javnu upravu u Sarajevu
pridružena članica Univerziteta u Sarajevu
Patriotske lige 41,71 000 SARAJEVO
a.hadzibegic@fju.edu.ba

Ključne riječi: *globalizacija, kultura, obrazovanje, jezici u kontaktu, englobish*

Sažetak:

Globalizacija je odavno počela i utkana je u sve sfere ljudskog bivstvovanja i djelovanja što uključuje i kulturu i obrazovanje. U domeni evropskog obrazovnog procesa i konvergenciji čiji smo svjedoci i sudionici, *globalizacija jezika* je sveprisutna ali i obvezujuća s obzirom na težnje svih uključenih u taj dugoročni reformatorski prostor. Naravno, riječ je o engleskom jeziku, kao globaliziranom jeziku današnjice ili modernim lingvističkim žargonom rečeno – *globishu*.

On je, podrazumijeva se, nastao spajanjem i kontaktiranjem više modernih jezika Starog kontinenta, i govoren čak i u akademskim krugovima, postao neki novi engleski jezik pojednostavljene gramatike, sintakske i šarolike leksike. Budući da su neujednačenosti jezičke upotrebe neminovne, i u akademskim zajednicama je došlo do razilaženja, dvosmislenih tumačenja, stvaranja lažnih sinonima i sličnih odstupanja. Ovaj rad će pokušati ukazati na takve promjene u domenu zajedničkog komunikacijskog jezika današnjice, međusobno razumijevanje evropskog multikulturalnog prostora kao i reformske procese manje ili više usvojene u praksi.

Key words: *globalisation, culture, education, languages in contact, englobish*

Summary:

Globalisation has begun long ago and has become a tissue of all spheres of human existence and acting which includes both culture and education. As for a domain of the European educational process and convergence we have taken part in and witnessed its occurrence as well, the *language globalisation* has become an undeniable and obliging fact of life for all involved in that longterm reform process. Naturally, it is the English language we are talking about as a global modern language or as it is being called in a linguistical jargon – englobish.

It has emerged, of course, from different languages of the Old continent coming in contact and clashing and spoken even amongst academic circles it has adopted a somewhat different and simplified grammar, syntax and very diverse lexis. Due to the inevitability of language use discrepancies, certain changes had taken place also among academicians resulting in ambiguities, overlappings, false synonyms and alike. This paper will focus on the abovementioned (socio)linguistic tendencies and changes presenting certain occurrences in a modern global language and overall applied and non-applied reform processes.

Današnjica je postala sinonimom riječi globalizacija u cijelom svijetu pa samim tim i u Bosni i Hercegovini. Implicira je uglavnom pridjev *međunarodni/a* ili *internacionalni/a*. Globalizacija, tj. internacionalizacija je u *trendu* (više nije u *modi* nego u *trendu*, od eng. *trendy*). Integrisanje u Evropsku Uniju je pitanje opstanka, ali i prestiža. Do nje se stiže i kroz jezik. Proces je olakšan sredstvima komunikacije, naročito internetom, i općenito digitalizacijom života. Svijet se danas opisuje kao *globalno selo*. Stremljenja, kako je već rečeno, očituju se i na nivou jezika i kulture. Idealno mjesto sastanka i za jezike i za kulture je svakako obrazovanje. Stvorena je i potpisana Bolonjska deklaracija, povećana studentska mobilnost, uvedeno učenje na daljinu, a engleski jezik je, konačno, postao obaveznim predmetom već od prvog razreda osnovne škole. Razvoj modernog i profitabilnog društva se oslanja na sve stepene obrazovanja čija je kruna, naravno, visoko obrazovanje. Tržište u kojem se nude i takmiče mladi evropljani je sada mnogo veće i zahtijeva veći spektar kompetencija, a jezička i informatička su eliminatorne.

Pod jezičkom kompetencijom se podrazumijeva prvenstveno vladanje engleskim jezikom na naprednom komunikacijskom nivou. Taj jezik je već odavno prominentan i prestižan svjetski jezik, *lingua franca*, kojim govori oko 700 miliona ljudi i dvije trećine naučnih radova bivaju objavljeni na tom jeziku. Njegov status globalnog jezika više uopće nije upitan.

Konotacija moći je koncentrisana u velikoj mjeri u tom jeziku ali je i prevladavajući razlog njegove dominacije i prevalencije i njegova izrazita fleksibilnost. Od 17. vijeka je i *dobar domaćin i dobar donator* kad je u pitanju pozajmljivanje riječi iz velikog broja jezika. Paralelno je potekao i još uvijek teče proces „anglomanije“. Obrazovanje, naročito visoko, nije ostalo imuno na ove tendencije te je odlično poznavanje engleskog jezika postalo preduvjetom učestvovanja u tom domenu ljudskog djelovanja. U upotrebi je i termin Daniela Dora *Englishization*¹ koji označava nužno djelovanje institucija obrazovanja kako bi se integrirale u evropske trendove.

Evropa je oduvijek bila pogodno i plodno tlo za ostvarivanje kontakta među kulturama i jezicima, a to se prožimanje uvijek dešavalo i na strukturalnom i na leksičkom nivou jezika. Bez obzira na jačinu kontakta kao i podređenost jednog jezika prema drugom, leksičko prožimanje se uvijek dogodi i ima dugotrajne efekte. U slučaju susreta više različitih kultura i jezika koji imaju potrebu komunicirati rađa se zajednički kod komunikacije. U domenu obrazovanja, primat je odavno preuzeo engleski jezik. Tim jezikom su govorili učesnici Bolonjske konferencije. Izrastaju generacije akademskih govornika adaptiranog engleskog jezika – englobisha. Promjene su najuočljivije na leksičkom nivou među koje spada i tendencija pojave da manji broj riječi ima više značenja.

U skladu sa procesima integracije i evropske tradicije obrazovanja se mijenjaju i stapaju u jednu Evropu Znanja ili Europe of Knowledge: „Evropa Znanja sada je široko prepoznata kao nezamjenjiv faktor društvenog i humanog rasta i kao neizbježna komponenta za konsolidaciju i obogaćivanje evropskog državljanstva, koja je u stanju da pruži svojim građanima nužne sposobnosti za suočavanje s izazovima novog milenija, zajedno sa svijesću o zajedničkim vrijednostima i pripadnosti istom društvenom i kulturnom prostoru.“²

¹ <http://www.newschool.edu/gf/publicculture/backissues/pc42/dor.html>

² <http://www.cepes.ro/informationsservices/sources/online/bologna.htm>

Jezik koji podržava i odgovara principu različitosti i jedinstva moderne Evrope i njenog obrazovnog sistema jeste engleski jezik. U mnogim sferama ljudskih aktivnosti, pa i na „jezičkom nivou, tradicionalno i moderno često se kombiniraju u nove konstelacije, a ne istiskuju jedno drugo“.³Engleski jezik je to mjesto susreta evropskih kulturnih i obrazovnih institucija.

Leksikon se ne mijenja samo novim riječima. Jedna riječ može zamijeniti drugu, neke izađu iz upotrebe, a neke se ponovo počnu koristiti. Jezik je ogledalo naše stvarnosti i života. Engleski jezik stalno raste, u globalnim okvirima, i sada već ima preko 700.000 riječi. Sama riječ *global* se javlja u velikom broju novonastalih riječi (kovanica) u engleskom jeziku, kao npr: *globish, globesity* itd.

Međutim, mnogo je veći uticaj engleskog jezika na druge jezike nego obratno. Eklatantan primjer toga jeste engleski jezik evropskog (visokog) obrazovanja koji je izrodio poseban profesiolekt u kojem su sadržane u izvjesnoj mjeri različite evropske tradicije.

Za korpus u procesu obrade ovog fenomena uzeta je elektronska prepiska između bosanskohercegovačkih i evropskih fakulteta budući je to medij u najmasovnijoj upotrebi. U obzir su uzeti opći termini kao i oni koji se odnose na nastavni proces, akademska zvanja, organizacijske jedinice i statute studenata. Uočljiva je kako ujednačena tako i neujednačena upotreba relevantnih termina.

Prvi specifikum jeste termin *visoko obrazovanje* koje bi „po prirodi stvari“ trebalo biti *high education* ali nije. B/h/s *visoko obrazovanje* je englesko *higher education* (doslovno više obrazovanje) jer anglosaksonski sistem obrazovanja ne prepoznaje b/h/s više obrazovanje. Naime, anglosaksonski sistem prepoznaje samo osnovno-elementary; srednje-high i visoko-higher. Slijedi riječ *faculty* – fakultet u Evropi i kod nas, ali nastavno osoblje u SAD-u. Osim toga, u novonastalom procesu integracije univerziteta u kojoj fakulteti gube svoju nezavisnost, trebalo bi ih ubuduće prevoditi rječju *departments*, koja se još uvijek koristi kao ekvivalent našeg *odsjeka*. Tijelo koje mi zovemo *nastavno-naučno vijeće* je zapravo engleski *senate*. Riječ koja je „ušla“ u engleski jezik jeste *rectorate* a uvezi je sa riječju *rector*, koja je latinskog porijekla i označava svećenika katoličke ili protestantske

³ J.A.Fishman, Sociologija jezika, 1978:113

crkve ili upravnika vjerske škole. Osoba koja rukovodi univerzitetom je u engleskom jeziku, zapravo, *president, vice-chancellor, director* isl. Međutim, upotreba ove riječi u visokom obrazovanju je omasovljena i stoga postoji *Rectors' Conference*. *Prorektor* je *vice-rector, prorector, pro-vice-chancellor*; iako su dvije zadnje upotrebe mnogo rjeđe.

Pojam koji unosi možda i najviše zabune čak i u pravnom smislu jeste engleski pojam *college*. Ova riječ na engleskom označava instituciju koja nudi isključivo nastavu ali ne i istraživački rad, koji je neodvojiv dio fakulteta i univerziteta. U anglosaksonskom svijetu na *koledžu* se obrazuje određeni specijalizirani profil ljudi, dok u Britaniji ona može označavati i dio univerziteta, studente i nastavnike jedne institucije kao i profesionalnu organizaciju.

U okviru leksikona akademskog stepena vlada najveća neujednačenost. *Undergraduate student* je b/h/s i četvorogodišnji i trogodišnji student; *graduate student* označava postdiplomca u Americi ali ne obavezno i u Evropi. Ukoliko se radi o „starom predbolonjskom sistemu“ onda je u pitanju student četvorogodišnjeg dodiplomskog studija; ukoliko, pak, govorimo o bolonjskom studentu, onda je to postdiplomac.

Neustaljenost je prisutna kod termina *viši asistent* jer je on na engleskom jeziku *senior assistant, magistar, higher assistant, teaching assistant*, dok je *asistent* preveden kao *junior assistant, assistant lecturer*. Najviše zabune unosi naš *docent* kojeg engleski ne prepoznaje u cijelosti ali se nalazi preveden kao *assistant professor*. Riječ *docent* originalno u engleskom jeziku može označavati osobu koja radi kao vodič u muzeju, crkvi isl. Latinskog je porijekla, i poput riječi *rector*, uvukla se u leksikon engleskog visokog obrazovanja i može označavati predavača koji nije stalni član univerziteta i ima prvi stepen doktora u sistemima koji nisu uveli bolonjski sistem. U Britaniji ga prevode i kao *senior lecturer* što zapravo mi tumačimo kao *viši asistent*.

Po završenom prvom ciklusu studija i trogodišnjeg i četvorogodišnjeg postajete *bachelor*; a po završenom dvogodišnjem postdiplomskom studiju nakon trogodišnjeg osnovnog studija postajete *master*. I „stari“ dvogodišnji studij nakon četvorogodišnjeg dodiplomskog studija se na engleski jezik prevodi kao *master*, iako se radi o različitim stvarima. Dakle, ovdje jezik prednjači u odnosu na praksu.

Profesora, predavača, učitelja označavaju riječi *professor, instructor, teacher* kao i *tutor*, ali samo u britanskom engleskom i znači općenito predavač. Student demonstrator je *student tutor*. Naš *mentor* (profesor koji usmjerava izradu diplomskog, magistarskog ili doktorskog rada) je engleski *mentor, adviser ili tutor* uz obavezan dodatak *postgraduate, master thesis, doctoral itd.*

Najviši rang jeste engleski *professor* – univerzitetski predavač, *full* za redovnog i *associate* za vanrednog, dok kod nas i mnogim evropskim državama ovaj pojam označava i srednjoškolskog profesora. *Lecturer* je engleski predavač koji nije stalno zaposlen dok je kod nas to obično predavač stranog jezika ili predavač bez akademskog zvanja. Rukovodioc fakulteta, dekan, je uvijek *dean*, ali je i specifičnije određen u engleskom jeziku budući označava osobu koja je odgovorna za neko područje, npr. *the admissions dean*.

Termini *courses/programmes/subjects* su ponekad nejasni. U engleskom jeziku *course* označava period nastave o određenoj temi, što bi bio naš *predmet*. Opet i engleski termin *subject* označava predmet, oblast. U prijevodima se nalaze slijedeće zbunjujuće sintagme: *subject areas, subject courses, major/minor subjects* iz kojih nije jasno da li je u pitanju jednosemestralni ili dvosemestralni predmet, oblast ili studijska grupa. I riječ *programmes* dovodi do zabune i upotrebljava se u značenju i nastavnog plana, i programa i studija isl. Ujednačena je upotreba termina koji označavaju dokumente koje dobijemo završetkom studija – *diploma i diploma supplement*, dok okončanjem seminara ili kursa dobivamo *certificate*.

U Zaključku bismo mogli reći da je paralelno sa reformom visokog obrazovanja u toku i reforma jezika evropskog akademskog prostora i ujednačavanje istog. Praksa pokazuje da stepen obrazovanja izražen u diplomi nije isti u svim evropskim državama. To iziskuje paralelnu upotrebu čitavog niza izraza u službenim dopisima, pojašnjavanja i dodatna objašnjenja. Često se preuzimaju engleski termini za pojmove koji su novi u b/h/s jeziku poput *case study, workshop, distance learning, mobility* itd. Izrasle su i institucije koje utiču na standardizaciju izraza (EUA, Vijeće Evrope) putem korištenja novih dokumenata u upotrebi u zemljama nedavnim potpisnicama Bolonjske deklaracije. Spremnost za prihvatanje reformi se, dakle, ogleda i u jeziku koji često ide ispred stvarnosti i očituje se naprimjer u upotrebi termina *bachelor*.

Stvarnost Evrope Znanja 2012. godine je takva da Bolonjski proces priča engleskim jezikom i da su sve deklaracije i aktivnosti usmjerene ka konvergenciji obrazovnog sistema napisane na tom jeziku. Međutim, još uvijek ne razumiju svi učesnici ovog međukulturalnog dijaloga sve stvari jednako a ono je neophodno da bi se došlo do tačnog značenja riječi. U općoj klimi globalizacije, konvergentni sistem obrazovanja i započete reforme dokaz su stvaranja evropske nacije koja će za zajednički *globalni jezik* koristiti novi engleski jezik – *globish*.

LITERATURA

1. <http://intellectbooks.com/europa/number5/hart.htm>.
2. <http://www.newschool.edu7gf/publicculture/backissue/pc42/dor.html>.
3. <http://www.cepes.ro/information-services/sources/on-line/bologna.htm>.
4. Balibar E., „Mi građani Evrope?“, Beogradski krug, Beograd, 2003.
5. Burns i Coffine, „Analysing English in a Global Context“, Routledge, London, 2001.
6. Nerriere J., „Parlate Globish“, Agra, 2004.
7. Severgnini B., „L'inglese“, Bur, 2008.

**ETIKA, POLITIKA I JAVNA UPRAVA
ETHICS, POLITICS AND PUBLIC ADMINISTRATION****Nezir Krčalo**Fakultet za javnu upravu u Sarajevu
pridružena članica Univerziteta u Sarajevu
Patriotske lige 41,71 000 SARAJEVO

nezir.krcalo@fju.edu.ba

Sažetak

Usljed pojmovne nejasnoće etika će se kao zasebna disciplina razvijati u dva pravca, i to kao: autonomna i heteronomna etika. Prvotna smatra da je izvor morala u čovjeku samom, dok potonja zastupa gledište da je izvor morala izvan čovjeka. Moralnosti nema bez određenoga stupnja svijesti. U etici savjest znači sposobnost prepoznavanja i razlikovanja moralnog dobra i zla, odnosno moralna savjest je subjektov sud o moralnosti čina koji želi učiniti. Da bi se prosuđivalo o nečemu kao dobrom ili lošem, potrebno je posjedovati mjerilo ili kriterij. Mjerilo za moralni sud pojavljuje se u obliku normi i pravila. Norme i pravila su obavezni, propisani od društva ili autoriteta. U osnovi normi i pravila nalaze se vrijednosti.

Etiku i politiku povezuje od Platona i Aristotela isti cilj brige za dušu i odgoj građana. Stoga je zajednički temelj etike i politike ideja pravednosti kao najveće vrline u djelovanju pojedinaca kao i u skladnom ustroju države. Zahtjev da se javna uprava odvoji od politike i da se državni službenici ne smiju baviti politikom dolazi od onih koji područje javne uprave proglašavaju vrijednosno neutralnim. Kao praktično područje nauke, javna uprava je u svom postojanju uvijek bila povezana sa vrijednostima – političkim, ekonomskim, etičkim, i dr. O trajnom postojanju ove veze potvrđuju primjeri: oblikovanje javnih politika, „novi javni menadžment“ i pisani Etički kodeksi.

Ključne riječi: etika, moral, politika, javna uprava, etički kodeks.

Summary

Due to the conceptual ambiguity of the term the ethics, as an autonomous discipline, will grow and develop into two directions, such as: autonomous ethics and heteronomous ethics. It is considered that the source of morality is inside the man himself as well as that it is outside the man by the two concepts, respectively. There is no morality without a certain extent of a developed awareness. In ethics, conscience denotes the ability to distinguish the moral good from the moral evil, or in other words a moral conscience presents a subject's judgement of the morality behind the deed one is to make. To be the judge of anything good or bad as such, it is necessary to have an inner sensibility for proper assessment, a criteria by which one is guided. It usually takes on a form of the norm and regulation. Those are essential, prescribed by either society or an authority. The values should be fundamental guidelines of both norms and regulations.

The ethics and politics have always been linked together from the times of Plato and Aristotle in terms of their common goal: cultivating and nurturing the human soul and educating citizens. Therefore their common founding principle is the idea of justice as the greatest virtue of any individual or any form of the state organisation. The request that public administration is to be separated from the politics and that the civil servants should not be involved in politics derives from those who deem the public administration as value neutral. However, being a practical field of the science, the public administration has ever since its existence been linked to the values such as political, economical, ethical ones etc. The proofs of such permanent association may be found among the disciplines of public policy forming, „new public management“ and written ethical codes.

Keywords: *ethics, morality, politics, public administration, code of ethics.*

Uvod

Aristotel će podijeliti filozofiju na teorijsku, praktičnu i poietičku. Teorijsku filozofiju obuhvaća metafiziku, fiziku i matematiku. Predmet poietičke filozofije su stvari koje nastaju čovjekovim tvorenjem (*poiesis*). Ljudski način spoznavanja u ovom području djelatnosti naziva se umijećem (*techne*), a sama poietička filozofija bavi se promišljanjem zanatskog i umjetničkog stvaralaštva. Napokon, predmet praktične filozofije su stvari

koje su po mogućnosti, tiču se odnosa čovjeka prema vlastitoj ljudskosti i prema drugim ljudima, tj. tiču se čovjekovog djelanja. Način ljudske spoznajne djelatnosti u ovom području je razboritost (*phronesis*). Prema unutrašnjoj razlici predmeta, praktična se filozofija dijeli na: **politiku, ekonomiju i etiku**.

Politika je posredovanje pojedinačnih, grupnih i opštih interesa, koje se sprovodi slobodnim vijećanjem, racionalnom argumentacijom i zajedničkim odlučivanjem o onome što se ima činiti u državi (polisu) kao onom obliku ljudskog djelanja, koji objedinjava sve oblike ljudskog djelanja. Tematika ekonomije u helenskom društvu obuhvatala je probleme porodice, braka, vaspitanja, odnosa prema robovima, te posebno problematiku prirodnog i neprirodnog načina sticanja materijalnog bogatstva domaćinstva. Sve do moderne građanske epohe održalo se ovakvo Aristotelovo utemeljenje filozofije ekonomije. Budući da moderna građanska epoha umjesto tradicionalne dvoslojne podjele društvenosti (domaćinstvo i polis-država) postavlja troslojnu podjelu (porodica, građansko društvo i država), ekonomija postaje osnovno polje djelatnosti građanskog društva. Zbog toga, u okviru tradicionalne praktične filozofije dolazi do pomjeranja osnovnog predmeta filozofije ekonomije na problematiku ekonomske realnosti građanskog društva, pa i do izdvajanja pozitivnih ekonomskih nauka iz područja praktične filozofije (politička ekonomija, ekonomika i ekonomska politika).

Etika se ne bavi stvarima kakve one jesu, već kakve trebaju da budu, te je temeljna zadaća etičara stalno preispitivati postojeću praksu. Etika je skup pravila i kriterija koji određuju koje je ponašanje dobro, a koje je loše. Dijeli se na metaetiku, normativnu etiku i primijenjenu etiku.

Metaetika istražuje izvore i značenja etičkih načela, kao i ulogu razuma u etičkom prosuđivanju.

Normativna etika artikulira pojmove dobra, zla, vrline, poroka, dužnosti, obaveza, prava, pravednosti, časnosti u najraznovrsnijem kontekstu složenosti međuljudskih odnosa. Nastoji doći do moralnih normi i životnih orijentira.

Primijenjena etika nastoji rasplesti pojedinačne kontroverzne probleme u nekom specifičnom području (medicini, ekologiji, poslovanju, javnoj upravi i sl.)

1. Etika i moral

Naziv etika izvodi se od dviju grčkih riječi: *ethos* – narav (ćud), karakter; i *ethos* – običaj, navika. Jedna Heraklitova izreka što se sastoji od samo tri riječi kazuje nešto tako jednostavno da iz njega bit *ethosa* neposredno izlazi na vidjelo. Ta izreka glasi: *ethos anthropo daimon* (fragment 119). Ona se uobičajeno prevodi "Karakter je ćovjeku sudbina." Dok se *ethos* u širem znaćenju odnosi na boravište ili zavićaj naravi, mjesto njenog prirodnog boravišta, s druge strane *ethos* uključuje osim prirodnog i vještaćki zavićaj naravi, nešto što je otuđuje, što joj ne odgovara. Homer u *Ilijadi* rijeć *ethos* koristi za opis stanja istinskog ratnika, za Herodota *ethos* oznaćava uobićajeno izlazište sunca, a Heraklit rijećju *ethos* oznaćava budnost, prisutnost (s Bogom). Kod Aristotela pojam *heksis* (*habitus*- držanje) odgovara dvostrukom znaćenju pojma *ethos*, a oznaćava trajno stanje, postojanost ćiji je izvor istodobno i u unutarnjoj prirodi ili karakteru, ali i u obićaju ili navici.

Rijeć moral potjeće od latinske rijeći *mos* (*moris*), što znaći obićaj, ali i narav (ćud). Ciceron prevodi grćku rijeć *ethos* u dvostrukom znaćenju - obićaj i karakter. Radi pojašnjjenja, moćemo zaključiti da moral više odgovara rijeći obićaj (*ethos*), dok apstrakta moralnost ili (ćud)orednost u smislu kvaliteta nekog djelovanja odgovara pojmu *ethos*. Pa ipak, dvoznaćnost ostaje i mogu se upotrijebiti i za jedno i za drugo.

Etika je filozofsko ućenje o ljudskom djelovanju ukoliko ono stoji pod moralnom diferencijom dobra i zla. Pod moralom se podrazumijeva stanje stvarno vladajućih normi nekog kulturnog kruga. Etika i moral se mećusobno odnose kao teorija i praksa. Tako se moral moće definirati kao oblik ljudske prakse, oblik djelatnoga, praktićnoga odnošenja ćovjeka prema svijetu, prema drugim ljudima, kao i prema samom sebi. On se manifestira u vrijednosnom procjenjivanju ljudskih postupaka i htijenja kao pozitivno ili negativno vrijednih (nevrijednih), pri ćemu se prvi odobravaju, žele, preporućuju, zapovijedaju, a drugi ne odobravaju, kude, osućuju, zabranjuju. Moralni sud govori da je nešto dobro ili loše. Da bi se prosućivalo o nećemu kao dobrom ili lošem, potrebno je posjedovati mjerilo ili kriterij. Mjerilo za moralni sud pojavljuje se u obliku normi i pravila. Norme i pravila su obavezni, propisani od društva ili autoriteta. Bitno je i neprocjenjivo za svaki moral da je dugotrajna prisila.

U osnovi normi i pravila nalaze se vrijednosti. Vrijednosti predstavljaju nešto što je poželjno ili vrijedno za određenu socijalnu grupu i što se kao takvo pokazalo tokom zajedničkog života i opstanka grupe. Neke vrijednosti su značajnije, pa se govori o određenom poretku ili hijerarhiji vrijednosti.

Osim atributa dobro – loše, u moralnim sudovima prevladavaju kategorije treba – ne treba. One izražavaju objektivnu i subjektivnu stranu moralnog fenomena. Nije dovoljno da čovjek samo prihvata ili poštuje moralne norme i pravila, nego treba biti sposoban i da razumije i zna što treba činiti u određenim situacijama, tj. da je u stanju samostalno odlučivati i birati između brojnih mogućnosti. Moral je ljudska obaveza čijim se izvršavanjem čovjek ostvaruje kao ljudsko biće. Kao vanjska sankcija javlja se društvena osuda i isključivanje iz grupe, a kao unutarnja sankcija – grižnja savjesti.

2. Svijest i savjest

Nema moralnosti bez određenoga stupnja svijesti. Svijest se izražava kao sposobnost planiranja i predviđanja postupaka i njihovih posljedica. Jedino čovjek kao svjesno biće može postavljenim ciljevima i budućim stanjima koja je zamislio, odrediti sadašnje stanje, oblikovati ga i voditi prema budućem željenom stanju. Čovjek je u stanju procjenjivati i predviđati svoje postupke, kao i njihove posljedice i temeljem toga odlučivati, odnosno vršiti izbor između mogućih alternativa. Za moralnu praksu svijest je bitna zbog razloga što omogućava uvid u posljedice ljudskih postupaka u odnosu na pojedinca i društva kao cjeline. Za donošenje moralnih sudova bitno je prije svega poznavanje ljudi i ljudskih odnosa.

Savjest – (lat. *conscientia* = *saznanje, svijest*), prisutnost uma samome sebi u činu shvaćanja i suđenja. U etici savjest znači sposobnost prepoznavanja i razlikovanja moralnog dobra i zla, odnosno moralna savjest je subjektov sud o moralnosti čina koji želi učiniti; stoga je ona subjektivna posljednja norma koju čovjek mora slijediti u svom djelovanju. Riječ je o kvalitetu djelovanja te je nužno poznavati “strukturu” savjesti:

1. prasavjest, iskra ili svjetlo savjesti (grč. *syntereo* – čuvam; *sineid* – saznati, biti svjestan).
2. naš usvojeni temeljni vrjednosni sistem po kojem nastaje naš životni projekat.
3. savjest u užem smislu – čin sinteze dva prethodna elementa.

Savjest se izražava kao izraz ocjene vlastitih postupaka temeljem svijesti o posljedicama postupaka i razvijenog osjećanja dužnosti i obaveznosti. Ocjenjujući svoje postupke s aspekta poštivanja potreba drugih ljudi pojedinac razvija osjećaje moralne dužnosti i obaveze. Savjest se definira kao moralna samoocjena, kao moralni sud osobe o sebi samoj, koje prati osjećanje zadovoljstva ili nezadovoljstva sobom. To je jedna vrsta emotivnog stanja u kojemu pojedinac temeljem spoznaje što je dobro, a što je loše, izriče moralni sud o vlastitim postupcima, pokušavajući svoje postupke promatrati očima drugih ljudi.

3. Jedinstvo etike i politike

Politika je povezana s etikom i ekonomijom u praktičnoj filozofiji od Platona i Aristotela zato što ljudsko djelovanje nije samo izolirana djelatnost pojedinaca nego se promatra u povezanosti s ustavom i zakonima grada i države, s jedne strane, te sa životom u kućanstvu, domaćinstvu i porodici, s druge strane. Država se ne svodi na aparat sile i represije, organizaciju vlasti, nego poima u svom izvornom pojmu kao zajednica slobodnih i jednakih građana koji u pravnom i ćudorednom okruženju djeluju na etičko-političkom temelju.

Ono što povijesno povezuje politiku i etiku jesu zajedničke ljudske stvari ili djelatnost i življenje u zajednici usmjereno na dobar i sretan život. Riječ je o svojevrsnom praktičnom znanju na kojemu se temelji djelovanje. Dok etika razmatra činidbe čovjeka kao pojedinca, politika se odnosi na umno djelovanje građana u zajednici, gradu, općini, državi. Pojam je politike dvoznačan jer iskazuje jednako zajedničko djelovanje i javnu stvar života građana kao i misaono razmatranje toga djelovanja u smislu političke znanosti. Etiku i politiku povezuje od Platona i Aristotela isti cilj brige za dušu i odgoj građana. Stoga je zajednički temelj etike i politike ideja pravednosti kao najveće vrline u djelovanju pojedinaca kao i u skladnom ustroju države. Ljudi razvijaju vlastite duhovne i naravne sposobnosti te ozbiljuju najviše ljudske mogućnosti sudjelovanjem u cjelini bitka i životom u političkoj zajednici slobodnih i jednakih građana.

Obnavljanje Aristotelova pojma *phronesis* i Kantove rasudne moći u suvremenoj praktičnoj filozofiji proizašlo je iz nastojanja za prevladavanjem i izbjegavanjem jednostranosti tehnološke racionalnosti u instrumentalnoj i strategijskoj ulozi. Praktična filozofija kao filozofija o ljudskim stvarima

treba povezati etičko i političko iskustvo s razboritošću (*phronesis*) kako bi se omogućilo primjereno razumijevanje i ozbiljenje u suvremenom svijetu koje bi prevladalo pogubnu haotičnost zbivanja i procesa. Za političko djelovanje i življenje ključno značenje ima razboritost kao praktično znanje živoga rasudbenog uma. Aristotelov pojam *phronesis* nije puka pamet ili razbor. Dok pamet nije vrlina nego je dar prirode (božanski dar), *phronesis* je vrlina jer obuhvaća cjelinu života i omogućuje razboritu čovjeku izbor dobra nasuprot neumnom nagonu. Praktično znanje i rasudbeni dio uma omogućuje promišljanje i izbor u konkretnoj životnoj situaciji.

4. Etika i javna uprava

Iako moderne teorije uprave naglašavaju da uprava ima vrijednosni sadržaj, ipak pojedini naučnici i praktičari područje javne uprave predstavljaju vrijednosno neutralnim sa zahtjevom da se javna uprava odvoji od politike i da se državni službenici ne smiju baviti politikom. Ovaj zahtjev previđa ono što je posve bjelodano. Kao „praktično područje nauke“, javna uprava stalno je u svom postojanju bila povezana sa vrijednostima, a tradicionalna veza politike, etike i ekonomije u javnoj upravi zaživljava u svojoj praktičnosti upravo putem vrijednosti. U osnovne političke vrijednosti u javnoj upravi spadaju: odgovornost, odziv, legitimnost, društvena pravičnost, otvorenost, preglednost, i dr. Ekonomske vrijednosti su sljedeće: uspješnost, ekonomičnost, produktivnost, efikasnost, inovativnost, rukovođenje kojima se nužno dodaju još i praktične i pravne vrijednosti. „Novi javni menadžment“ (*new public management*) je favoriziranje već odavno postojećih ekonomskih vrijednosti u javnoj upravi. Na tragu rečenog, nužno je spomenuti da je javna uprava svakako povezana sa pravnim i profesionalnim, ali i socijalnim i demokratskim vrijednostima.¹

Konačno, moralne i sve druge norme, proistječu iz vrijednosti. Ali, moralne norme nikada nisu isto što i druge, na primjer pravne norme, koje su u potpunosti racionalizirane i nastaju po osnovu vrijednosnog procjenjivanja izvanjski zadane društvene stvarnosti. Etičke vrijednosti svoje izvorište imaju u unutarnjoj naravi ili karakteru koji se realizuje u vidu poželjnog ponašanja uvijek određenog spram odgovarajuće norme, tj. kao odgovor na nju. Tako pojam morala, kako je to primijetio Aristotel, obuhvata ili stapa obadva značenjska okvira (*habitus*), unutarnje i vanjsko, karakter i običaj. Vanjsko

¹ Ferid Otajagić, *Sistem osnovnih vrijednosti u javnoj upravi s posebnim osvrtom na stanje u Bosni i Hercegovini*, Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici, br. 7.

djelovanje je najprije određeno unutarnjim stanjem, što znači - izvrstan karakter uvijek polučuje izvrsno djelovanje, i obrnuto. Da bi se pospješilo kvalitetno moralno djelovanje u određenoj instituciji ili organizaciji, pristupilo se izradi (pisanih) etičkih vodiča ili principa. Drugim riječima rečeno, vanjskim pravilima se apeluje na savjest ili ono unutarnje. Heraklit nije rekao da je običaj čovjeku sudbina, nego: „Karakter je čovjeku sudbina“. Moralne norme propisane od strane društva ili nekog autoriteta suzbijaju na izvjestan način negativna stremljenja ljudske naravi ili karaktera, ali nemaju moć eliminacije istih. Postavlja se pitanje: koju vrstu normi slijediti da bi se doseglo stanje *ethosa* koje garantira kvalitetno i razborito djelovanje?

Koliki je upliv etike u javnoj upravi najbolje se da sagledati primjerom, odnosno putem samjerljivosti temeljnih vrijednosti državne službe sa principima etičkog kodeksa.

Temeljne vrijednosti državne službe:²

- Integritet – podrazumijeva vršenje poslova državnog organa isključivo u javnom interesu i stavljanje obaveza državne službe iznad ličnih interesa državnog/e službenika/ce; podrazumijeva djelovanje unutar okvira temeljnih vrijednosti državne službe;
- Kompetentnost – podrazumijeva vršenje poslova državnog organa u skladu sa visokim nivoom kvalifikacija i profesionalizma koje državni/na službenik/ca kontinuirano provodi i razvija;
- Politička nepristrasnost – podrazumijeva djelovanje isključivo na osnovu okolnosti slučaja i na način koji nije određen stavovima ijedne političke partije; podrazumijeva održavanje tradicije političke nepristrasnosti državne službe;
- Neutralnost – podrazumijeva obavljanje obaveza prema načelima pravičnosti i jednakosti, te reflektuje državnu službu u skladu s načelima jednakosti i odsustva predrasuda;
- Zakonitost – podrazumijeva vršenje poslova državnog organa u skladu sa zakonom i s podrškom funkcionisanju prava;
- Poštenje – podrazumijeva iskrenost i otvorenost; podrazumijeva korištenje javnog novca i drugih resursa samo za ovlaštenu javnu svrhu za koju su namijenjena;

² Taida Begić, *Poziv na odgovornu i profesionalnu državnu službu u Bosni i Hercegovini: Vrijednosti i etički standardi u sistemu državne službe Bosne i Hercegovine*, Fond otvoreno društvo, 2007.

- Odgovornost – podrazumijeva odgovorno ispunjavanje obaveza i dužnosti; podrazumijeva javnu odgovornost pri djelovanju i ponašanju državnih službenika/ica;
- Transparentnost i otvorenost – podrazumijeva rukovanje informacijama koliko je moguće otvoreno u okviru pravnog okvira; podrazumijeva poštivanje vrijednosti transparentnosti, u isto vrijeme imajući u vidu dužnost povjerljivosti u skladu sa zakonom;
- Korektno ponašanje – podrazumijeva tretiranje drugih državnih službenika/ca kao i građana/ki s najvećim mogućim stepenom ljubaznosti, razumijevanja, raspoloživosti i poštovanja i bez ikakvih predrasuda;
- Efikasnost i efektivnost – podrazumijeva ekonomično, ekspeditivno i razborito korištenje javnog novca i ostalih resursa;
- Pravičnost – podrazumijeva donošenje odluka na nediskriminatorski i pravedan način;
- Odgovornost – podrazumijeva odgovornost prema vladi, drugim državnim službenicima/ama i javnosti;
- Egzemplarnost – podrazumijeva odgovornost svakog/e državnog/e službenika/ce da svojim djelovanjem i ponašanjem, tj. individualnim primjerom ističe poštivanje temeljnih vrijednosti državne službe;
- Liderstvo – podrazumijeva odgovornost, posebno najvišeg menadžmenta (rukovodeće državne službenike/ce) da vlastitim primjerom promovišu i podržavaju temeljne vrijednosti; podrazumijeva ponašanje koje podržava temeljne vrijednosti i dobru reputaciju državne službe;
- Izbjegavanje sukoba interesa – podrazumijeva da lični interesi državnog/e službenika/ice ne dođu u sukob s pozicijom državnog/e službenika/ice; podrazumijeva neučestvovanje u svakoj aktivnosti koja nije u skladu s korektnim vršenjem njegovih/njenih dužnosti ili koja na bilo koji način limitira vršenje dužnosti;

Principi etičkog kodeksa:

U ostvarivanju principa Kodeksa,³ državni službenik obavezan je da preduzima, u skladu sa ovim Kodeksom, određene radnje i mjere, odnosno da se suzdržava onih radnji koje su kao takve zabranjene.

³ Agencija za državnu službu Federacije Bosne i Hercegovine, Etički kodeks za državne službenike u Federaciji BiH.

U izvršavanju zadataka predviđenih opisom radnog mjesta, pored obaveza koje proizilaze iz ustava, zakona i drugih propisa, **državni službenik** osigurava:

- poštivanje Ustava Bosne i Hercegovine, Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, zakona i drugih propisa u Državi Bosni i Hercegovini i Federaciji Bosne i Hercegovine;
- poštivanje i privrženost pravnom poretku Države Bosne i Hercegovine i Federacije Bosne i Hercegovine;
- poštivanje vrijednosti međunarodnog prava;
- sprečavanje zloupotrebe pozicije u organu državne službe u korist ličnog interesa;
- savjesno, stručno, samostalno i odgovorno obavljanje zadataka, uz puno zalaganje za afirmaciju državne službe i čuvanje njenog ugleda, o čemu se mora voditi računa i van radnog vremena;
- pronalaženje, u svakom konkretnom slučaju, na ustavu i zakonu zasnovanog rješenja i sprečavanje nepravilnosti u radu organa državne službe;
- strpljivo, pristojno i ljubazno ponašanje prema zaposlenim u organu državne službe, prema građanima kao strankama, u ostvarivanju njihovih ustavom i zakonom utvrđenih prava, poštivanje njihovog dostojanstva, prava i sloboda, ravnopravnosti i jednakosti;
- ažurnost i tačnost u radu;
- poštivanje radne discipline;
- razvijanje ličnog entuzijazma za rad u konkretnom organu državne službe i kult rada uopće;
- što bolje uslove za rad drugih zaposlenih u organu državne službe (npr. da se uzdrži od glasnog smijanja, galame, dovikivanja, bacanja stvari, igre i šale koje su nedolične za državnu službu);
- prikladnu odjevenost;
- svođenje privatnih posjeta u organu državne službe na najmanju mjeru;
- da se imovina i radno vrijeme ne koriste u privatne svrhe;
- njegovanje lijepe riječi (usmene i pisane) na jezicima koji su u službenoj upotrebi u Federaciji Bosne i Hercegovine;
- stalno opće i stručno obrazovanje, usavršavanje i kulturno ponašanje;

- da svoje znanje prenosi nesebično na druge zaposlene u organu državne službe i da im daje tačne informacije;
- da nagrađivanje bude samo rezultat rada;
- izbjegavanje sklonosti ka favoriziranju određenog državnog službenika;
- razvijanje kolegijalnih i korektnih odnosa prema drugim državnim službenicima.

Državnom službeniku nije dozvoljeno:

- obavljanje ili neobavljanje nekog posla u državnoj službi u kojem postoji njegov lični interes;
- da koristi imovinu organa državne službe u privatne svrhe. To se prvenstveno odnosi na kancelarijski materijal, telefon i druga sredstva rada;
- povlašćivanje i prekoračivanje određenih prava zbog političke, nacionalne, rasne, vjerske, spolne ili druge pripadnosti;
- iskazivanje sklonosti prema nekoj fizičkoj ili pravnoj osobi u postupku rješavanja predmeta;
- postojanje materijalnog interesa u rješavanju predmeta iz nadležnosti državnog organa;
- davanje informacija ako to nije u skladu sa zakonom, drugim propisom, pravilima i zahtjevima organa državne službe;
- zloupotrijebiti poziciju u organu državne službe u korist ličnog interesa;
- nanošenje materijalne štete organu državne službe, namjerno ili iz krajnje nepažnje ili podstrekavanje drugih da to čine;
- da u službenim prostorijama koriste, posjeduju, prodaju, prenose ili kupuju alkohol i druga zabranjena sredstva;
- primanje poklona od trećih osoba.

Pod poklonima iz alineje 10. tačke 6. ovog kodeksa podrazumijeva se svaki poklon koji ima novčanu vrijednost, a uključuje novčana sredstva i usluge.

Organi državne službe mogu u skladu sa zakonom i ovim Kodeksom zbog svojih specifičnosti utvrditi i druga pravila ponašanja državnih službenika.

Izvori i literatura

Pusić, Eugen (2002), *Upravljanje u suvremenoj državi*, Savremena javna uprava, Zagreb.

Pažanin, Ante (2001) *Etika i politika*, Hrvatsko filozofsko društvo, Zagreb.

Kangrga, Milan (2004), *Etika*, Golden marketing-Tehnička knjiga, Zagreb.

Čović, Ante (2004), *Etika i bioetika*, Pergamena, Zagreb.

Mišić, Anto (2000), *Rječnik filozofskih pojmova*, Verbum, Split.

Kant, Immanuel (1990), *Kritika praktičkog uma*, Naprijed, Zagreb.

Kant, Immanuel (2003), *Osnivanje metafizike čudoređa*, Feniks, Zagreb.

Mur, Dž. E. (1998), *Principi etike*, Plato, Beograd.

Moore, B. (1998), *Moral Aspects of Economic Growth*. Ithaca: Cornell University Press.

Tugendhat, Ernst (2003), *Predavanja o etici*, Naklada Jasenski i Turk, Zagreb.

Morin, Edgar (2004), *Etika*, Masmedia, Zagreb.

Raz, Dž. (2005), *Etika u javnom domenu*, Cid, Podgorica.

Aristotel (1992), *Nikomahova etika*, HSN, Zagreb.

Čehok I., Koprek I. (1996), *Etika*, priručnik jedne discipline, Školska knjiga, Zagreb.

Sikula A. (1996), *Applied Management Ethics*, Irwin, Chicago.

Babić-Avdispahić, J. (2005), *Etika, demokracija i građanstvo*, Sarajevo: Svjetlost / Ethos.

Tompson, D F. (2007), *Politička etika i javna služba*, Glasnik, Beograd.

Talanga J. (1999), *Uvod u etiku*, Hrvatski studiji – Studia Croatica, Zagreb.

Begić, Taida, *Poziv na odgovornu i profesionalnu državnu službu u Bosni i Hercegovini: Vrijednosti i etički standardi u sistemu državne službe Bosne i Hercegovine*, Fond otvoreno društvo, 2007.

Otajagić, Ferid, *Sistem osnovnih vrijednosti u javnoj upravi s posebnim osvrtom na stanje u Bosni i Hercegovini*, Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici, br. 7.

Etički kodeks za državne službenike u FBiH, Sl. novine FBiH br. 7/05; 82/09

**ZAŠTITA USTAVA I USTAVNOSTI U FEDERACIJAMA
PROTECTION OF CONSTITUTION AND
CONSTITUTIONALITY IN FEDERATIONS****Enver Išerić**Vlada Federacije Bosne i Hercegovine
Zavod za javnu upravu FBiH
Valtera Perića 15,71 000 Sarajevo

eiseric@live.com

Sažetak

Način i put podjele nadležnosti između federacije i federalnih jedinica predstavlja jedno od najsloženijih pitanja federalne države. U teoriji i praksi postoje dva osnovna metoda, odnosno ustavne tehnike raspodjele nadležnosti između savezne države i federalnih jedinica. Po prvom metodu saveznoj vladi se dodjeljuje određena nadležnost, a za sve ostale funkcije, koje nisu dodjeljene federaciji, se smatra da su u nadležnosti federalnih jedinica. Po drugom metodu ustavne tehnike dodjeljivanja nadležnosti, sve nadležnosti koje nisu izričito predate federalnim jedinicama pripadaju federaciji, odnosno saveznoj vladi. Bez obzira po kojem metodu je izvršena podjela nadležnosti zakoni koje donosi federacija su viši od zakona federalnih jedinica i savezna vlast nije ograničena kao što na prvi pogled izgleda.

Obradeno je i pitanje sukoba nadležnosti zakona federacije i zakona federalnih jedinica, posebno u situacijama kada se određena pitanja nalaze u mješovitoj nadležnosti federacije i federalnih jedinica kao i metode ustavne revizije federalnih odnosa između federacije i federalnih jedinica.

Istaknuta je potreba da sud treba biti neovisan od zakonodavne i izvršne vlasti i sastavljen od istaknutih pravnika visokih moralnih kvaliteta, ali bi također trebali poznavati suštinu federalizma i federalnih odnosa.

Ključne riječi: *federacija, savezna vlada, federalne jedinice, dodjela nadležnosti, mješovita nadležnost, konkurentna nadležnost, paralelna*

nadležnost, rješavanje sukoba nadležnosti, kontrola ustavnosti, metodi ustavne revizije federalnih odnosa, ustavni sud

Summary

One of the most complex issues of a Federal state is a method and the way of division of authorities between Federation and Federal units. In theory and practice there are two basic methods or constitutional technics of the allocation of authority between Federal units and Federal state.

According to the first method, a particular responsibility is assigned to a Federal state, and other functions are considered to be assigned to Federal units.

According to the second method of the constitutional technics related to the allocation of authority, all responsibilities specifically not assigned to the Federal units belong to Federation.

Regardless of the method mentioned above, the laws adopted by the Federation are superior to those adopted by the Federal units.

The issue of conflict of jurisdiction between Federal laws and Federal Units Laws is elaborated, especially in situations considering miscallenous authority between Federation and Federal units as well as methods of constitutional revision of federal relations between Federation and Federal units.

It is prominent that the Court shall be independent of legislative and executive bodies. Furthermore, the Court shall be consisted of prominent high moral quality lawyers who are the experts who should also be quite familiar with the essence of federalism and federal relations.

Keywords: *Federation, Federal government, Federal units, Allocation of authority, Miscallenous authority, Competing authority, Parallel authority, the Conflict of authority, the Control of constitutionalism, Methods of constitutional revision of federal relations, Constitutional Court*

Uvod

Kontrola ustava i ustavnosti je od izuzetno velike važnosti za vladavinu prava, posebno u federalno uređenim državama u kojima je potrebno održati ravnotežu odnosa između savezne vlasti i vlasti federalnih jedinica.

Kada ta ravnoteža bude poremećena djelovanjem zakonodavnih organa federacije ili federalnih jedinica onda dolazi do ozbiljnih problema koji mogu dovesti u pitanje funkcioniranje, pa i sam opstanak federacije. Da bi se izbjegle takve negativne posljedice, zaštita ustava i ustavnosti u federacijama je od izuzetno velike važnosti, i to ne samo za opstanak federacije nego i za vladavinu prava i izgradnju države.

Međutim, praktičan problem zaštite ustava i ustavnosti nastaje u momentu kada organi, zaduženi za zaštitu ustava i donošenje odluka o ustavnosti donesenih ili zakona koji su u prijedlogu, ne shvate pitanje odnosa u društvu koje određeni zakon reguliše, a koji je predmet ocjene ustavnosti.

Problem postaje puno veći kada organi (u većini federacija ustavni sudovi) pogrešno tumače ustavne odredbe i, umjesto, da svojim odlukama utiču na izgradnju države i vladavinu prava, doprinose njenoj razgradnji i pravnoj nesigurnosti. Razlozi za donošenje takvih odluka mogu biti i političke naravi, odnosno mogu biti plod političkog uticaja na rad ustavnog suda ili njegovih pojedinih članova, što je svakako neprihvatljivo i to kako sa aspekta ustavnog položaja sudija (njihova nezavisnost od zakonodavne i izvršne vlasti) tako i sa aspekta njihove odgovornosti za ukupno stanje odnosa u društvu.

Zbog toga smatram da je ova tema od izuzetne važnosti za pravnu teoriju i poraksu u Bosni i Hercegovini, posebno zbog činjenice, da ću pokušati navesti pozitivne i negativne primjere donošenja odluka od strane ustavnih sudova, odnosno njihove učinke na stanje u društvu, odnosno u oblasti koju te odluke tretiraju.

Da bi lakše razumjeli pitanje o kojem ćemo govoriti potrebno je u kratkim crtama osvrnuti se na značenje termina federacija, odnosno federalna država, kao i na metode dodjeljivanja nadležnosti savezu i federalnim jedinicama.

Demokratija označava vladavinu naroda, a to znači da je demokratija jedini adekvatni politički sistem za federaciju. Federacija je ustavna država koje nema bez demokratije, kao ni bez poštivanja utvrđenog

pravnog poretka, kojem posebni interesi treba da se podvrgnu. Federacija je pravna država koja zahtijeva postojanje ustavnog suda koji bi rješavao pitanja nadležnosti između centralnih organa i federalnih jedinica. Osnovno načelo federalizma je solidarnost, a osnovna politička ideologija je vlast zasnovana na pristanku naroda. U federalizmu saradnja zamjenjuje zapovijest, koordinacija subordinaciju, prinudnost razumijevanje, ubjeđenje naredbu i pravo silu. Federalizam zahtijeva harmonizaciju odnosa na osnovu sporazuma svih njegovih dijelova, kao i njihovu slobodu i međusobno uvažavanje.

Federalna država i nastaje kao nužnost ostvarivanja zajedničkih i opštih interesa jedne političke zajednice, u okviru jednog istog sistema vlasti, te njene granice ne smiju označavati omeđavanje domena niti izazivati sukobe. U okviru tako obrazovane federalne države javlja se potreba izdvajanja zasebnih lokalnih interesa u samostalne upravno-političke jedinice.

Postoje mnoge definicije federacije, a mi ćemo ovdje spomenuti neke od njih. Tako, Krbek federaciju definira kao kompromis između potpune državne nezavisnosti pojedinih država i punog uklapanja njihove državnosti u državnoj zajednici.

Klasičnu definiciju federacije dao je glavni tvorac ustava Australije R. Garan, koji kaže da je „federacija oblik političkog uređenja u kome je suverenitet i politička vlast podijeljena između centralnih i regionalnih organa i institucija upravljanja, tako da su svaki u svojoj sferi nezavisni jedan od drugog.“¹ Ovu definiciju je usavršio profesor K. Uer, jedan od istaknutih poznavalaca federalizma, koji kaže: „Ako jedan politički sistem obuhvata pretežno podjelu vlasti između opštih i regionalnih organa vlasti i ako je svaki u svojoj sferi koordiniran sa drugim i nezavisan od njega, takvo političko uređenje je federalno.“²

Jedna od novih definicija,³ koja treba da otkloni slabosti federalizma, federalizam definira kao politički sistem u kome su centralna i regionalne vlasti vezane u uzajamno zavisnom političkom odnosu. U ovom sistemu ravnoteža se održava tako da ni jedan stepen vlasti ne postane preovlađujući

¹ J. Đorđević, *Politički sistem*, Beograd, 1988, 406

² Ibid.

³ M.J. Vite, *The structure of American Federalism*, Prema: Đorđević Jovanu u *Politički sistem*, Beograd, 1988. str. 405

do te mjere da može diktirati odluke drugom, ali svaki može da utiče na drugog, da pregovara s drugim i da ubjeđuje drugog.

Termin federacija upotrebljava se kao sinonim za federalno uređenu državu, ali se ovim terminom označava i šira političko-teritorijalna jedinica, pri čemu se misli na političko teritorijalnu jedinicu koja je šira od teritorijalnih jedinica od kojih se sastoji federacija.

Ako bi htjeli negativnom odredbom definirati federalno uređenje onda bi mogli reći da je federalno uređenje ono uređenje koje nije ni unitarno, a nije ni konfederalno.

Osim negativnog određenja federalnog uređenja, federalno uređenje potrebno je urediti na pozitivan način. U definiranju federalnog uređenja na pozitivan način mogu se koristiti dva pristupa. Prvi pristup je utvrđivanje apstraktnog modela federalno uređene države, te putem poređenja sa tim modelom da se utvrdi da li je neko uređenje federalno ili nije. Drugi pristup podrazumjeva iznalaženje zajedničkih imenitelja svih ili većine federalnih uređenja, te za svako uređenje utvrditi da li sadrži zajedničke imenitelje, odnosno da li je federalno ili nije. Pored pravnih elemenata federalno uređenje mora da ima i društveno-političku komponentu. Imajući to u vidu federalno uređenje bi mogli definirati kao ono uređenje u kome se jedno globalno društvo sastoji od više drugih manjih globalnih društava, čija se teritorijalna rasprostranjenost manje-više poklapa s područjima federalnih jedinica i od kojih svako za sebe i sva zajedno žele postojanje federalne zajednice, odnosno u njemu vide zajednički interes. Ovim se forma koja pružaju pravna rješenja popunjava sadržinom, bez te sadržine federacija će biti država, ali sigurno neće biti „zajednica zajednica“⁴

U federalnom uređenju mora da bude primjenjena demokratija kaoa oblik političkog režima i to kako u federaciji tako i u federalnim jedinicama.

Neke definicije federalizma ističu podjelu vlasti između centralnih i regionalnih organa vlasti kao njegovu bitnu osobinu.⁵ Način i put podjele

⁴ M. Jovićić, *Savremeni federalizam*, Savremena administracija, Beograd, 1973.20

⁵ N. Pobrić, *problemi federalizma u višetničkim zajednicama, posebno u odnosu na Bosnu i Hercegovinu – Doktorska disertacija*, Sarajevo, 1997.

nadležnosti između federalne države i federalnih jedinica predstavlja jedno od najsloženijih pitanja federalne države. U teoriji i praksi postoje dva osnovna metoda ustavne tehnike dodjeljivanja nadležnosti. Po prvom metodu saveznoj vladi se dodjeljuje određena nadležnost, a za sve ostale funkcije, koje nisu dodijeljene federaciji, se smatra da su u nadležnosti federalnih jedinica. Takvu metodu je koristio američki ustav, a sličan sistem koriste i ustavi drugih federacija, npr, Švicarska i Australija.

Drugi metod ustavne tehnike dodjeljivanja nadležnosti je suprotan prvom i nadležnosti koje nisu izričito predate federalnim jedinicama pripadaju federaciji, odnosno saveznoj vladi. Bez obzira na to da li je savezna vlast izvorna ili delegirana njeni zakoni su viši od zakona federalnih jedinica. Ona može donositi takve odluke koje u praksi pokazuju da ona nije ograničena kao što na prvi pogled izgleda. Američki pravници su teoriju o delegiranoj vlasti savezne vlade produbili teorijom o vlasti koja se podrazumijeva iz same funkcije savezne vlade.

U federaciji nema limitirane nadležnosti, osim one koja vrijeda prava posebnih jedinica i nije saglasna sa logikom podjele vlasti. I kada je ograničena nadležnost centralne vlasti jasno određena, ona je relativna i privremena.⁶

Opšte je pravilo da se svi poslovi koji se odnose na opšti i zajednički interes, kao i oni poslovi koje centralna vlast može bolje i efikasnije obavljati, dodjele u nadležnost centralne vlade. Zakoni koje donosi federacija i federalne jedinice mogu biti poništeni samo odlukom suda i to ukoliko nisu u saglasnosti sa saveznim ustavom. Osim ovog pravila, u novim federacijama postoji i drugo pravilo, po kojem su savezni zakoni punovažni i sudovi nisu nadležni da ispituju njihovu ustavnost. U federacijama koje ovo pitanje regulišu na ovakav način, savezni zakoni, na prijedlog određenog broja građana ili određenog broja federalnih jedinica, moraju biti potvrđeni od strane biračkog tijela federacije. I u prvom i u drugom slučaju, zakoni federalnih jedinica, koji su u suprotnosti sa saveznim ustavom i ustavom federalne jedinice su ništavni.

Centralna vlast u federaciji nema kontrolu nad zakonodavstvom federalnih

⁶ J. Đorđević, *Osnovna pitanja federalne države*. Savremena administracija, Beograd, 1940, 51

jedinica i to predstavlja drugu važnu karakteristiku podjele zakonodavnih funkcija u federaciji. Federalne jedinice imaju samostalnost u donošenju zakona, a ta samostalnost je ograničena jedino osnovnim načelima društvenog i političkog sistema i poštivanjem, odnosno garantovanjem osnovnih ljudskih prava. Tako npr. u SAD centralna vlada može da poništi ustave i zakone država koji su u suprotnosti republikanskom obliku vladavine ili vrijeđaju lične i političke slobode građana. U Švicarskoj kao i u nekadašnjoj Njemačkoj carevini postojala je jedna vrsta superiornosti saveznog parlamenta nad predstavničkim tijelima državnica. Savezna vlada Švicarske je imala mogućnost da rješava sporove između kantona, dok je vlada Njemačke imala mogućnost da donosi odluke o ustavnim sukobima u zemljama.

SUKOB ZAKONA FEDERACIJE I ZAKONA FEDERALNIH JEDINICA

U vrhu piramide svih opštih akata koji se donose u svakoj državi nalazi se njen ustav. Sa ustavom, kao najvišim aktom u državi, moraju da budu u skladu svi ostali opšti akti. U federacijama je najviši akt federalni ustav na čijim osnovama se zasniva organizacija i funkcioniranje čitavog federalnog uređenja. S obzirom da je ustav federacije najviši akt, sa njim moraju biti usklađeni svi drugi opšti akti koji se donose u federaciji i to kako opšti akti koje donosi federacija tako i opšti akti koje donose federalne jedinice.⁷

Konstituisanjem dva ustavno pravna poretka u federaciji, što se utvrđuje federalnim ustavom, znači postojanje dva posebna sistema opštih akata; federacije, s jedne strane i federalnih jedinica, s druge strane. Ova dva sistema nalaze se u međusobnom odnosu što se također utvrđuje federalnim ustavom.⁸ Kada govorimo o sukobu nadležnosti zakona federacije i federalnih jedinica, a da bi lakše shvatili o čemu je riječ, možemo navesti primjer odnosa jednog saveznog zakona i zakona federalne jedinice. Ako federacija donese određeni zakon koji spada u materiju koja je u nadležnosti federacije, a federalna jedinica donese zakon koji također

⁷ Gi Breban, *Administrativno pravo Francuske*. Beograd, JP Službeni list SRJ Beograd, 2002, gdje ističe da pravo uvijek pokazuje tri svoja svojstva: morati, moći i biti zabranjeno. Neka stvar se mora uraditi, to je obaveza. Neka stvar se može uraditi to je facultas i neka stvar se ne može uraditi, i to je zabrana.

⁸ M. Jovičić, *Savremeni federalizam, Savremena administracija*, Beograd, 1973, str. 250.

spada u materiju koja je u nadležnosti federalne jedinice, a da su oba zakona donesena iz materije koja se nalazi u mješovitoj nadležnosti federacije i federalnih jedinica, postavlja se pitanje da li su zakonodavna tijela federacije i federalne jedinice u pitanju postupila u skladu sa svojim ovlašćenjima i da li doneseni zakoni mogu da važe odnosno da se primjenjuju jedan pored drugog.

U ovakvim situacijama je moguće da jedan ili drugi zakonodavac pređu granice svoje nadležnosti i da reguliše pitanja svojim zakonom, koja bi inače trebao da reguliše drugi zakonodavac. Može se desiti da savezni zakonodavac, umjesto da reguliše samo načela, detaljno reguliše određeno pitanje, što je u nadležnosti federalne jedinice, ili obrnuto; da zakonodavac federalne jedinice svojim aktom povrijedi načela koja je regulisao savez. Ovo je jedan od primjera mogućih sukoba nadležnosti između saveza i federalnih jedinica.

Do sukoba nadležnosti može doći i kod isključive i kod mješovite nadležnosti. Mješovita nadležnost se dijeli na konkurentnu i paralelnu nadležnost a kod konkurentne nadležnosti federacija koja je delegirala nadležnost federalnoj jedinici, može da povрати datu nadležnost, te iz tog razloga ne može doći do sukoba kod konkurentne nadležnosti. To je jasno zbog same činjenice da federacija odlučuje kada će i u kojim materijama izvršiti delegaciju, kada će delegaciju povratiti i sama izvršiti normiranje.

Kada govorimo o paralelnoj nadležnosti situacija je drugačija. U slučaju paralelne nadležnosti i savez i federalne jedinice vrše normiranje u odnosu na istu materiju i do sukoba nadležnosti dolazi u odnosu na stepen normiranja te materije. Ovdje dolazimo do izuzetno osjetljivog pitanja granice normiranja date materije od strane saveza i od strane federalnih jedinica. Ta osjetljivost pitanja se javlja zbog toga što je pitanje osnove, odnosno osnovnih načela, složeno pitanje, bez obzira što u praksi federacija propisuje osnovna načela, odnosno njihovo stvarno značenje, a time i obim svoje nadležnosti.

Kod isključive nadležnosti radi se o dva ravnopravna subjekta, koji jedan drugome ne može nametnuti svoju volju, te se jedino u ovim slučajevima može govoriti o «pravom» sukobu nadležnosti. U ovakvim situacijama može doći do suprotnosti volja saveza i federalnih jedinica u odnosu na objekt, čime dolazi do sukoba koji se mora razriješiti. Razrješenje ovog sukoba vrši se na osnovu saveznog ustava koji je osnova za raspodjelu nadležnosti. Pitanje

nedovoljne preciznosti određenih termina u samom ustavu je razlog zbog kojeg nije uvijek lahko odrediti u čiju nadležnost spada konkretno pitanje.

Rješavanje sukoba nadležnosti je izuzetno značajno pitanje o kojem odlučuje ustavom određen organ federacije, čime se osigurava postojanje federativnog uređenje i sprječava njegovo pretvaranje u unitarno uređenje ili konfederalno uređenje koje može voditi ka raspadanju federacije. Rješavanjem sukoba nadležnosti sprječava se da federalne jedinice kršenjem ustava usmjere svoje kretanje ka separatizmu, dok se savezu sprječava jačanje njegovih funkcija i pretvaranje federativnog uređenja u unitarno.

Moramo istaći da gotovo u svim federacijama dolazi do pomjeranja težišta prema savezu, bez obzira na ustavne garancije samostalnosti federalnih jedinica. U praksi se, pri odlučivanju o sukobu nadležnosti, prioritet daje federalnim propisima i oni se trebaju primjenjivati. „To je u skladu sa starim pravilom po kojem savezno pravo lomi pravo zemlje. Nesaglasnosti nisu poželjne, ali ako do njih dođe, onda se u interesu reda i pravne sigurnosti, mora znati „ko je stariji“ a to je federacija i u ovom slučaju njen opšti akt. Prema tome, primijeniće se zakon federacije, a ne zakon federalne jedinice“⁹

Ustavom bivšeg SSSR je utvrđeno da « u slučaju nesaglasnosti zakona savezne republike sa opštesaveznim zakonom važi opštesavezni zakon». Švicarski ustav ne predviđa izričiti supremaciju saveznih zakona, ali ta supremacija proizilazi iz niza ustavnih odredbi po kojima Savezni sud, koji je nadležan za ocjenu ustavnosti i zakonitosti, mora prilikom odlučivanja o sukobu nadležnosti, primijeniti savezni zakon. Mora se istaći da rješavanje sukoba nadležnosti na ovakav način nije u potpunom skladu sa primjenom federalnog načela.¹⁰

U ostalim federacijama se također polazi od premise da je savezno pravo jače od prava federalnih jedinica, ali je ovo uslovljeno pretpostavkom da je savezni zakon u pitanju u skladu sa federalnim ustavom. U slučaju SSSR

⁹ M.Jovičić, Savremeni federalizam, Savremena administracija, Beograd, 1973. 250

¹⁰ Govoreći o pretpostavljenoj nadležnosti, koja bi se mogla vezati za ovo pitanje, predsjednik Vrhovnog suda SAD, DŽ. Maršal, isticao je da u nadležnost saveza dolaze i ona ovlašćenja koja su nužna i pogodna da se stvarno vrše ovlašćenja saveza koja su mu izričito dodjeljena ustavom. Ako je neki cilj saglasan sa Ustavom onda su ustavni i svi propisi koji odgovaraju tom cilju, koji su mu prilagođeni, ukoliko nisu zabranjeni, u saglasnosti sa slovom i duhom ustava.

i Švicarske nije predviđena nikakva mogućnost utvrđivanja saglasnosti, odnosno otklanjanja sumnje u saglasnost saveznih zakona sa federalnim ustavom. U ovim federacijama ustavnost saveznog zakona u pitanju se ne dokazuje, ta pretpostavka je neoboriva, dok se u ostalim federacijama uvodi institut ocjene ustavnosti saveznih zakona. Kao primjer možemo navesti Osnovni zakon Njemačke kojim je u članu 31. utvrđeno da ustavni sud odlučuje u slučaju razlike u mišljenjima ili sumnje u pogledu formalne ili materijalne saglasnosti bilo saveznog bilo zemaljskog prava sa osnovnim zakonom.

Federaciji je, kako bi rekao Bidro, strana svaka ideja dominacije, pa stoga uspostavljena ravnoteža (tj. raspodjeljena nadležnost) kada dođe u pitanje kroz sukob nadležnosti mora biti očuvana. Ili, kako ističe Hej, „međudejstvo faktora jedinstva i različitosti dovodi do centralističkih i separatističkih tendencija; federalna struktura uspijeva ostvariti svoj cilj priznavanja različitosti uz osiguranje političke, ekonomske i kulturne stabilnosti ukoliko centripetalne i centrifugalne snage dođu u ravnotežu.“¹¹

Kada govorimo o sukobu nadležnosti između zakona saveza i zakona federalnih jedinica, onda treba naglasiti da, na osnovu iskustva mnogih zemalja, postoje dva osnovna rješenja: jedno rješenje u apsolutni primat stavlja savezno zakonodavstvo u odnosu na zakonodavstvo federalnih jedinica, dok drugo rješenje primat saveznog zakonodavstva utvrđuje privremeno, tj. dok se ne odluči o sukobu nadležnosti.

Samom pojavom prvog pisanog ustava pojavila se i potreba za zaštitom putem kontrole ustavnosti i zakonitosti. Do pojave ustava svi su zakoni po svojoj pravnoj snazi bili isti. Ustav je zakon nad svim ostalim zakonima i razlikuje se od njih po svojoj opštosti, sveobuhvatnosti i načinu donošenja. Da bi pravni poredak bio konzistentan, odnosno postojan nužna je usklađenost svih drugih pravnih propisa sa ustavom. Usklađenost svih nižih propisa sa ustavom naziva se ustavnost, a usklađenost nižih propisa sa zakonom naziva se zakonitost. Ustavom je vezan i sam parlament i mora se ponašati u skladu sa njim.¹² Ustav je pravopolitički akt demokratske sadržine iz čega i proizilazi njegova supremacija nad ostalim pravnim aktima. Ustav je, kako ističe J. Đorđević, akt kojim se politika pretvara

¹¹ I. Festić, Raspodjela zakonodavne nadležnosti između federacije i federalnih jedinica. Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 2003,100.

¹² K. Trnka, Ustavno pravo, Fakultet za javnu upravu Sarajevo, Sarajevo,2000, 355

u pravo, dok zakoni predstavljaju instrument kojim se primjenjuje ustav, odnosno politika koju on izražava.

Zbog toga zakon koji nije u saglasnosti sa ustavom ne može biti instrument njegove primjene, kao ni instrument primjene politike koju ustav izražava. Praksa je pokazala da namjerno ili nenamjerno dolazi do neusklađenosti zakona sa ustavom, odnosno do kršenja ustava i do neregularnosti pravila koja su ustavom utvrđena.

Do narušavanja ustava i kršenja njegovih osnovnih principa dolazi od strane samog zakonodavca ili federacije ili federalne jedinice, a narušavanje ustava mogu vršiti i vrše i drugi državni organi koji donose podzakonske akte (najčešće izvršna vlast). Zbog toga su se morali naći mehanizmi koji će štititi ustavnost zakona i nižih pravnih akata.

U istoriji su se javljali različiti oblici zaštite ustava i ustavnosti. Jedan od oblika te kontrole je prethodna kontrola po kojem organ zakonodavne ili izvršne vlasti, prije donošenja zakona od strane parlamenta, provjeri i uskladi odredbe tog zakona sa ustavom. Druga vrsta prethodne kontrole je ona kontrola zakonskog projekta koja se vrši nakon donošenja zakona od strane parlamenta, ali prije njegovog proglašenja.

Naknadna kontrola, koja se danas najčešće primjenjuje, je kontrola već donesenih zakona od strane odgovarajućeg organa, a koji su se u praksi pokazali kao nesaglasni sa ustavom.

Unutrašnju kontrolu vrši sam organ koji je donio zakon ili drugi akt, dok vanjsku kontrolu vrše organi određeni ustavom, a koji se nalazi izvan zakonodavnog tijela koje je donijelo određeni zakon odnosno pravni akt.

Kontrola i zaštita, prema organu koji vrši kontrolu, može biti vršena na nekoliko načina: sistem samokontrole zakonodavca, sistem političke kontrole (koju vrše posebni organi), sistem kontrole od strane redovnih sudova i sistem ustavnosudske kontrole.

Kao što smo istakli nakon donošenja prvih ustava, pojavila se potreba za zaštitom ustava i ustavnosti. Odmah nakon toga pojavile su se dvije koncepcije, odnosno dva shvatanja tog pitanja. Jedno od tih shvatanja se pojavilo u Francuskoj i prema tom shvatanju kontrolu ustavnosti vrši konvent (skupština). Prema angloameričkom shvatanju kontrolu ustavnosti

vrše redovni sudovi. U drugoj polovini devetnaestog vijeka pojavljuje se novo shvatanje u Francuskoj, odnosno nova varijanta političke kontrole. Četvrti oblik zaštite ustavnosti javlja se krajem druge decenije dvadesetog vijeka i on se javlja kao oblik ustavnosudske kontrole.

Jedan od najstarijih načina kontrole ustavnosti zakona javlja se u Francuskoj pod uticajem Francuske buržoaske revolucije (1789) i on predstavlja kontrolu ustavnosti zakona od strane samog zakonodavca. Isti sistem je primijenjen i u Engleskoj, pod uticajem teorije o suverenosti parlamenta, jer se smatralo da je parlament donio zakon i jedino on ima pravo da ga mijenja, ukida ili proglašava neusklađenim. U ovom periodu je cjelokupnu kontrolu ustavnosti zakona vršila skupština, koja je za to jedino bila nadležna. Francuska buržoazija nove građanske države nije imala povjerenje u pravosuđe koje je bilo u službi kralja i feudalaca. Dolaskom Napoleona na vlast u Francuskoj je napušten sistem samokontrole zakonodavca i kontrola ustavnosti prešla je u ruke posebnog ustavanopolitičkog organa. Sistem kontrole ustavnosti zakona od strane zakonodavnog tijela napušten je i u Engleskoj i kontrolu su preuzeli redovni sudovi.

Sistem skupštinske kontrole bio je prisutan u zemljama u kojima je prisutan sistem jedinstva vlasti. Neke od zemalja su ove poslove, uz parlament, povjerile i drugim parlamentarnim tijelima kao što je npr. Ustavotvorna komisija, Prezidijumu kao što je bilo u FNRJ i SSSR. Pošto se ovaj sistem kontrole pokazao neefikasnim on je napušten, a danas je prisutan u svega nekoliko zemalja svijeta. Jugoslavija je ovaj sistem napustila 1963. godine.

Kontrola ustavnosti zakona od strane redovnih sudova javlja se u SAD nakon što je u Francuskoj odbačen sistem kontrole od strane zakonodavnog tijela. Ustav SAD nije izričito utvrdio ko vrši kontrolu ustavnosti, zbog čega je po tom pitanju bilo različitih mišljenja, a redovni sudovi su preuzeli kontrolnu funkciju 1803. godine. Posebnu ulogu u tome je imao Vrhovni sud SAD-a, koji je, kao i drugi sudovi, mogao rješavati na osnovu traženje jedne od strana u sporu. Ukoliko sud utvrdi da je zakon neustavan on odbacuje njegovu primjenu i spor rješava na osnovu ustava i prakse. Sporni zakon se ne isključuje iz pravnog poretka jer je isključenje jednokratno, odnosi se samo na konkretan slučaj tj. djeluje inter partes, tj između stranaka u sporu.

Ukoliko bi se kasnije pojavio spor u odnosu na isti zakon sud bi spor vodio ne vodeći računa o tome kako je spor riješen u ranijem sporu. Vrhovni sud SAD ocjenjuje ustavnost i zakonitost zakona država samo u odnosu na Ustav SAD. Vrhovni sud SAD-a je dužan donijeti odluku o ustavnosti ako se to od njega zatraži i ako je vrhovni sud države proglasio neustavnim savezni zakon ili je proglasio zakon države saglasnim sa saveznim zakonom kao i u slučajevima kada vrhovni sud države proglasi zakon države nesaglasnim sa saveznim propisima. Ako Vrhovni sud, rješavajući spor, utvrdi da je odnosni zakon neustavan, te odluke se moraju pridržavati svi niži sudovi.

Kontrolu ustavnosti zakona od strane redovnih sudova prihvatila je i Švicarska, u kojoj Vrhovni sud kontrolu ustavnosti vrši samo u nekim slučajevima. Također su i zemlje sa uticajem anglosaksonskog pravnog područja prihvatile sudsku kontrolu ustavnosti i zakonitosti, sa određenim specifičnostima koje se kod njih javljaju.¹³

Kontrola ustavnosti i zakonitosti od strane ustavnopolitičkih organa predstavlja sistem koji je odvojen od zakonodavne i sudske vlasti i blizu je izvršnoj vlasti i politici. Ovaj sistem kontrole predstavljao je, odnosno ostao u sferi eksperimenta i nije se značajno afirmisao.¹⁴ Ustavom iz 1958. godine u Francuskoj je uveden Ustavni savjet, koji je po ovlaštenjima, izborom i načinu rada, bio sličan ustavnom sudu. Sastojao se od devet članova od kojih je tri imenovao Predsjednik Republike, tri predsjednik Nacionalne skupštine i tri predsjednik Senata. Doživotni članovi Ustavnog savjeta su također svi bivši predsjednici Republike i na članove Savjeta se primjenjuje princip inkompatibiliteta, odnosno nespojivosti funkcije člana Savjeta sa funkcijom u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti.

Ustavni savjet se stara o pravilnosti izbora predsjednika Republike, razmatra prigovore tokom izbora, proglašava rezultate glasanja, stara se o pravilnosti provođenja referenduma i proglašava njegove rezultate

¹³ Ovaj sistem kontrole ustavnosti i zakonitosti prihvatila je Engleska, Kanada, Novi Zeland, Australija i određen broj zemalja Južne Amerike

¹⁴ U Francuskoj je isprobano nekoliko varijanti ovoga sistema kontrole od strane različitih ustavnopolitičkih organa. Godine 1795. nakon Montanjarskog ustava, «Veliki nacionalni žiri» je imao ulogu «ustavnog cenzora» a u doba Napoleona uvodi se «senat-čuvar». Ustavom Francuske iz 1852. godine uvodi se Senat, koji je potvrđen i ustavom iz 1875. godine. Kontrolni organ po Ustavu Francuske iz 1946. godine zvao se Ustavni komitet.

i ocjenjuje ustavnost zakona sa ustavom prije njegovog proglašenja. Iz navedenog se može zaključiti da Ustavni savjet ima ulogu tzv. prethodne kontrole. Ustavni savjet može također, po zahtjevu ovlaštenih organa, ocjenjivati ustavnost i već donesenih zakona. Odluke Ustavnog savjeta su obavezujuće za javnu vlast, sudove i upravne organe.

Najsavremeniji sistem kontrole ustavnosti i zakonitosti predstavlja ustavnosudska kontrola, koja je izuzetno prihvaćena i primijenjena u svijetu. Takav vid kontrole primjenjuje se i u Bosni i Hercegovini i svim drugim državama nastalim raspadom SFRJ.

METODI USTAVNE REVIZIJE FEDERALNIH ODNOSA IZMEĐU FEDERACIJE I FEDERALNIH JEDINICA

Ustavom federacije nije moguće obuhvatiti sva pitanja i materije povodom kojih se postavlja problem raspodjele zakonodavne nadležnosti između federacije i federalnih jedinica. Prvi razlog za to možemo tražiti u dinamičnom razvoju nauke i tehnike, a time i stvaranja novih društvenih odnosa koje je potrebno regulisati, a drugi razlog je taj što ustavom nije moguće detaljno razraditi sva pitanja koja su od bitnog značaja za raspodjelu zakonodavne nadležnosti između federacije i federalnih jedinica.

Aktueliziranje pitanja o raspodjeli zakonodavne nadležnosti je vrlo osjetljivo i opasno po sudbinu federacije, jer postoji mogućnost da se eventualne izmjene zakonodavne nadležnosti izvrše na štetu jednog ili drugog subjekta, odnosno na štetu federacije ili federalnih jedinica.

Promjena postojećeg sistema raspodjele zakonodavne nadležnosti može se vršiti formalno-pravnom metodom i faktičkim metodama.¹⁵

Formalno-pravni metod promjene postojećeg sistema raspodjele zakonodavne nadležnosti između federacije i federalnih jedinica predstavlja izmjenu ustavnog teksta. Formalno-pravni metod možemo podjeliti na dvije podvrste: djelimična izmjena ustava i potpuna izmjena ustava. U ustavno-pravnoj praksi se koriste obje vrste izmjena i to na takav način da se u pravilu prvo vrši veći broj djelimičnih izmjena, a nakon što te

¹⁵ V.Kutlešić, Raspodjela zakonodavne nadležnosti između federacije i federalnih jedinica u razvitku jugoslovenskog federalizma, Naučna knjiga Beograd, Beograd, 1986, str. 33.

izmjene, zbog svog obima, počinju utjecati na koncepciju ustava, pristupa se potpunju izmjeni, odnosno donošenju novog ustava.

Kada govorimo o pitanju promjene ustava potrebno je istaći da se u ustavnim tekstovima pojavljuje zabrana (privremena ili trajna) revizije ustavnog teksta (djelimično ili u cjelini). Mora se ipak istaći da ovakve zabrane nemaju pravnu važnost i da one predstavljaju deklaraciju, odnosno politički stav o nekom pitanju na koje se zabrana odnosi. Ustavotvorna vlast je originerna i neograničena vlast u tom smislu što nema pravila koja postoje prije nje i koja bi je obavezivala.¹⁶ Izmjena federalnog ustava je u većoj ili manjoj mjeri otežana u svim federacijama. To potvrđuju odredbe ustava koje govore o postupku donošenja odluke o izmjeni ustava kojima se, u većini zemalja, zahtjeva posebna kvalifikovana većina za donošenje te odluke.

U pogledu nadležnosti organa za donošenje odluke o izmjeni ustava mogu se razlikovati dvije grupe federacija. Prvu grupu čine federacije u kojima odluku o promjeni ustava donosi federalni parlament, dok su u drugoj grupi federacije u kojima za donošenje odluke o izmjeni ustava učestvuje federalni parlament, ali njegovu odluku treba da potvrdi određen broj parlamenata federalnih jedinica ili treba da bude potvrđena na referendumu od strane većine birača u većini federalnih jedinica.

Krute odredbe ustava u pogledu nadležnosti za izmjenu i postupka izmjene federalnih ustava mogu se pravdati značajem koji raspodjela zakonodavne nadležnosti ima za funkcionisanje i karakter federalne države.

Faktičke metode promjene važećeg sistema raspodjele zakonodavne nadležnosti su one metode po kojima se promjene vrše na takav način da se ustavni tekst ne mijenja, odnosno da formalno ostaje isti. Do primjene faktičkih metoda (ustavni običaj, sudsko tumačenje i metoda promjene donošenjem zakona i drugih propisa)¹⁷ dolazi u onim federativnim državama u kojima je promjena ustava otežana i koje nemaju dovoljno precizne ustavne tekstove, tako da i oni sami po sebi zahtjevaju preciziranje i tumačenje da bi bili primijenjivani.

¹⁶ R.Marković, Ustavno pravo i političke institucije, Savremena administracija, Beograd, 1988, str. 50.

¹⁷ V.Kutlešić, Raspodjela zakonodavne nadležnosti između federacije i federalnih jedinica u razvitku jugoslovenskog federalizma, Naučna knjiga Beograd, Beograd, 1986, str. 33.

Ako govorimo o ustavnom običaju kao metodu faktičke promjene ustavnog teksta, onda je potrebno istaći da je uslov za postojanje ovog metoda veći broj ponavljanja i opšta suglasnost. Također je potrebno imati u vidu da, s obzirom na brže mijenjanje društvenih odnosa u ovoj oblasti u odnosu na druge grane prava, dugotrajnost predstavlja kraći rok, a i broj ponavljanja je relativna kategorija. Ipak broj ponavljanja je kod ustavnog običaja manji nego kod drugih vrsta običaja, jer je manji i broj subjekata koji ga primjenjuju.

Ustavni običaj na ustavni tekst, odnosno na ustavnu odredbu, može djelovati na takav način da vrši dopunu ustavne odredbe, da vrši popunjavanje ustavne praznine, da vrši izmjenu ustavne norme i da vrši ukidanje ustavne norme.

Ustavne običaje u sferi raspodjele zakonodavne nadležnosti je moguće identifikovati u tri najstarije federacije (SAD, Kanada i Švicarska).

Sudsko tumačenje je drugi metod faktičke promjene ustavnog teksta, a javlja se u postupku ispitivanja ustavnosti federalnih zakona i zakona federalnih jedinica, kada su oni u sukobu. Ovaj metod se sastoji u tumačenju ustavnih odredbi koje se odnose na raspodjelu zakonodavnih nadležnosti između federacije i federalnih jedinica.

Ako govorimo o zakonima u federalno uređenim državama onda se oni mogu podijeliti na osnovu dva kriterija. Prvi kriterij je podjela zakona po subjektu (nivou) koji donosi zakone i to možemo smatrati osnovnim kriterijem. Drugi ili dopunski kriterij je kriterij na osnovu kojeg se utvrđuje stepen u kojem taj nivo (federacija ili federalne jedinice) reguliše materiju.¹⁸

Primijenjujući osnovni kriterij u svakoj federaciji imamo savezne zakone i zakone federalnih jedinica. Ako se uz osnovni kriterij upotrijebi i stepen regulisanja materije, onda zbog postojanja isključive nadležnosti na oba nivoa i zbog postojanja mješovite nadležnosti, koja podrazumjeva djelimično regulisanje materije na oba nivoa, možemo govoriti o saveznom potpunim i saveznom zakonima koji mogu imati različite oznake, s obzirom na stepen regulisanja materije (osnovni, opći i sl.), a u

¹⁸ I. Festić, Raspodjela zakonodavne nadležnosti između federacije i federalnih jedinica, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 2003, str. 93.

federalnim jedinicama možemo imati potpune i dopunske zakone.¹⁹ Kao primjer primjene ovog metoda možemo navesti SAD, gdje je Vrhovni sud SAD u toku dugogodišnje federativne prakse, tumačenjem utvrđivao značenje odredaba ustava koje se odnose na raspodjelu zakonodavne nadležnosti, a naročito nejasnih i neodređenih pojmova kao npr. «nužno i podobno za vršenje federalne vlasti», «propisani zakonski postupak», «jednaka pravna zaštita» i sl.

Vrhovni sud SAD je svoje stavove o istim terminima mijenjao i prilagođavao aktuelnim društvenim potrebama. Tako je Vrhovni sud od početka XX vijeka svojim tumačenjem omogućio značajno širenje zakonodavnih nadležnosti federacije na štetu federalnih jedinica, a nakon toga (tridesetih godina XX vijeka) pružio snažan otpor centralizaciji, štiteći nadležnost federalnih jedinica.

Od pedesetih godina dvadesetog vijeka Vrhovni sud SAD ne uskraćuje nadležnost niti federaciji niti federalnim jedinicama, nego je tumačenjem ustavnih odredbi, koje je u skladu sa kooperativnim federalizmom, određivao granice zajedničkog regulisanja federacije i federalnih jedinica.

I na kraju imamo metod promjene ustavnih odredbi o raspodjeli zakonodavne nadležnosti putem donošenja zakona i drugih propisa. Njihovim donošenjem zakonodavac, ustvari, daje drugačiji smisao pojedinim ustavnim odredbama, kojima je regulisana raspodjela zakonodavne nadležnosti i na taj način mijenja ustavnu odredbu, odnosno njen smisao. Može se reći da se i ovaj metod sastoji u promjeni ustavnog teksta putem tumačenja, samo što to tumačenje ne vrši sud, već zakonodavac, ili organ izvršne vlasti.

ZNAČAJ UVOĐENJA USTAVNIH SUDOVA U FEDERACIJAMA

U sistem zaštite i kontrole ustava i ustavnosti ustavni sudovi se uvode u novije vrijeme, odnosno krajem druge decenije dvadesetog vijeka, tačnije od Ustava Austrije iz 1920. godine.²⁰ Kako smo gore naveli više od stotinu godina bili su ustanovljeni razni mehanizmi kontrole ustavnosti i zakonitosti (parlamentarna kontrola, kontrola od strane redovnih sudova i kontrola od strane posebnih ustavnopolitičkih organa), te se postavlja

¹⁹ Ibid 94

²⁰ K. Trnka, Ustavno pravo, Fakultet za javnu upravu Sarajevo, Sarajevo, 2000, str. 359.

pitanje zbog čega se prišlo formiranju ustavnih sudova. Odgovor bi mogli potražiti u činjenici da postojeći organi nisu bili u punoj mjeri efikasni, te je trebalo pronaći efikasnije mehanizme zaštite ustava, koji će omogućiti, putem novih institucija, provođenje ustavnih odredbi u praksi i to onakvih kakve su utvrđene, a ne izvitoperene ili izmijenjene.

Do primjene ustava u velikoj mjeri dolazi u onim državama u kojima autentične odredbe ustava odgovaraju stvarnom stanju. Međutim, kada pisani ustav, odnosno njegove odredbe, ne odgovaraju stvarnom stanju javlja se konflikt koji je teško otkloniti. Potrebno je stvoriti uslove da se ustavne odredbe primijenjuju i da se ne krše. Nije dovoljno samo proklamovati princip ustavnosti kao osnovni princip ili utvrditi da je ustav najviši pravni akt u određenom pravnom poretku. Ustavu je, kao najvišem pravnom aktu, potrebno osigurati primjenu, a da bi se osigurala njegova primjena mora se osigurati i njegova zaštita.

Zaštita ustava osigurava se sudskom intervencijom u slučaju poremećaja pravnog poretka, te vraćanje tog poretka u ustavne okvire.²¹

U federalno uređenoj državi vršenje ocjene ustavnosti i zakonitosti ima prije svega svrhu obezbjeđivanja vezanosti svih i svakoga za ustav i zakon.²² Zbog sukoba koji nastaju u praktičnoj primjeni ustava, odnosno koji nastaju samim njegovim kršenjem, dolazi do jednog posebnog stanja u društvu, koje nije dobro za ukupno funkcionisanje države i njenih institucija, ili organa federalnih jedinica, te je stoga potrebno obezbijediti što bolju zaštitu ustava. Ustav kao najviši zakon ili zakon *lex superior* ne omogućava neposrednu primjenu svih njegovih odredbi. Neposredno se mogu primjenjivati samo neke njegove odredbe kojima je regulisano određeno pitanje. Ustav je, ustvari, izvor ostalog zakonodavstva, na osnovu kojeg se donose drugi propisi. Svi drugi zakoni koje donosi zakonodavno tijelo moraju biti u skladu sa ustavom. I pored ovog principa stroge hijerarhije, po kojem je ustav najviši pravni akt jedne države, zakonodavac često donosi zakone koji su u cjelini ili svojim pojedinim dijelovima suprotni ustavu. Donoseći zakone, zakonodavac najčešće neustavne odredbe ne ugrađuje namjerno, jer zakoni ne proizilaze gotovi iz ustava i na takvo stanje utiču razne okolnosti.

²¹ N. Pobrić, Treba li Bosni i Hercegovini vrhovni sud, Pregled br.3-4, Sarajevo, 2007. str. 79.

²² M. Jovičić, Savremeni federalizam, Savremena administracija, Beograd, 1973, str. 253.

Osnivanjem ustavnog suda pronađeno je rješenje kojim je osiguran visok stepen kontrole i zaštite ustavnosti i zakonitosti. Ustavni sudovi, neovisno od zakonodavne, izvršne i druge sudske vlasti, vrše zaštitu ustava i ustavnosti i utiču na izgradnju države i vladavinu prava. Kada dođe do narušavanja pravnog poretka, odnosno pravnog sistema dolazi do sporova koje rješavaju ustavni sudovi, bez obzira na postojanje ili ne postojanje konkretnog sudskog spora. Rješavanje takvih sporova ustavni sudovi vrše na zahtjev ovlašćenih predlagača za pokretanje postupka. Radi se ustvari o apstraktnim sporovima o ustavnosti i zakonitosti.²³ Odluke ustavnih sudova imaju svojstvo opšteg akta i djeluju *erga omnes*-prema svima. Upravo u tome i jeste efikasnost ovog sistema zaštite ustavnosti i zakonitosti.²⁴ Odluke koje donese ustavni sud odnose se na svakoga ko svojim opštim ili pojedinačnim aktima narušava norme ustava i zakona. Razlika između uloge ustavnih i redovnih sudova sastoji se u tome što redovni sudovi djeluju na osnovu tužbe jedne stranke prema drugoj stranci, dok se djelovanje ustavnog suda zasniva na sukobu akata a ne stranaka. Ustavni sud u postupku ispitivanja ustavnosti ili zakonitosti akata utvrđuje materijalnu istinu koja se zasniva na objektivnom pravu, odnosno na ustavu, a zakon za koji utvrdi da nije u skladu sa ustavom odstranjuje iz pravnog poretka. Pri donošenju odluke ustavni sud ne uvažava ničije lične i druge razloge pri donošenju odluke. Za ustavni sud su ustav i zakon jedino mjerilo.

Međutim, s obzirom na vrijeme u kojem živimo i ukupno stanje društveno-političkih odnosa u Bosni i Hercegovini, možemo postaviti pitanje: Da li je za Ustavni sud ustav i zakon uvijek jedino mjerilo i da li su odluke ustavnih sudova uvijek u funkciji izgradnje države i vladavine prava ?

Radi odgovora na to pitanje navest ćemo:

1. Presudu Ustavnog suda Federacije BiH broj U-30/08
2. Presudu Ustavnog suda Federacije BiH broj U-27/09
3. Presudu Ustavnog suda Bosne i Hercegovine broj U 9/11

²³ I. Krbek, Ustavno sudovanje, Rad JAZU, Zagreb, 1960, str. 43.

²⁴ R. Marković Ratko, Ustavno pravo, Savremena administracija, Beograd, 1982, str. 713.

Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine, odlučujući o zahtjevu za utvrđivanje ustavnosti Zakona o državnim službenicima u tijelima državne službe u Kantonu Zapadno-hercegovačkom, na osnovu člana IV. C.10. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, nakon provedene javne rasprave, na sjednici održanoj 9. februara 2010. godine, donio je

PRESUDU

Utvrđuje se da Zakon o državnim službenicima u tijelima državne službe u Kantonu Zapadno-hercegovačkom ("Narodne novine Kantona Zapadno-hercegovačkog", broj 16/08) nije u nesaglasnosti sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine.

Presudu objaviti u "Službenim novinama Federacije BiH" i "Narodnim novinama Kantona Zapadno-hercegovačkog".

OBRAZLOŽENJE

Premijer Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: podnosilac zahtjeva), dana 24.12.2008. godine, podnio je Ustavnom sudu Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud Federacije) zahtjev za utvrđivanje ustavnosti Zakona o državnim službenicima u tijelima državne službe u Kantonu Zapadno-hercegovačkom (u daljnjem tekstu: Zakon). U zahtjevu se navodi, da Zakon nije u saglasnosti sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine, iz razloga što su Zakonom povrijeđene odredbe člana II.A.2. (1) c) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, kojima je propisano, da sva lica na teritoriji Federacije uživaju pravo na jednakost pred zakonom, zatim odredbe člana II.A. 2. (2) b), kojima je propisano, da svi građani uživaju politička prava: da učestvuju u javnim poslovima i da imaju jednak pristup javnim službama; da biraju i da budu birani. Podnosilac zahtjeva ističe da je Parlament Federacije Bosne i Hercegovine donio Zakon o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", broj 29/03, 23/04, 39/04, 67/05 i 8/06) (u daljnjem tekstu: Zakon o državnoj službi u Federaciji), kojim je uređen radno-pravni status državnih službenika u organima državne uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, kantonu, gradu i općini. Mišljenja je, da je donošenjem istog zakona Federacija Bosne i Hercegovine osigurala primjenu najvišeg nivoa međunarodno priznatih prava i sloboda utvrđenih u članu II.A.2. c)

i d) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine. Posebno naglašava odredbu člana 3. Zakona o državnoj službi u Federaciji, kojom je propisano, da se zapošljavanje i unapređenje profesionalne karijere državnog službenika zasniva na javnom konkursu i profesionalnoj sposobnosti, da se zapošljavanje u organima državne službe vrši samo na osnovu javnog konkursa i ispunjavanja uslova i kriterija propisanih navedenim zakonom i posebnim zakonom i podzakonskim propisima donesenim na osnovu spomenutog zakona. Također, se poziva i na član 18. tačka 2. Zakona o državnoj službi u Federaciji, kojim je propisano, da državni službenik ima pravo na pošten i pravedan tretman u svim aspektima kadrovske politike, bez obzira na nacionalnost, socijalno porijeklo, entitetsko državljanstvo, prebivalište, religiju, politička i druga uvjerenja, spol, rasu, rođenje, bračni status, godine starosti, imovinsko stanje, hendikepiranost ili drugi status. Naglašava, da je članom 26. propisano, da prilikom provođenja javnog konkursa Agencija za državnu službu osigurava da se kod izbora državnog službenika postupa u skladu sa članom 18. stav 2. Podnosilac zahtjeva konstatuje, da iz odredbe člana III. 4. e) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine proizlazi, da kantoni nisu nadležni za donošenje propisa kojim se reguliše radno-pravni status, odnosno “pristup” javnim službama državnog službenika u organima državne službe kantona, grada i općina, već samo za utvrđivanje politike koja se tiče reguliranja i osiguranja javnih službi. Na osnovu izloženog predlaže, da Ustavni sud Federacije, nakon provedenog postupka donese presudu kojom se utvrđuje, da Zakon nije u skladu sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine.

Ustavni sud Federacije je 14.1.2009. godine u skladu sa članom 10. i 16. u vezi sa članom 39. stav 1. Zakona o postupku pred Ustavnim sudom Federacije Bosne i Hercegovine (“Službene novine Federacije BiH”, broj 6/95 i 37/03) dostavio zahtjev Skupštini Kantona Zapadno-hercegovačkog da, kao druga stranka u postupku, da odgovor na zahtjev podnosioca u roku od 15 dana od dana prijema zahtjeva. Aktom broj 01-34/09-3 od 2.2.2009. godine predsjednik Skupštine Kantona Zapadno-hercegovačkog dostavio je odgovor na zahtjev podnosioca u kojem navodi, da je Skupština Kantona Zapadno-hercegovačkog, kao višestranačko i višenacionalno tijelo, ispoštovala postupak donošenja Zakona. Ističe, da su se skupštinski odbori očitovali o Prednacrtu, Nacrtu i Prijedlogu Zakona, koji je predložila Vlada Kantona Zapadno-hercegovačkog, te da je isti usvojen u formi Prijedloga na sjednici Skupštine kantona 3.11.2008. godine. Mišljenja su da je zahtjev pravno neosnovan, paušalan i kontradiktoran. Ističu, da

je osporenim zakonom osigurana primjena najvišeg nivoa međunarodno priznatih prava i sloboda utvrđenih u Aneksu Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, posebno jednakost lica pred zakonom, osiguranje svim građanima ostvarivanja političkih prava, sudjelovanja u javnim poslovima i mogućnosti jednakog pristupa javnim službama, te prava da biraju i da budu birani. Naglašavaju da su u postupku donošenja osporenog zakona ispoštovane odredbe čl. II. A.1. do 7. i član V.1.1. a) b) i c) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine. U odgovoru se citiraju i dovode u međusobnu vezu navedene odredbe sa odredbama člana III.4. e) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, kojom je propisano, da kantoni imaju nadležnosti koje nisu izričito povjerene federalnoj vlasti, a posebno su nadležni za utvrđivanje politike, koja se tiče regulisanja i osiguravanja javnih službi. Na osnovu citiranih odredbi Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, mišljenja su da su kantoni nadležni za sve što nije isključivo povjereno federalnoj vlasti, posebno za utvrđivanje politike kroz donošenje zakona koji regulišu i osiguravaju javne službe u kantonu, u skladu sa odredbom člana III. 4. e) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine. Pozivaju se na Presudu Ustavnog suda Federacije broj U-18/05 od 16.2.2006. godine kojom se utvrđuje, da odredbe Zakona o inspekcijama u Federaciji Bosne i Hercegovine koji je objavljen u "Službenim novinama Federacije BiH", broj 69/05 u dijelu kojim se uređuje organizacija, djelokrug, te prava, dužnosti i odgovornosti kantonalnih inspekcija, nisu u saglasnosti sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine. Nadalje navode, da je do donošenja Zakona o državnoj službi u Federaciji ova oblast bila regulisana Zakonom o radnim odnosima i plaćama službenika organa uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", broj 13/08) i Zakonom o radnim odnosima i plaćama službenika u tijelima uprave u Kantonu Zapadno-hercegovačkom ("Narodne novine Kantona Zapadno-hercegovačkog", broj 14/00, 8/01 i 3/02). Naglašavaju, da su Zakon o radnim odnosima i plaćama službenika u tijelima uprave imali svi kantoni, a da je navedeni zakon u Kantonu Zapadno-hercegovačkom stavljen van snage donošenjem Zakona o prestanku važenja Zakona o radnim odnosima i plaćama službenika u tijelima uprave u Kantonu Zapadno-hercegovačkom ("Narodne novine Kantona Zapadno-hercegovačkog", broj 1/06). Članom 2. navedenog zakona je propisano da će se do donošenja posebnih kantonalnih zakona i propisa iz ove oblasti primjenjivati Zakon o državnoj službi u Federaciji. Mišljenja su da je osporeni zakon donesen u skladu sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine i Ustavom Kantona Zapadno-hercegovačkog, obzirom da ovaj Kanton nije prenio nadležnost

na federalnu vlast i da na taj način provode reformu javne uprave u skladu sa najvišim principima i standardima zakonodavstva Evropske Unije. Na osnovu izloženog, smatraju da je osporeni zahtjev neosnovan iz sljedećih razloga: u skladu sa članom III. 1. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, materija koju reguliše Zakon ne spada u isključivu nadležnost Federacije; u skladu sa članom III. 2. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, materija koju reguliše Zakon ne spada u zajedničku nadležnost Federacije i kantona; u skladu sa članom III. 4. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine kantoni imaju sve nadležnosti koje nisu izričito povjerene federalnoj vlasti, i samim tim materija koju reguliše Zakon je u isključivoj nadležnosti kantona; Kanton Zapadno-hercegovački nije prenio ovu nadležnost u oblasti koju reguliše Zakon na federalnu vlast; osporeni zakon osigurava primjenu najvišeg nivoa međunarodno priznatih prava i sloboda utvrđenih u Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine, u skladu sa članom V.1.1. a) b) i c) Ustava. Zbog svega navedenog predlažu, da Ustavni sud Federacije nakon provedenog postupka donese presudu kojom će zahtjev za ocjenu ustavnosti Zakona odbiti kao neosnovan.

Ustavni sud Federacije je 5.2.2009. godine u skladu sa članom 10. i 17. Zakona o postupku pred Ustavnim sudom Federacije Bosne i Hercegovine dostavio podnosiocu zahtjeva, odgovor Skupštine Kantona Zapadno-hercegovačkog na zahtjev za ocjenu ustavnosti Zakona, radi izjašnjenja o navodima iz odgovora. U izjašnjenju podnosilac zahtjeva ističe, da je potreba za donošenjem Zakona o državnoj službi u Federaciji proizišla iz obaveze za provođenjem procesa reforme uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, odnosno uspostavljanja državne uprave na principima i standardima organizacije državne uprave u modernim evropskim državama, a što je pretpostavka za ispunjavanje obaveza za evropske integracije. Mišljenja je, da bi prenošenje nadležnosti u ovoj oblasti na kantonalni nivo povećalo mogućnost političkog utjecaja i dovelo u pitanje sistemski pristup u reformi javne uprave. Što se tiče navoda iz odgovora na zahtjev, da su prije donošenja osporenog zakona, kantoni donosili svoje zakone iz ove oblasti, podnosilac zahtjeva navodi da je članom 138. Zakona o radnim odnosima i plaćama službenika organa uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, bilo propisano, da se odredbe čl. 1. do 137. navedenog zakona primjenjuju na kantonalne organe uprave, općinske i gradske službe, te upravne ustanove, ako kantonalnim zakonom nije drukčije određeno, a da u Zakonu takva odredba ne postoji. Smatra, da pravni poredak kantona mora biti u saglasnosti sa državnim i entitetskim ustavom i općim pravnim aktima iz

razloga osiguranja sistema jedinstva ustavnosti. Zbog svega navedenog je mišljenja, da nije moguće donijeti Zakon na osnovu odredbi kantonalnog ustava, i da je on u neskladu sa Zakonom o državnoj službi u Federaciji. U ovom predmetu Ustavni sud Federacije je održao javnu raspravu 9.2.2010. godine. Raspravi su prisustvovali: punomoćnik podnosioca zahtjeva i punomoćnici Skupštine Kantona Zapadno-hercegovačkog. Punomoćnik podnosioca zahtjeva na javnoj raspravi obrazložio je navode iz podnesenog zahtjeva, naglašavajući, da ne postoji ustavni osnov za donošenje Zakona, odnosno, da je Zakon donesen suprotno članu III. 4. e) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine. Predstavници Skupštine Kantona Zapadno-hercegovačkog također su obrazložili odgovor na navode podnosioca zahtjeva, ističući, da postoji ustavni osnov za donošenje Zakona, kojim je osigurana primjena najvišeg nivoa međunarodno priznatih prava i sloboda, utvrđenih u Aneksu Ustava Federacije Bosne i Hercegovine. Ustavni sud Federacije odlučio je kao u izreci ove Presude iz sljedećih razloga: Razmatrajući podneseni zahtjev, Ustavni sud Federacije pošao je od odredbe člana III. 2. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine kojom je propisana zajednička nadležnost Federacije i kantona, te od odredbe člana III.3. kojom je utvrđen način ostvarivanja tih zajedničkih nadležnosti. Članom III.2. e) propisano je, da su pored ostalih nadležnosti, Federacija i kantoni nadležni i za socijalnu politiku, a ta nadležnost se prema Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine, može ostvarivati zajednički ili odvojeno ili od strane kantona koordinirano od federalne vlasti, kako je to i propisano članom III. 3. (1). U konkretnom slučaju, Skupština Zapadno-hercegovačkog kantona donijela je Zakon kojim su uređena prava i obaveze državnih službenika u tijelima državne uprave u tom Kantonu. Oblast koja je uređena ovim Zakonom je oblast radnih odnosa državnih službenika, a oblast radnih odnosa je sastavni dio socijalne politike. Na osnovu navedenog, a prema mišljenju Ustavnog suda Federacije postoji ustavni osnov za donošenje Zakona od strane Skupštine Zapadno-hercegovačkog kantona iz oblasti koja spada u zajedničke nadležnosti Federacije i kantona, a koja se može ostvarivati na način kako je to propisano u članu III.3.(1) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine. U prilog ovoj tvrdnji je i činjenica, da je članom III. 4. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine propisano, da kantonima pripadaju sve nadležnosti koje nisu izričito dodijeljene federalnoj vlasti, a posebno su nadležni, za stvaranje politike u vezi sa regulisanjem i osiguranjem javnih službi. Nadalje, Ustavni sud Federacije je imao u vidu činjenicu, da u provedenom postupku nije našao povredu odredaba čl. II.A. 2. (1) i II.A.2. (2) b) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, kojima je propisano, da će Federacija osigurati primjenu najviše razine međunarodno priznatih

prava i sloboda utvrđenih u dokumentima navedenim u Dodatku ovog Ustava. Ovo iz razloga, što je članom V.1.1. a) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine regulisano, da će svaki kanton, pri provedbi obaveza opisanih u članovima III. 2. i 4. poduzimati sve mjere zaštite ljudskih prava i sloboda navedenih u članovima II. A. 1 do 7. i predviđenih u instrumentima u Dodatku ovog Ustava. Prema tome, u skladu sa ustavnim određenjima svi kantoni u Federaciji Bosne i Hercegovine kao i Federacija, imaju obavezu da preduzimaju sve mjere zaštite ljudskih prava i osnovnih sloboda navedenih u članovima II. A. 1. do 7. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine. I na kraju, analizirajući navedene odredbe Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, Ustavni sud Federacije je mišljenja, da je Skupština Kantona Zapadno-hercegovačkog, imala ustavni osnov za donošenje Zakona o državnoj službi u tijelima državne službe u Kantonu Zapadno-hercegovačkom iz razloga što je ovim Zakonom uređen radno-pravni status državnih službenika u tijelima državne uprave u tom Kantonu. S obzirom na navedeno odlučeno je kao u izreci ove Presude. Ovu Presudu Ustavni sud Federacije donio je jednoglasno u sastavu: mr. Kata Senjak, predsjednica Suda, Sead Bahtijarević, mr. Ranka Cvijić, Aleksandra Martinović, Domin Malbašić i mr. Faris Vehabović, sudije Suda.²⁵

Pri donošenju ove presude Ustavni sud nije imao u vidu slijedeće :

Prilikom donošenja Zakona o državnoj službi Skupština Zapadnohercegovačkog kantona je pogrešno primijenila odredbe člana III. 4. e) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine i član 15. tačka g) Ustava Zapadnohercegovačkog kantona, kojima je utvrđeno da kantoni imaju nadležnosti za utvrđivanje politike u vezi sa reguliranjem i osiguranjem javnih službi što ne znači da ima nadležnost za donošenje zakona i propisa u toj oblasti. U članu III.4.e) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, propisane su kantonalne nadležnosti, i utvrđeno je za koje oblasti kantoni mogu donositi propise, odnosno za koje oblasti utvrđuju politiku i donose propise, a za koje samo utvrđuju politiku (npr.tačka d. i e. člana III.4.Ustava)

Ustavni sud je pitanja koja reguliše Zakon o državnoj službi Zapadnohercegovačkog kantona (pitanja iz oblasti radnih odnosa) svrstao u sastavni dio socijalne politike, a socijalna politika je, prema Ustavu Federacije BiH u zajedničkoj nadležnosti Federacije i kantona. (član III.2.e) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine)²⁶

²⁵ „Službene novine F BiH“, broj: 14/10

²⁶ „Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine broj: 1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 18/03, 63/03, 09/04, 20/04, 33/04, 71/05 i 88/08.

Ustavni sud je, također, zanemario ustavnu odredbu člana III 3. (2) i III 3. (3) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine kojima je propisano da se u pogledu zajedničkih nadležnosti kantoni i federalna vlast dogovaraju na trajnoj osnovi i da „Federalna vlast ima pravo utvrđivati politiku i donositi zakone koji se tiču svake od ovih nadležnosti.“²⁷

Već smo ranije govorili o tome da savezno pravo lomi pravo zemlje i da teorija ustavnog prava također, u slučaju nesaglasnosti propisa federacije i federalnih jedinica prioritet daju opštim aktima federacije i oni se imaju primjenjivati.

Pravni poredak državnog ili entitetskog nivoa kao viši pravni poredak i pravni poredak kantona kao niži moraju da budu u saglasnosti.

To praktično znači da pravni poredak kantona mora da bude u saglasnosti ne samo sa državnim i entitetskim ustavom, nego i sa svim državnim i entitetskim općim pravnim aktima. Na taj način se obezbjeđuje sistem jedinstvene ustavnosti. Ovakav odnos ustava viših i nižih teritorijalnih jedinica postoji u velikom broju demokratski uređenih država.²⁸ Prema Jovičiću ovako načelno utvrđen odnos podređenosti ustava federalne jedinice prema cjelokupnom državnom zakonodavstvu postoji samo tamo gdje je ustanovljen sistem ocjene ustavnosti. Ovo zbog toga što ustav federalne jedinice u sistemima gdje postoji ocjena ustavnosti nije ostavljen na „milost i nemilost saveznom zakonodavstvu; taj ustav može se boriti i dokazivati da je on u saglasnosti sa državnim (entitetskim) ustavom, a ne i državni zakon. Na taj način ustav federalne jedinice ima mogućnost da obezbjedi samostalan status.

U konkretnom slučaju navedeni pravnoteorijski stav znači da nije moguće pozivati se na Ustav kantona i donositi kantonalni zakon (o državnoj službi) koji je u suprotnosti sa federalnim zakonom (o državnoj službi), a da pri tome nije pred ustavnim sudom Federacije BiH zatražena ocjena ustavnosti tog federalnog zakona koji samim tim čini jedinstven ustavno pravni sistem u Federaciji BiH, s kojim moraju niži pravni sistemi biti u saglasnosti.

Međutim, u Presudi Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine broj U 27/09 kojom je utvrženo da odredba člana 1. stav 1. Zakona o državnoj

²⁷ Ibid Član III 3. 2 i III 3. (3)

²⁸ M. Jovičić, O ustavu, Beograd, 1977, 246

službi u Federaciji Bosne i Hercegovine (“Službene novine Federacije BiH”, broj 29/03, 23/04, 39/04, 54/04, 67/05 i 8/06) u dijelu koji glasi: “kantona, grada i općine” nije u saglasnosti sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine, djelimično uviđa svoj propust u ranijom presudi i u obrazloženju presude navodi:

„Napominjemo da ustavne odredbe iz zajedničke nadležnosti Federacije i kantona promovisu duh saradnje između navedenih nivoa vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine (član III.3. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine). Imajući u vidu značaj materije koju reguliše Zakon o državnoj službi, izvjesno je da bi upravo dogovor između ovih nivoa vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine, polučio najkvalitetnija, harmonizovana zakonska rješenja predmetne oblasti.“

Činjenica je da je u periodu između ovih dviju presuda već nanosena nepopravljiva šteta uspostavi stručne i profesionalne državne službe na prostoru cijele Federacije i da je presudama otvorena mogućnost različitog uređivanja ovog pitanja u kantonima.

Kao pozitivan primjer zaštite ustava i ustavnosti, zaštite ljudskih prava i uticaja na izgradnju države i vladavinu prava možemo navesti Presudu Ustavnog suda Bosne i Hercegovine broj U 9/11 kojom je utvrđeno da član 17. i član 39. stav 1. Zakona o državljanstvu Bosne i Hercegovine («Službeni glasnik Bosne i Hercegovine» br. 4/97, 13/99, 41/02, 6/03, 14/03, 82/05, 43/09 i 76/09) nisu u skladu sa članom I/7.b) i d) Ustava Bosne i Hercegovine.²⁹

Navedenom presudom zaštićena su prava građana koja su garantovana Ustavom Bosne i Hercegovine i istovremeno spriječeno da izuzetno veliki broj građana Bosne i Hercegovine izgubi njeno državljanstvo. Tom presudom je zaštićen Ustav Bosne i Hercegovine i potvrđena vladavina prava.

Radi boljeg razumijevanja ovog pitanja citirat ćemo dio presude, odnosno njenog obrazloženja :

„32. Prvom rečenicom člana I/7.b) Ustava Bosne i Hercegovine propisano je da nijednom licu neće biti arbitrarno uskraćeno državljanstvo Bosne i Hercegovine. Drugom rečenicom člana I/7.b) Ustava Bosne i Hercegovine

²⁹ „Službeni glasnik BiH“ broj 99/11,476

propisani su osnovi prema kojim je zabranjeno da se bilo koje lice liši državljanstva Bosne i Hercegovine (spol, rasa, boja, jezik, vjera, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili društveno porijeklo, povezanost sa nacionalnom manjinom, rođenje) s tim što Ustavni sud primjećuje da spisak spomenutih osnova nije zaključen s obzirom na to da se navedena rečenica iz Ustava Bosne i Hercegovine završava formulacijom „ili bilo koji drugi status“. Prvom rečenicom člana I/7.d) Ustava Bosne i Hercegovine propisano je da državljani Bosne i Hercegovine mogu imati državljanstvo druge države pod uvjetom da postoji bilateralni ugovor između Bosne i Hercegovine i te države. Drugom rečenicom člana I/7.d) Ustava Bosne i Hercegovine propisano je da lica sa dvojnim državljanstvom mogu glasati u Bosni i Hercegovini samo ako je Bosna i Hercegovina država njihovog prebivališta.

33. Ustavni sud podsjeća na činjenicu da postoji veliki broj državljana Bosne i Hercegovine koji imaju i državljanstvo druge države čak nezavisno od činjenice da li je zaključen bilateralni sporazum o državljanstvu. Nesporno je da su državljanstvo druge države državljani Bosne i Hercegovine stekli, jer im je to omogućavalo zakonodavstvo druge države, što je u skladu sa međunarodnim principima o državljanstvu da se na osnovu vlastitih pravila ne može određivati veza određenog lica sa drugom državom.

34. Ustavni sud naglašava da će se osporenim zakonskim odredbama (kada počne njihova primjena 1. januara 2013. godine) državljanima Bosne i Hercegovine koji imaju državljanstvo druge države postaviti uvjet da se odreknu drugog državljanstva ukoliko žele da sačuvaju i državljanstvo Bosne i Hercegovine. Navedeni uvjet se neće postavljati jedino ako je između Bosne i Hercegovine i druge države zaključen bilateralni ugovor o dvojnem državljanstvu.

35. Vodeći se ustavnim principom prema kojem će „podržati ovaj Ustav“, Ustavni sud smatra da je nesporno da je interes Bosne i Hercegovine da zadrži vezu sa svojim građanima kojima je ona država tzv. matičnog ili izvornog državljanstva. Prema mišljenju Ustavnog suda, osporene zakonske odredbe su u koliziji sa navedenim interesom Bosne i Hercegovine. Ustavni sud naglašava da Ustav Bosne i Hercegovine nigdje ne propisuje da će se državljani Bosne i Hercegovine koji imaju državljanstvo druge države morati odreći državljanstva druge države ako žele da zadrže (i) državljanstvo Bosne i Hercegovine. Tačno je da Ustav Bosne i Hercegovine propisuje da državljani Bosne i Hercegovine mogu imati državljanstvo druge države pod uvjetom da postoji bilateralni ugovor između Bosne i

Hercegovine i te zemlje. Međutim, Ustav Bosne i Hercegovine, tačnije član I/7.d), nigdje ne propisuje da će se državljani Bosne i Hercegovine koji imaju državljanstvo druge države morati odreći državljanstva druge države ukoliko nije zaključen bilateralni ugovor između te države i Bosne i Hercegovine ako žele da zadrže i državljanstvo Bosne i Hercegovine. Osporene zakonske odredbe upravo to propisuju, a tako se - vezivanjem za postojanje bilateralnog ugovora (ukoliko žele da zadrže državljanstvo Bosne i Hercegovine) - državljanima Bosne i Hercegovine koji imaju državljanstvo druge države postavlja uvjet na koji oni ne mogu utjecati (na primjer, ukoliko zakonodavstvo određene države ne dozvoljava zaključenje bilateralnog ugovora o dvojnomo državljanstvu, ili ne postoje namjera i aktivnost u organima Bosne i Hercegovine nadležnim za zaključivanje bilateralnog ugovora). Kao što je naznačeno u prethodnom dijelu obrazloženja, državljani Bosne i Hercegovine su državljanstvo druge države stekli na osnovu propisa te države i „nezavisno od toga da li je Bosna i Hercegovina sa tom državom zaključila bilateralni ugovor“ (najočitiji primjer je Republika Hrvatska).³⁰

S obzirom na značaj ovoga pitanja, želim naglasiti da je i autor ovoga teksta u Dnevnom avazu 2008. godine upozoravao na činjenicu da Ustav Bosne i Hercegovine ne određuje uslove za prestanak državljanstva i da Ustav utvrđuje da niti jednoj osobi neće biti uskraćeno državljanstvo Bosne i Hercegovine ili entiteta na osnovu pola, rase, boje kože, jezika, vjeroispovjesti, političkih ili drugih stavova, nacionalnog ili socijalnog porijekla, pripadnosti nacionalnoj manjini ili drugog statusa, te da se pod „drugim statusom“ može razumijevati i državljanstvo druge države.

To su bili razlozi zbog kojih sam apelirao na ovlaštene predlagачe da zahtijevaju ocjenu ustavnosti člana 17. Zakona o državljanstvu Bosne i Hercegovine.³¹

Ustavni sud treba da je samostalan u donošenju odluka i da nije podložan bilo čijem uticaju. Njegove odluke su opšteobavezne i izvršne. Takav položaj suda, odnosno njegova nezavisnost od zakonodavne i izvršne vlasti, omogućuje mu kvalitetno obavljanje funkcije i obezbjeđuje visok društveni ugled.

³⁰ Presuda Ustavnog suda Bosne i Hercegovine broj U 9/11 „Službeni glasnik BiH“ broj 99/11,476

³¹ „Dnevni avaz“, politički prilog „Sedmica“, 19.04.2008.

Ustavni sud takođe treba da je sastavljen od istaknutih pravnika, visokih moralnih kvaliteta, kako to i propisuje većina ustava, ali koji bi takođe trebali poznavati suštinu federalizma i federalnih odnosa. Sudije moraju biti oslobođene svakog političkog utjecaja i svojim odlukama, uzimajući u obzir sve izneseno, uticati na ustavnu vladavinu, odnosno obezbjeđenje pokoravanja ljudi ustavu i zakonima, jer ustavni sud zaštitom ustava i ustavnosti utiče na izgradnju države i vladavinu prava.

POPIS LITERATURE

1. Đorđević Jovan (1990), *Osnovna pitanja federalne države*, Beograd: Savremena administracija.
2. Festić Ibrahim (2003), *Raspodjela zakonodavne nadležnosti između federacije i federalnih jedinica*. Sarajevo: Pravni fakultet univerziteta u Sarajevu.
3. Breban, G. (2002), *Administrativno pravo Francuske*, Beograd: JP Službeni list SRJ Beograd.
4. Jovičić Miodrag (1973), *Savremeni federalizam*, Beograd : Savremena administracija
5. Trnka, Kasim, *Ustavno pravo*, Fakultet za javnu upravu Sarajevo, Sarajevo, 2000
6. Krbek, Ivan (1960), *Ustavno sudovanje*, Zagreb, Rad JAZU
7. Kutlešić, Vladan (1986), *Raspodjela zakonodavne nadležnosti između federacije i federalnih jedinica u razvitku jugoslovenskog federalizma*, Beograd, Naučna knjiga Beograd.
8. Marković, Ratko (1982), *Ustavno pravo*, Beograd, Savremena administracija.
9. Marković, Ratko (1988), *Ustavno pravo i političke institucije*, Beograd. Savremena administracija.
10. Pabrić Nurko, *Treba li Bosni i Hercegovini vrhovni sud* Pregled br.3-4, Sarajevo, 2007.
11. Službeni glasnik Bosne i Hercegovine
12. Ustav Bosne i Hercegovine
13. Ustav Federacije Bosne i Hercegovine

**PARLIAMENTARY SCRUTINY AND NATIONAL SECURITY
PARLAMENTARNI NADZOR I NACIONALNA SIGURNOST****Lada Sadiković**Fakultet za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije
Zmaja od Bosne 8, 71000 Sarajevo**lsadikovic@fknbih.edu****Abstract**

Democratic society is comprehensive term which is mostly described in European documents as pluralism, tolerance, broadmindedness and freedom of expression. Every field of state activities should be under Parliamentary scrutiny, including defence, security and intelligence sector. The Parliament ensure legality and democratic oversight of responsibilities. Effective Parliamentary oversight should be done in transparent and responsible manner. However, it sholud be stressed, that parliamentary oveersight is a new phenomenon even in the western democracies. According to that, parliamentary control over security sector presupose the manner of effective protection of security sector without violation of human rights and foundamental freedoms. The best way of effective democratic control over national security as legitimate aim is proportionality beetwen state action and the protection of human rights. In Bosnia and Herzegovina exist two Commities for parliamentary control over national security which are Joint Committee on Defence and Security of Bosnia and Herzegovina considers and monitors the implementation of the security and defence policy of BiH, monitors the work and considers reports from the Standing Commite on Military Matters BiH Ministry of Defence, BiH Ministry of Security and other executive bodies dealing with defence and security, and the other one is Joint Security and Intelligence Commitee on Supervision of the work of Intelligence and Security Agency of BiH that supervises the lawulness of.

Keywords: *National Security, Parliamentary Scrutiny, Conditions, Mechanisms, Security, Human Rights*

Uvod

Demokratsko društvo je sveobuhvatan pojam koji se najčešće u evropskim dokumentima označava pluralizmom, tolerancijom, duhom otvorenosti i slobodom izražavanja. Stoga bi svako područje državnog djelovanja trebalo biti dostupno parlamentu, uključujući tu i sigurnosni sektor. Parlament osigurava zakonitost i demokratsku kontrolu odgovornosti te garantuje, da će novac poreskih obveznika biti utrošen na pravi način.

Djelotvoran parlamentarni nadzor je nadzor koji se vrši uz punu transparentnost i odgovornost. Međutim, ovdje posebno treba naglasiti da je parlamentarni nadzor sigurnosnih i obavještajnih službi novija pojava, čak i u stabilnim demokracijama. Polovinom sedamdesetih godina kako to naglašavaju autori Born i Leigh otkriven je niz zloupotreba u tajnim i obavještajnim službama u sistemima liberalne demokracije, što je doprinjelo uvođenju parlamentarnog nadzora širom svijeta¹. Ključni element za efikasan nadzor parlamenta nad svim službama a posebno službama sigurnosnog sektora je svakako podjela vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast. Ta podjela vlasti neophodna je upravo zato da se ne bi zloupotrijebila jer, „vječno je iskustvo da je svaki čovjek koji ima vlast sklon da je zloupotrijebi“ (Montesquieu).

U tom smislu izvršna vlast djeluje u funkciji direktne kontrole, određuje budet i pri tome postavlja opće smjernice i prioritete. Sudska vlast sa jedne strane vrši kontrolu nad posebnim ovlaštenjima sigurnosnih službi dok je sa druge strane odgovorna za krivično gonjenje onih koji su zloupotrijebili data ovlaštenja. I konačno, zakonodavna vlast je u funkciji vršenja parlamentarne kontrole nad sektorom sigurnosti, donosi zakone i usvaja budet neophodan za rad sigurnosnih službi. Parlamentarni nadzor nad sektorom sigurnosti predstavlja osnovni element raspodjele vlasti na državnom nivou i u najvećoj mjeri djelotvoran nadzor političke vlasti.

Civilno društvo takođe je od velikog značaja za nadgledanje aktivnosti koje poduzima sektor sigurnosti. Civilno društvo tj. njegova udruženja, akademska zajednica, mediji, ekspertski timovi i istraživački instituti prate način organizacije i djelovanja sektora sigurnosti putem javnih izvora.

¹ Hans Born i Ian Leigh, „*Pravni standardi i najbolji načini nadzora obavještajnih službi: Postizanje odgovornosti u obavještajnoj djelatnosti*“, Ženevski centar za demokratski nadzor nad oružanim snagama, Oslo 2005., str. 79

Na međunarodnom nivou ne postoji nadzor nad službama sigurnosnog sektora, ali Evropski sud za ljudska prava u Strasbourgu prima pojedinačne aplikacije protiv država u slučajevima zloupotrebe spornih aktivnosti.

Uvjeti za efikasan nadzor parlamenta nad sektorom sigurnosti

Kompleksna priroda pitanja sigurnosti traži pojedinačni pristup od države do države s obzirom da svi parlamenti nemaju iste ovlasti, i da nema jedinstvenog modela parlamentarnog nadzora koji bi se mogao uspješno primjenjivati u svim zemljama. Parlamentarni nadzor nad sektorom sigurnosti definiran je na osnovu zakona u dva segmenta. Prvi segment obuhvata davanje nadzornom tijelu općeg pregleda ovlaštenja da bi se nakon toga izdvojila pitanja koja ne mogu biti predmet istrage. Drugi segment obuhvata pitanje da li nadzorno tijelo može da provjerava pojedinosti iz poslovanja ili je ograničeno samo na pitanja djelovanja i finansiranja².

Država bez parlamentarne kontrole nad svojim sektorom sigurnosti, posebno nad vojskom – kako to navodi Born - bi se u najboljem slučaju trebala ocijeniti kao nedovršena demokracija ili demokracija u stvaranju, pa su stoga osnovni uvjeti za efikasan nadzor parlamenta nad sektorom sigurnosti jasno definirane ustavne i zakonske ovlasti, uobičajene prakse što obuhvata ne samo pitanje transparentnosti i zakonske odgovornosti, nego i pitanje dijaloga među ljudima u cilju kompletnog i blagovremenog informiranja i uključivanja članova parlamenta u nov razvoj događaja u pogledu sigurnost, resurse i stručnost kao i političku volju³.

Danas, međutim, poseban odnos između civilnog i vojnog sektora, raznolikost vrlo često tehničkih pitanja, znatna veličina i kompleksna organizacija osoblja sigurnosti, zakoni o tajnama, pravila, procedure i ostalo, u velikoj mjeri otežavaju rad komisija za parlamentarni nadzor. Upravo zakoni o tajnosti posebno u zemljama gdje je demokracija još u razvoju, mogu ograničiti ili ugroziti parlamentarni nadzor nad sektorom sigurnosti, dok posebne izazove predstavljaju oblasti nadzora parlamenta kao što su nabavka i kontrola naoružanja te spremnost tj. gotovost vojnih

² Hans Born i Ian Leigh, „Pravni standardi i najbolji načini nadzora obavještajnih službi: Postizanje odgovornosti u obavještajnoj djelatnosti“, Ženevski centar za demokratski nadzor nad oružanim snagama, Oslo 2005., str. 80.

³ Hans Born, „Parlamentarni nadzor nad sektorom sigurnosti“, Centar za demokratsku kontrolu nad oružanim snagama, Sarajevo, 2004., str. 25.

jedinica. Ovdje je neophodna velika razina znanja i stručnosti članova parlamenta da bi se oni mogli djelotvorno baviti takvim pitanjima.

Globalizacija, „kao proces intenzivnog korištenja rezultata ubrzanog naučno-tehničkog razvoja u svrhu ekspanzije velikih korporacija i država kojima pripadaju“⁴, pojačala je međusobnu ovisnost država, između ostalog, i u domenu sigurnosti. Stoga prijetnje sigurnosti u jednoj zemlji danas stvarno predstavljaju prijetnju sigurnosti cijelog regiona pa i šire. Upravo zbog toga pitanje ljudske sigurnosti, terorizma i organiziranog kriminala upravo na području jugoistočne Evrope ima svakako veliki značaj istovremeno i za države koje pripadaju tom regionu ali i za Evropu u cjelini.

Države u tranziciji, društva koja su pogođena ratom, krizom ili čak i genocidom, kao što je to slučaj u BiH, nalaze se pod posebnim rizikom. Zemlje jugoistočne Evrope karakterizira u manjoj ili većoj mjeri postratno stanje, relativna ekonomska zaostalost, nedovoljna izgrađenost demokratskih institucija te nepotpuna zaštita ljudskih prava⁵. Takođe, jako je primjetno da su zemlje jugoistočne Evrope veliki izuzetak u odnosu na pristupanje članstvu u Evropsku uniju i NATO, što u znatnoj mjeri otežava uspješnost euro-atlanskih integracija. Upravo bi pristupanje država jugoistočne Evrope euro-atlanskim integracijama bio jedini put ka miru, stabilnosti i ekonomskom prosperitetu⁶.

Ugrožavanje nacionalne sigurnosti kao legitimnog cilja Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda

Ustav, kao temeljni pravni akt svake države pruža najvažniju zakonsku osnovu za parlamentarni nadzor nad sektorom sigurnosti. Nacionalna sigurnost, sa fokusom na zaštitu države, postaje ljudska sigurnost koja na prvo mjesto stavlja čovjeka i zajednicu. Opasnosti po opstanak demokratske

⁴ Čazim Sadiković, „Ljudska prava na udaru globalizacije“, Centar za sigurnosne studije BiH, Sarajevo, 2006. str. 3

⁵ Lada Sadiković, „Bosnia and Herzegovina in the Western Balkans' System of Security“ in *Transnational Terrorism, Organized Crime and Peace-Building*, Edited by Wolfgang benedek, Christopher Daase, Vojin Dimitrijević and Petrus van Duyne, Palgrave Macmillan, 2010, p. 249.

⁶ Ambasador SAD-a u Bosni i Hercegovini gospodin Patrick Moon posebno je naglasio da je „najbolji put ka miru, stabilnosti i ekonomskom prosperitetu integriranje BiH u Evropsku uniju i NATO“. Dnevni avaz, 6. juni 2011., str. 2.

države su postojale uvijek, ali su posebno danas one jako brojne, pa treba posebno povesti računa i njihovoj odbrani, u duhu starog rimskog načela: „*Salus patriae suprema lex esto*“ (najviši zakon mora biti spas domovine).

Odbrana države u normalnom stanju, utemeljena je na krivičnom i drugom zakonodavstvu, koje zabranjuje ustanke, pobune, nemire i slično. Međutim, odbrana države uključuje i mjere predviđene za izuzetne okolnosti koje se mogu iznenada pojaviti i ugroziti postojanje države. U modernom društvu se danas javljaju mnoge situacije koje ugrožavaju dati demokratski poredak kao što su političke, ekonomske, socijalne, ekološke i brojne druge prijetnje. Upravo je pitanje vanrednog stanja danas posebno aktuelno s obzirom na sve izraženije pojave nacionalnog i internacionalnog terorizma. Sve mjere koje se donesu za vrijeme legalno i legitimno proglašenog vanrednog stanja, usljed transfera zakonodavne vlasti na institucije izvršne vlasti, moraju se poslije završetka vanrednog stanja poslati na dodatnu legalizaciju i legitimizaciju parlamentu⁷.

Upravo pojam „nacionalna sigurnost“ predstavlja legitimni cilj koji je naveden u Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Evropska konvencija, koja je u Bosni i Hercegovini direktno primjenjljiva i ima prioritet nad svakim drugim pravom⁸ propisuje nacionalnu sigurnost kao neophodni uvjet ograničenja ljudskih prava i sloboda onda kada je takvo ograničenje zasnovano na zakonu i predstavlja interes demokratskog društva. S obzirom da se ljudska prava i slobode kao što su pravo na privatnost⁹, sloboda misli, savjesti i vjeroispovjesti¹⁰, sloboda izražavanja¹¹ i sloboda okupljanja i udruživanja¹², sloboda kretanja¹³, proceduralne garancije u vezi s protjerivanjem stranaca¹⁴ te pravo na pravično suđenje (kod isključenja novinara i javnosti s čitavog ili jednog dijela suđenja)¹⁵ mogu ograničiti,

⁷ Lada Sadiković, „Vanredno stanje i ljudska prava“, Magistrat Sarajevo, 2003. , str. 22-24.

⁸ Član 2(2) Ustava Bosne i Hercegovine – Aneksa 4 Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH

⁹ Član 8 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda

¹⁰ Član 9 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda

¹¹ Član 10 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda

¹² Član 11 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda

¹³ Protokol br. 4 član 2 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda

¹⁴ Protokol br. 7 član 1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda

¹⁵ Član 6 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda

neophodno je iz najmanje nekoliko razloga, jasnim i preciznim zakonskim odredbama definirati mnogobrojne aspekte nacionalne sigurnosti.

Na osnovu dosadašnje prakse Evropskog suda za ljudska prava u Strasbourgu tj. predstavki koje su građani podnijeli Sudu protiv svojih država, nacionalna sigurnost je bila ugrožena na temelju špijunaže i terorizma¹⁶, podsticanja na odobravanje terorizma¹⁷, subverzije parlamentarne demokratije¹⁸, separatističkih ekstremističkih organizacija koje ugrožavaju jedinstvo ili sigurnost države nasilnim ili nedemokratskim sredstvima¹⁹, te podsticanja neposlušnosti vojnih kadrova²⁰.

Jasnost i preciznost zakona kod ograničenja ljudskih prava

Službe sigurnosnog sektora radeći na zaštiti nacionalne sigurnosti kao jednog od legitimnih ciljeva mogu doći u poziciju da u nekim slučajevima prekrše ljudska prava i slobode te da iziđu iz granica polja slobodne procjene koje se u takvim situacijama daje državi. Sva ograničenja ljudskih prava i osnovnih sloboda moraju biti u skladu sa zakonom, neophodan u demokratskom društvu i apsolutno proporcionalna cilju koji se želi postići, što podrazumijeva dodatni test „kvalitete zakona“ koji mora biti jasan, precizan i dostupan²¹.

Stoga, jasan i precizan zakon omogućava službama sektora sigurnosti, kao što su vojska i vojne organizacije na nivou države, policija, tajne i

¹⁶ Klas protiv Savezne Republike Njemačke, presuda od 6. septembra 1978., član 48

¹⁷ Presuda u slučaju Zana od 19. decembra 1997., članovi 48-50

¹⁸ Presuda u slučaju Leander od 26. marta 1987., član 59

¹⁹ Presuda u slučaju Ujedinjene komunističke partije Turske i drugih od 30. januara 1998., članovi 39-41

²⁰ Prijava br. 7050/75 Erousmit protiv Ujedinjenog Kraljevstva – Izvještaj Evropske komisije za ljudska prava usvojen 12. oktobra 1978.

²¹ Evropski sud za ljudska prava je u presudi Sunday Times (1979.) naglasio da zakon mora biti adekvatno pristupačan i da norme ne mogu biti smatrane „zakonom“ ako nisu formulirane sa dovoljnom dozom preciznosti koja omogućava građaninu da upravi svoje ponašanje. Međutim, Sud za ljudska prava je u predmetu Barthold (1985.) takođe naglasio potrebu izvjesne diskrecije u nacionalnom zakonodavstvu i istakao da je, prije svega, u nadležnosti nacionalnih vlasti da tumače i primjenjuju domaće pravo, ali je takođe istakao i potrebu određene fleksibilnosti zakonodavca pri donošenju zakona upravo zbog nemogućnosti postizanja apsolutne preciznosti zakona (Presuda Goodwin iz 1966.).

obavještajne službe i privatne zaštitarske i vojne firme da legitimno i legalno obavljaju svoje dužnosti i zadatke. Jasan i precizan zakon doprinosi u velikoj mjeri opravdanosti postupaka koje službe sektora sigurnosti koriste da bi zaštitile zakonski definirane sigurnosne interese. Jasan i precizan zakon takođe omogućava članovima parlamenta da efikasno nadziru rad takvih službi, te da se direktno uključe u proces rasprave o važnim nacionalnim interesima. I konačno, onda kada sam zakon jasno i precizno naznači opseg polja slobodne procjene koja se prenosi na nadležne vlasti, pojedincu se u najvećoj mjeri pruža adekvatna zaštita protiv arbitrarnog miješanja (presuda Leander iz 1987.).

Što je veći stepen zaštite ljudskih prava prilikom obavljanja dužnosti službi sektora sigurnosti, to je stepen bezbjednosti i stabilnosti dotičnog društva i države veći²². „Temelji demokratske kontrole odgovornosti, kao što su transparentnost, odgovorno obavljanje dužnosti, snošenje odgovornosti za sopstvene postupke, participacija i spremnost da se odgovori na zahtjeve građana, podrazumijevaju određenu kulturu i način ponašanja koji nadilaze zakone i ostalu zakonsku regulativu. Međutim, zakoni moraju postaviti okvir koji podstiče kulturu otvorenosti i poštivanja ljudskih prava“²³.

Ovdje je takođe neophodno spomenuti da nisu sva ljudska prava i slobode podložna ograničenjima. U slučaju rata ili neke druge opasnosti postoje određena prava i slobode koja se niti u kriznim situacijama ne mogu ograničiti, i takva se prava nazivaju nepovredivim pravima ili apsolutno zaštićenim ljudskim pravima. Tu spadaju pravo na život, sloboda od torture i drugih nehumanih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja, zabrana ropstva, kažnjavanje samo na osnovu zakona, zabrana izricanja smrtno kazne i zabrana ponovnog suđenja licima već osuđenim ili oslobođenim povodom istog krivičnog djela (non bis in idem)²⁴.

²² Nebojša B. Vučinić, „Ljudska prava, bezbjednost zajednice i sigurnost pojedinca“ u Ljudska prava za nepravnike, Ur. N. B. Vučinić, V. Spajić-Vrkaš i S. Bjeković, Centar za ljudska prava Univerziteta Crne Gore, 2003. str. 112.

²³ Hans Born, „Parlamentarni nadzor nad sektorom sigurnosti: principi, mehanizmi i prakse“, Sarajevo, 2004., str. 15.

²⁴ Vidi šire o tome, Lada Sadiković, „Ljudska prava“, Fakultet kriminalističkih nauka, Sarajevo, 2006., str. 188.

Mehanizmi za jačanje parlamentarnih resursa i stručnosti

Mehanizmi za jačanje parlamentarnih resursa i stručnosti u pogledu sektora sigurnosti obuhvataju pravovremeno dobijanje informacija o vladinim namjerama i odlukama u vezi sa pitanjima i sektorom sigurnosti, ali i dovoljan vremenski rok kako bi članovi parlamenta na vrijeme analizirali i vodili debatu o određenim pitanjima. U pogledu pravovremene informiranosti parlamenta osnovna je preporuka mogućnost uspostavljanja saradnje sa nedržavnim organizacijama kao što su univerziteti, organizacije koje se bave analizom, strateškim planiranjem i slično. Međutim, glavni problem upravo predstavlja oslanjanje i korištenje informacija parlamenta od strane vlade i vojske, a zapravo su to institucije koje parlament treba da nadzire. U tom smislu kao mehanizmi i prakse jačanja parlamentarne stručnosti u vezi sa pitanjima sigurnosti se preporučuju: formiranje komisija za nadzor koje su prije svega stručne, i koje bi u svrhu njihove obuke prisustvovala na domaćim i međunarodnim seminarima i konferencijama; učestvovanje u studijskim putovanjima, razmjena iskustava sa drugim državama, i pri tome korištenje najsavremenijih biblioteka; osiguravanje članovima komisije za nadzor svih relevantnih međunarodnih sporazuma na domaćem jeziku; kao i mogućnost obilaska sigurnosnih službi. Politička volja članova parlamenta jedan je takođe od osnovnih uvjeta za efikasan parlamentarni nadzor nad sektorom sigurnosti. U nedostatku političke volje moguće je izostajanje javne kritike izvršne vlasti pa samim tim i nedostatak kontrole i ravnoteže između izvršne i zakonodavne vlasti. Veoma važan faktor predstavlja i zainteresiranost javnosti za pitanja sigurnosti, ali i briga članova parlamenta u pogledu sigurnosti zbog koje ne žele otkrivati dobivene podatke²⁵.

Osnovni parlamentarni mehanizmi za efektivan nadzor nad izvršnom vlašću su opća parlamentarna debata, parlamentarna pitanja i upiti vladinim dužnosnicima i parlamentarna istraživanja. Parlamentarne debate o pitanjima sigurnosti zapravo su ključna mogućnost za poslanike da razmijene mišljenja i prikupe osnovne informacije u vezi sa činjenicama i namjerama vlade, odvijaju se u okviru opće debate, interpelacije, zahtjeva pred ljetnu pauzu i poslaničkih pitanja. Poslanička pitanja i interpelacija (pitanje člana parlamenta nadležnom ministru nakon čega slijedi pokretanje debate i

²⁵ Vidi šire o tome; Hans Born, „Parlamentarni nadzor nad sektorom sigurnosti: principi, mehanizmi i prakse“, Sarajevo, 2004., str. 97-104.

politička snakcija jer debata kulminira glasanjem o zahtjevu, time se ministri direktno pozivaju na odgovornost) su najrasprostranjenije procedure za nadzor parlamenta nad vladinim mjerama. Međutim, vrlo često su pitanja poslanika u vezi sa sigurnosnim sektorom vrlo osjetljiva i nadležni ministri ne daju adekvatne odgovore upravo zbog povjerljivog karaktera pitanja kojima se bavi sektor sigurnosti. Vrlo često se takođe radi o povjerljivim dokumentima koji nisu dostupni niti članovima parlamenta niti javnosti. Ovdje se kao vrlo važno pitanje postavlja upravo transparentnost procesa označavanja dokumenata koji mogu biti tretirani kao povjerljivi, i u tom smislu se mora znati ko je odgovoran za odlučivanje o tome koji dokumenti mogu biti tretirani kao povjerljivi, period povjerljivosti dokumenta kao i uvjeti označavanja dokumenta povjerljivim i njihovo objavljivanje²⁶.

Posebne istrage koje se vode u parlamentu u vezi sa sigurnosnim sektorom takođe su jedan od djelotvornih mehanizama za efektivan nadzor parlamenta nad izvršnom vlašću tj vladom. Stoga su posebno značajne ad hoc istražne komisije koje mogu pružiti preciznu ocjenu politike koju sprovodi vlada o konkretnim sigurnosnim pitanjima, koja rezultira posebnim izvještajem. Ovlaštenja istražnih komisija obuhvataju izbor teme i obima parlamentarne istrage, posjete vojnim bazama i drugim sigurnosnim objektima, prikupljanje svih relevantnih informacija uključujući i strogo povjerljive dokumente od predsjedništva, vladine uprave ili osoblja, uzimanje dokaza pod zakletvom od članova predsjedništva, vlade i vojske, kao i od građanskog društva, te organiziranje javnih i tajnih salušanja.

Parlamentarni nadzor nad sektorom sigurnosti u Bosni i Hercegovini

U Bosni i Hercegovini postoje dvije zajedničke komisije koje vrše parlamentarni nadzor nad odbrambeno-sigurnosnim i obavještajno-sigurnosnim sektorom. Zajednička komisija za odbranu i sigurnost BiH razmatra i prati provođenje sigurnosne i odbrambene politike BiH, prati rad i razmatra izvještaje Stalnog komiteta za vojna pitanja, Ministarstva odbrane BiH, Ministarstva sigurnosti BiH i drugih izvršnih tijela koja se bave pitanjima iz oblasti sigurnosti i odbrane i o tome izvještava

²⁶ Vidi šire: Hans Born, „Parlamentarni nadzor nad sektorom sigurnosti: principi, mehanizmi i prakse“, Sarajevo, 2004., str. 105-112.

Parlamentarnu skupštinu BiH²⁷. Zajednička sigurnosno-obavještajna komisija za nadzor nad radom Obavještajno – sigurnosne agencije BiH nadzire zakonitost rada Agencije, raspravlja i daje mišljenja o imenovanju generalnog direktora i zamjenika generalnog direktora, razmatra izvještaje predsjedavajućeg o pitanjima iz njegove nadležnosti uključujući mjere preduzete radi rješavanja svih problema u Agenciji utvrđenih prilikom provođenja inspeksijske kontrole, revizije ili istrage i ostalo, razmatra izvještaje generalnog direktora o radu i troškovima Agencije, te posebno analizira način korištenja trošenja budžetskih sredstava. Komisija takode daje mišljenja o detaljnom prijedlogu budžeta Agencije, razmatra izvještaje glavnog inspektora, zahtijeva od zaposlenih u Agenciji da, uz pomoć predsjedavajućeg, osiguraju stručne savjete kada je to potrebno radi provođenja nadzora te provodi istrage o radu Agencije.

Analiza Izvještaja o radu Zajedničke komisije za odbranu i sigurnost BiH za 2010. godinu, pokazala je da je Zajednička komisija nastojala uticati na Vijeće ministara BiH i njegova resorna ministarstva s ciljem rješavanja pitanja koja su značajna za daljnje napredovanje BiH ka NATO-u u EU kao što su pitanja viška naoružanja i municije, statusa vojne imovine, ostvarivanja adekvatnog statusa pripadnika Oružanih snaga BiH, kao i pripadnika policijskih agencija na nivou BiH, provođenja Akcionog plana za članstvo u NATO-u – MAP (poglavlje: Parlamentarni nadzor), izrade adekvatnijih informacija o stanju sigurnosti u BiH, te borbe protiv organiziranog kriminala i terorizma u BiH²⁸.

²⁷ Zajednička komisija se posebno osvrće na izvještaje, kratkoročne i dugoročne planove u vezi sa strukturom Oružanih snaga BiH, kadrovskom politikom i regrutiranjem, plaćama i naknadama, obrazovanjem i obukom pripadnika Oružanih snaga BiH, profesionalnim ponašanjem i etičkim standardima za civilno i vojno osoblje, opremanjem vojske, radom vojne industrije, nabavkom sredstava i uvozom i izvozom oružja i vojne opreme, materijalnom pomoći i ugovorima sa stranim firmama koje pružaju usluge odrbambenim institucijama na koemrcijalnoj osnovi, borbenom gotovosti, vojnim vježbama i operacijama uključujući izvršenje međunarodnim obaveza i međunarodne operacije podrške miru; razmatra zakone i amandmane na zakone iz nadležnosti Komisije; razmatra i dostavlja mišljenja i preporuke, izmjene i dopune na prijedlog budžeta za odbranu; razmatra izvještaje o izvršenju budžeta za odbranu, kao i izvještaje o reviziji institucija iz oblasti odbrambene i sigurnosne politike BiH, te razmatra i druga pitanja iz oblasti sigurnosti Bosne i Hercegovine. https://www.parlament.ba/sadrzaj/komisije/zajednicke_komisije/odbrana/default.aspx?id=28478&mid=1&lang-Tag=bs-BA, stranici pristupljeno, 10. 01. 2011.

²⁸ Izvještaj o radu Zajedničke komisije za odbranu i sigurnost BiH za 2010. godinu, od 31.12.2010., str. 8.

Analiza Izvještaja za 2010. godinu Zajedničke sigurnosno-obavještajne komisije za nadzor nad radom Obavještajno – sigurnosne agencije BiH pokazala je da se Zajednička komisija bavila, između ostalog i pitanjem upućivanja u parlamentarnu proceduru Zakona o parlamentarnom nadzoru, koji još uvijek nije usvojen. U pogledu ostalih nadležnosti, Komisija je – kako se to navodi u Izvještaju - uspješno vršila nadzor nad zakonitošću rada Obavještajno-sigurnosne agencije BiH²⁹.

Primjer zakonske odredbe nacionalne sigurnosti u Bosni i Hercegovini pokazuje, u kojoj mjeri je efikasna parlamentarna kontrola nad zaštitom tog legitimnog cilja kompleksan zadatak. U tom smislu ugrožavanje nacionalne sigurnosti kao legitimnog cilja u BiH predstavlja „prijetnju suverenitetu, teritorijalnom integritetu, ustavnom poretku, osnovama ekonomske stabilnosti BiH, kao i prijetnje globalnoj sigurnosti koje su štetne za BiH, uključujući terorizam, podrazumijevajući i međunarodni terorizam; špijunažu, usmjerenu protiv BiH ili obavještajnu aktivnost na neki drugi način štetnu za sigurnost BiH; sabotazu usmjerenu protiv vitalne nacionalne infrastrukture BiH ili na neki drugi način usmjerenu protiv BiH; organizovani kriminal usmjeren protiv sigurnosti BiH ili na neki drugi način štetan za sigurnost BiH; trgovinu drogama, oružjem i bijelim robljem usmjerenu protiv BiH ili na neki drugi način štetnu za bezbjednost BiH; nezakonitu međunarodnu proizvodnju oružja za masovno uništavanje ili njegovih dijelova, materijala i uređaja potrebnih za njegovu proizvodnju; nezakonitu trgovinu proizvodima i tehnologijama koje su pod međunarodnom kontrolom; radnje kažnjive prema međunarodnom humanitarnom pravu; djela organizovanog nasilja ili zastrašivanja nacionalnih ili vjerskih skupina u BiH“³⁰.

Mehanizmi za jačanje parlamentarnih resursa i stručnosti u Bosni i Hercegovini su poslanička pitanja, interpelacija i posebne parlamentarne istrage. Poslanička pitanja regulirana su Poslovníkom Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH³¹, dok su delegatska pitanja regulirana

²⁹ Izvještaj o radu Zajedničke komisije za nadzor nad radom Obavještajno-sigurnosne agencije BiH u 2010. godini, od 29.12.2012., str 3-4.

³⁰ Član 5. Zakona o obavještajno-sigurnosnoj agenciji Bosne i Hercegovine iz 2004.

³¹ Poslanička pitanja su regulirana u članovima 151 – 157 Poslovníka Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH

Poslovníkom Doma naroda BiH³². Veoma važno je spomenuti da se i za poslanička i za delegatska pitanja osigurava direktni televizijski i radio prijenos radi javnosti rada i informiranja građana o svim relevantnim pitanjima koja se tiču rada izvršnih organa vlasti na nivou BiH. Interpelacija kao procedura za nadzor parlamenta nad vladinim mjerama regulirana je Poslovníkom Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH³³. Posebne parlamentarne istrage u BiH su u nadležnosti Zajedničke sigurnosno-obavještajne komisije za nadzor nad radom Obavještajno-sigurnosne agencije BiH gdje se kaže da Komisija razmatra izvještaje predsjedavajućeg o pitanjima iz njegove nadležnosti, uključujući i mjere preduzete radi rješavanja svih problema u Agenciji utvrđenih prilikom provođenja inspeksijske kontrole, revizije ili istrage (član 49(1c)) i provodi istrage o

³² Delegatska pitanja su regulirana članovima 144 – 149 Poslovnika Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH

³³ U članu 150(1) Poslovnika Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH se navodi da se interpelacija podnosi predsjedavajućem u pisanoj formi i odnosi se na pojedine oblasti iz nadležnosti svih institucija BiH, kao i ministarstava BiH – na provođenje utvrđene politike i zakona. Interpelacija podnesena predsjedavajućem u pisanoj formi ne odnosi se na Ustavni sud BiH (150(2)). Kolegij razmatra interpelaciju podnesenu u pisanoj formi. Ako interpelacija ima osnove, Kolegij interpelaciju dostavlja onome na koga je naslovljena. U slučaju da interpelacija nema osnove, Kolegij je ponovo dostavlja predlagачu kako bi se interpelacija zamijenila pitanjem (150(3)). Nakon upućivanja interpelacije onome na koga je naslovljena, ona se uvrštava u dnevni red sjednice Doma u roku od 15 do 60 dana od dana njenog upućivanja (151(1)). U dnevni red sjednice ne može se uvrstiti više od jedne interpelacije (151(2)). Interpelant dobiva riječ u trajanju id 30 minuta za objašnjenje svoje interpelacije, zatim, u istom trajanju, riječ dobiva onaj kome je interpelacija upućena. Nakon toga, drugi delegati mogu, na svoje traženje, intervenirati u trajanju do 10 minuta. Isto pravilo primjenjuje se i za interpelanta u za onoga kome je interpelacija upućena. (152(1)). Predsjedavajući zaključuje raspravu kada je, prema njegovom mišljenju, o interpelaciji dovoljno raspravljano (152(2)). U roku od tri dana od zaključenja rasprave o interpelaciji, svaki delegat može predložiti rezoluciju u skladu sa čl. 141. i 142. ovog poslovnika. Predložena rezolucija uvrštava se u dnevni red sljedeće sjednice (153). Interpelacija je takođe predviđena i Poslovníkom Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH (159-161).

radu Agencije (član 49(1h)) Poslovnika Doma naroda PS BiH³⁴.

Zaključak

Odgovor na pitanje da li je u potpunosti moguće sprovesti demokratski nadzor nad sektorom sigurnosti, vrlo je teško u potpunosti dati. Određeni postupci i procedure iako doprinose zakonitosti rada i poštivanju ljudskih prava, stvaraju takođe određene probleme. Proces nadziranja nacionalne sigurnosti od strane parlamenta sadržava u sebi i određene kontroverze. Zapravo, sprovođenje zaštite nacionalne sigurnosti nadzire parlament države, čija se sigurnost, kao i sigurnost cijele države, takođe štiti istim mehanizmom. Osnovna djelatnost parlamenta se sastoji u donošenju zakona i drugih općih akata. Pored svoje osnovne funkcije donošenja zakona, parlament nadzire sektor sigurnosti i pri tome štiti osnovna ljudska prava i slobode od arbitrarnosti izvršnih vlasti. Istovremeno parlament štiti i sebe, tj. štiti demokratsku državu u smislu principa koji datira još od Francuske revolucije „da nema slobode za neprijatelje slobode“.

Ovdje je još jednom važno spomenuti da je odbrana države u normalnom stanju utemeljena na krivičnom i drugom zakonodavstvu, koje zabranjuje ustanke, pobune, nemire i slično. Međutim, odbrana države uključuje i mjere predviđene za izuzetne okolnosti koje se mogu iznenada pojaviti i ugroziti postojanje države. Danas postoji mnogo situacije koje ugrožavaju dati demokratski poredak kao što su političke, ekonomske, socijalne, ekološke i brojne druge prijetnje. Upravo je pitanje vanrednog stanja

³⁴ (1) Zajednička sigurnosno obavještajna komisija za nadzor nad radom Obavještajno-sigurnosne agencije BiH:

a) nadzore zakonitost rada Agencije; b) raspravlja i daje mišljenja o imenovanju generalnog direktora i zamjenika generalnog direktora; c) razmatra izvještaje predsjedavajućeg o pitanjima iz njegove nadležnosti, uključujući i mjere poduzete radi rješavanja svih problema u Agenciji utvrđenih prilikom provođenja inspeksijske kontrole, revizije ili istrage; d) razmatra izvještaje generalnog direktora o radu i troškovima Agencije, te posebno analizira načine trošenja budžetskih sredstava; e) daje mišljenja o detaljnom prijedlogu budžeta Agencije; f) razmatra izvještaje glavnog inspektora; g) zahtijeva od uposlenih u Agenciji da, uz pomoć predsjedavajućeg, osiguravaju stručne savjete, kada je to potrebno radi obavljanja nadzora; h) provodi istrage o radu Agencije.

(2) Komisija razmatra i druga pitanja iz oblasti rada Agencije u skladu sa Zakonom o Obavještajno-sigurnosnoj agenciji BiH, kao i u drugim posebnim zakonima iz kojih proističe odgovarajuća nadležnost. (član 49 Poslovnika Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH)

danas posebno aktuelno s obzirom na sve izraženije pojave nacionalnog i internacionalnog terorizma. Sve mjere koje se donesu za vrijeme legalno i legitimno proglašenog vanrednog stanja, usljed transfera zakonodavne vlasti na institucije izvršne vlasti, moraju se poslije završetka vanrednog stanja poslati na dodatnu legalizaciju i legitimizaciju parlamentu.

Službama sektora sigurnosti kao što su vojska i vojne organizacije na nivou države, policija, tajne i obavještajne službe i privatne zaštitarske i vojne firme, upravo jasan i precizan zakon omogućava, da legitimno i legalno obavljaju svoje dužnosti i zadatke. Jasan i precizan zakon doprinosi u velikoj mjeri opravdanosti postupaka koje službe sektora sigurnosti koriste da bi zaštitile zakonski definirane sigurnosne interese. Jasan i precizan zakon jedini je način, da se članovima parlamenta omogućí da efikasno nadziru rad takvih službi, te da se direktno uključe u proces rasprave o važnim nacionalnim interesima. U onoj situaciji, kada jasno i precizno propisan zakon naznači opseg polja slobodne procjene koja se prenosi na nadležne vlasti, pojedincu, korisniku temeljnih ljudskih prava i sloboda se u najvećoj mjeri pruža adekvatna zaštita protiv arbitrarnog miješanja. Ovdje možemo potvrditi da veći stepen zaštite ljudskih prava prilikom obavljanja zadataka službi sektora sigurnosti garantira i veći stepen sigurnosti i stabilnosti i društva i države.

Parlamentarni nadzor nad sektorom sigurnosti stoga predpostavlja način da se efikasno zaštititi nacionalna sigurnost kao legitimni cilj, a da se pri tome ne ugroze osnovna ljudska prava i slobode. Svrha ograničenja ljudskih prava i osnovnih sloboda, ma kako to ovdje paradoksalno zvučalo, služi održanju i zaštiti ljudskih prava. Upravo je radi toga potrebno naglasiti da nije dovoljno štititi ljudska prava odvojeno do države unutar koje se štite, nego je potrebno zaštititi i državu koja je jedini zaštitnik temeljnih ljudskih prava i sloboda. Funkcija države se zbog toga mijenja, od izvornog potencijalnog prekršitelja ljudskih prava do glavnog instrumenta zaštite tih istih prava. Stoga, najbolji put do efikasne demokratske kontrole nad nacionalnom sigurnošću kao legitimnim ciljem, zapravo je težnja ka uspostavljanju pravične ravnoteže tj principa proporcionalnosti između poduzetih mjera države i cilja kojeg država želi postići. Taj isti cilj mora biti, prije svega neophodan u interesu demokratskog društva i apsolutno zasnovan na zakonu, uz obavezu zaštite osnovnih ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Uspostavljanje efikasnog parlamentarnog nadzora u BiH zahtijeva prije svega donošenje Zakona o parlamentarnom nadzoru, a dalje svakako i poboljšanje pravnih okvira, razvijanje saradnje Zajedničkih komisija sa odgovarajućim institucijama države BiH, međunarodnim institucijama i organizacijama ali i uspostavljanja bolje i efikasnije saradnje između svih institucija i agencija iz oblasti sigurnosti. U tom smislu, građani trebaju posebno biti upoznati sa radom komisija za nadzor i načinima na koji je moguće zaštititi temeljna ljudska prava i slobode, pri čemu se posebna važnost pridaje jačanju međunarodne i regionalne saradnje među državama.

Literatura:

Born Hans, Ian Leigh, „*Pravni standardi i najbolji načini nadzora obavještajnih službi: Postizanje odgovornosti u obavještajnoj djelatnosti*“, Ženevski centar za demokratski nadzor nad oružanim snagama, Oslo 2005.

Born Hans, „*Parlamentarni nadzor nad sektorom sigurnosti*“, Centar za demokratsku kontrolu nad oružanim snagama, Sarajevo, 2004.

Born Hans, Flurim Ph. and Johnsson, A., (eds.), „*Handbook on Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, mechanisms and practices*“, Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces, Inter-Parliamentary Union, 2003.

Callaghan J., Kernic F. (eds.), „*Armed Forces and International Security: Global Trends and Issues*“, Munster, Lit Verlag, 2003.

Hadžić Miroslav ur., „*Zaštita ljudskih prava u vojsci i policiji*“, Centar za civilno-vojne odnose, Beograd 2003.

Hadžić Miroslav, „*Uloga parlamenta u reformi sektora bezbjednosti u državama Zapadnog Balkana*“, Centar za civilno-vojne odnose, Beograd, 2004.

Hadžić Miroslav, Petrović Predrag ur., „*Demokratski nadzor nad primenom posebnih ovlašćenja*“, Centar za civilno-vojne odnose, Beograd, 2008.

Ian Leigh, Born Hans, „*Priručnik o ljudskim pravima i temeljnim slobodama djelatnih vojnih osoba i službenika i namještenika u oružanim snagama*“, OSCE/ODIHR 2008.

Sadiković, Ćazim, „*Ljudska prava na udaru globalizacije*“, Centar za sigurnosne studije BiH, Sarajevo, 2006.

Sadiković, Lada, „*Bosnia and Herzegovina in the Western Balkans' System of Security*“ in *Transnational Terrorism, Organized Crime and Peace-Building*, Edited by Wolfgang benedek, Christopher Daase, vojini Dimitrijević and Petrus van Duyne, Palgrave Macmillan, 2010.

Sadiković, Lada, „*Ljudska prava*“, Fakultet kriminalističkih nauka, Sarajevo, 2006.

Sadiković, Lada, „*Vanredno stanje i ljudska prava*“, Magistrat Sarajevo, 2003.

Vučinić B., Nebojša, „*Ljudska prava, bezbjednost zajednice i sigurnost pojedinca*“ u *Ljudska prava za nepravnike*, Ur. N. B. Vučinić, V. Spajić-Vrkaš i S. Bjeković, Centar za ljudska prava Univerziteta Crne Gore, 2003.

INVESTICIONI FONDOVI U BOSNI I HERCEGOVINI U FUNKCIJI POVEĆANJA INVESTICIONOG POTENCIJALA

INVESTMENT FUNDS IN BOSNIA AND HERZEGOVINA AS A FUNCTION OF INCREASING INVESTMENT POTENTIAL

Amer Omanović

Srednja tehnička škola grafičkih tehnologija, dizajna i multimedije
Ilidža, SARAJEVO
amer.omanovic@yahoo.com

Sažetak:

U ovom radu razmatrati će se investicioni fondovi i njihov uticaj na rast investicionog potencijala. U Bosni i Hercegovini investicioni fondovi su u začecu razvoja, pogotovo se to misli na otvorene koji su se pojavili 2008 godine. Kao argumenti za investiranje u fondove navodi se njija veza sa rastom privrede. Preko finansijskog sistema privredni subjekti dolaze do prijeko potrebnih novčanih sredstava potrebnih za poslovanje, investicije tj dalji rast i razvoj. Ponuda dionica strateških preduzeća na berzi dovelo do rasta BDP, smanjenje nezaposlenosti i razvoja investicionih fondova. Kao mjera daljeg razvoja navodi se činjenica da Bosna i Hercegovina mora da dosegne određeni stepen rasta BDP kako bi postala interesantno područje za osnivanje ne samo domaćih već i inostranih investicionih fondova. Investicioni fondovi mogu uticati na razvoj malih i srednjih preduzeća, kao njihovi osnivači, kao većinski ili manjinski vlasnik. Dugoročno finansiranje takvih preduzeća omogućuje ostvarivanje regionalnog i privrednog razvoja. Značaj investicionih fondova je posebno karakterističan za zemlje u razvoju koje imaju nedostatak finansijskih sredstava za efikasan razvoj. Za Bosnu i Hercegovinu su karakteristične visoke kamatne stope koje su posljedica rizika investiranja i slabog kreditnog rejtinga. Prema tome, u takvom okruženju investicioni fondovi su našli svoje mjesto u finansiranju daljeg razvoja. Generalno, fondovi podstiču razvoj privrede, a istovremeno

vrše pritisak i na banke, predstavljajući dodatnu konkurenciju. Dok se krediti privredi smanjuju u recesijskim godinama. Ulaganje u otvoreni investicioni fond ujedno je i ulaganje u privedu i samim tim pomažemo i preduzećima koja su u nemogućnosti da dođu do skupih kredita banaka.

Ključne riječi: *investicioni fond, Bosna i Hercegovina, investicioni potencijal, koncept poslovanja.*

Abstract

This paper will discuss the investment funds and their impact on investment growth potential. In Bosnia and Herzegovina, investment funds are in the conception of development, especially the open ones that appeared in 2008. Arguments to invest in funds is explained through the ratio of their growth and that of the economy. Through the financial systems the economic agents reach necessary financial funds needed to develop business, invest and pursue growth and development. The offer of shares of strategic companies on the stock market led to GDP growth, reduced unemployment and development of investment funds. As a measure of future development according to the fact that Bosnia and Herzegovina must reach a certain level of GDP growth to become interestingly area for the establishment of not only domestic but also foreign investment funds. Investment funds may affect the development of small and medium enterprises, as their founders, as majority or minority shareholder. Long-term financing of such enterprises facilitates the implementation of. The importance of investment funds is particularly characteristic of developing countries that have a lack of financial resources for effective development. For BH high interest rates that result from risk investment and low credit rating are very characteristic of high interest rates that result from risk investment and low credit rating. Therefore, in this environment investment funds have found their place in the financing of further development. Generally, funds to encourage economic development, while simultaneously putting pressure on banks, represent additional competition while the industry loans have decreased in the recession years. While the decrease in the loans industry recession years. Investing in open investment funds is at the same time an investment in industry which accordingly helps companies unable to obtain expensive bank loans.

Keywords: *Investment Fund, Bosnia and Herzegovina, investment potential, the concept of operations.*

Uvod

Investicioni fondovi zauzimaju značajnu poziciju na finansijskim tržištima visokorazvijenih zemalja. Smatraju se najpogodnijom formom za mobilizaciju usitnjene štednje stanovništva i njenu efikasnu alokaciju u profitabilne projekte na tržištu kapitala.

Investicioni fondovi su moćne finansijske institucije čija će finansijska snaga doći do izražaja u narednom periodu, posebno u tranzicijskim zemljama koji su u fazi prestrukturiranja privrede i transformaciji finansijskog sistema. Pojava investicionih fondova predstavljaju jedan od bitnih uslova uspostavljanja likvidnosti i uspostavljanja makroekonomske stabilnosti.

Rastom realnog dohotka po glavi stanovnika, pogotovo kod srednjeg sloja stanovništva koji nemaju tendenciju za dionicama preduzeća, stvara se prostor za investicione fondove

1. POJAM I PODJELA INVESTICIONIH FONDOVA

Najprostija definicija investicionog fonda jeste da je to jedna vrsta štednje. Investicioni fondovi su institucionalni investitori koje, na temelju odobrenja Komisije za vrijednosne papire, osnivaju društva za upravljanje fondovima isključivo radi javnog prikupljanja novčanih sredstava putem izdavanja dionica ili investicionih kupona (dokument o vlasništvu udjela u fondu) i ulaganja u prenosive vrijednosne papire i/ili nekretnine, te depozite u finansijskim institucijama, tako da za ulagače ostvare maksimalno mogući prinos uz prihvatanje definiranog rizika. Osnovna podjela investicionih fondova je na: zatvorene i otvorene fondove.

Prof. dr Branko Vasiljević definiše investicione fondove kao profesionalno vođene finansijske institucije (investicione kompanije) koje mobilišu kapital više pojedinaca radi ulaganja u skup hartija od vrijednosti različitih izdavaoca. Investicione fondove možemo definisati kao finansijske institucije koje prikupljaju novčana sredstva od više ulagača i plasira ih u dugoročne, kratkoročne vrijednosne papire, nekretnine, zlato... Za razliku od nekih drugih finansijskih institucija (banaka, osiguravajućih društava), investicioni fondovi direktno prenose rizik poslovanja na svoje članove.

Zbog specifičnosti fondove dijelimo u određene grupe. Te podjele se temelje na organizaciji, metodama rada, specijalizaciju ulaganja. Sa stajališta stila upravljanja fondove dijelimo na: aktivno i pasivno upravljanje fondove. Prema specijalizaciji ulaganja fondove dijelimo na: fondove dionica, fondove obveznica, mješovite fondove, novčane fondove. Najvažnija podjela fondova je ona prema kriteriju mogućnosti emitiranja udjela na: zatvorene investicijske fondove i otvorene investicijske fondove.

Zatvoreni investicioni fond je posebna vrsta imovine kod kojeg je imovina kako kod dioničkog društva podijeljena na dionice koje kotiraju na berzi. Cijena dionica se određuje na berzi i samim tim manja je likvidnost jer zavisi od ponude i potražnje. Dionice glase na ime i neograničeno su prenosive. Obično investitor može steći dionice zatvorenog investicionog fonda kupovinom na sekundarnom tržištu putem brokera. Cijene dionica zatvorenih investicionih fondova nisu određene samo putem *NAV*-a¹, odnosno vrijednosti njegovog portfolija, već se formiraju na berzama dionica preko uticaja ponude i potražnje. Zbog toga se pojavljuju dvije pojave koje su karakteristične za ove fondove:

- opšti berzanski pad ili nagli porast mogu više uticati na cijene njihovih dionica od kretanja vrijednosti njihovog vlastitog portfolija;
- cijena dionica zatvorenih investicionih fondova može biti veća ili manja od *NAV*-a dotičnog fonda.

Naziv otvorenih fondova nastao je tako što oni zainteresovanim i platežno sposobnim investitorima kontinuirano emituju investicijske jedinice ili udjele i od njih ih i otkupljuju. Kapital prikupljen prodajom investicionih jedinica fond investira u raznovrsnu aktivu ovisno o investicionoj politici fonda objavljenoj u njegovom prospektu, dok se neto otkupi investicionih jedinica otvorenog fonda vrše likvidiranjem dijela aktive fonda. Vrijednost investicijske jedinice otvorenog fonda uvijek je jednaka *NAV* fonda obračunatoj dijeljenjem vrijednosti aktive fonda sa brojem njegovih investicionih jedinica.

¹ Net Asset Value – NAV, zbir tekuće vrijednosti imovine fonda umanjen za vrijednost bilo kojih dugova fonda. Vidjeti, u David S. Kidwell, Richard L. Peterson i David W. Blackwell, Financial Institutions, Markets and Money.

Nett assett value (po dionici) izračunava se kao:

$$\text{NAV} = \frac{\text{ukupno vlasništvo - obaveze}}{\text{broj izdatih investicionih jedinica fonda}}$$

Pri tome se pod ukupnim vlasništvom podrazumijeva trenutna vrijednost, odnosno cijena svih hartija koje se nalaze u portfoliju fonda + eventualno postojeća gotovina.

OIF je diverzifikovani portfolio dionica, obveznica ili drugih hartija od vrijednosti kojim upravljaju profesionalni menadžeri.

Dvije su osnovne karakteristike OIF:

- Oni su spremni da u svakom momentu kupe ili prodaju svoje dionice (udjele), što znači da obim fonda nije fiksni, već se permanentno prilagođava zahtjevima investitora;
- Oni nisu registrovani na berzi jer se kupovne i prodajne transakcije obavljaju u direktnom kontaktu sa individualnim investitorima.

Svaki otvoreni fond ima posebnu politiku ulaganja, koja je opisana u prospektu fonda.

2. KONCEPCIJA INVESTICIONIH FONDOVA

Investiranje u hartije od vrijednosti javlja se, gotovo, kao nužnost za veliki broj ljudi i institucija. Među odlučujućim razlozima za ulaganje u investicione fondove jeste njihova velika fleksibilnost, a direktna posljedica toga i veća likvidnost njihovih aktiva. Do uspješnog portfolio investiranja treba prevazići čitav niz prepreka, a jedna od njih i najveća je kupovina i izbor dobitnih hartija od vrijednosti oko čega se i obavlja čitava čarolija efikasnog portfolio menadžmenta. Ovakav vid investiranja raspoloživih sredstava je jeftiniji u odnosu na pojedinačne hartije od vrijednosti, jer je praćen nižim transakcionim troškovima. Značajna osobina fondova je i mogućnost redukcije rizika, koji proizilazi iz činjenice da ukupni efekat poslovanja onda predstavlja zbirni efekat pojedinih finansijskih instrumenata iz portfolio fonda. Kao glavni argumenti za osnivanje i preferiranje ovakog oblika ulaganja navode se slijedeći:

- Ekonomski interes – ostvarivanje profita u obliku dividendi i kamate po osnovu udjela u fondu (učešća u portfoliu fonda), kao i obliku kapitalne dobiti po osnovu apresijacije kapitala.
- Smanjenje rizika investiranja diverzifikacijom plasmana, što se ogleda u stalnom produbljivanju i povremenoj reviziji portfolia diverzifikovane finansijske aktive.
- Dostupnost sitnim investitorima - mogućnost postanka “ko-dioničara” sa manje novca nego što košta jedna hartija od vrijednosti na tržištu.
- Niže provizije – u odnosu na one koje računaju brokeri i banke.
- Profesionalno upravljanje portfoliom.
- Finansijski konsalting – čitav spektar finansijskih usluga koje fondovi nude svojim klijentima.

3. MJESTO INVESTICIONIH FONDOVA U FINANSIJSKOM SISTEMU BOSNE I HERCEGOVINE

Ukupna aktiva sektora finansijskih usluga u BiH U 2010. godini iznosila je 24,25 mlrd. KM. Od toga na bankarski sektor otpada 84,34%, na lizing društava 4,57%, društava za osiguranje i reosiguranje 3,86%, investicione fondove 3,70% i mikrokreditne organizacije 3,53%. Bankarski sektor u BiH je uspio da zadrži stabilnost unatoč efektima svjetske ekonomske krize.

Tabela 1. Struktura sektora finansijskih usluga u BiH u 2008., 2009. i 2010. godini

Dijelovi sektora finansijskih usluga (finansijske institucije)	2008.		2009.		2010.		Indeks rasta aktive 10/09
	Aktiva (u mil. KM)	Udio (%)	Aktiva (u mil. KM)	Udio (%)	Aktiva (u mil. KM)	Udio (%)	
Banke	20.821	80.82	20.605	82.07	20.452	84.34	99.26
Investicioni fondovi	1.242	4.82	885	3.52	898	3.70	101.47
Društva za osiguranje i reosiguranje	889	3.45	933	3.72	936	3.86	100.32
Mikrokreditne organizacije	1.210	4.70	1.087	4.33	856	3.53	78.75
Lizing društva	1.600	6.21	1.598	6.36	1.108	4.57	69.34
Ukupno za sektor	25.762	100	25.108	100	24.250	100	96.58

Istina je da prema prezentiranim podacima investicioni fondovi bilježe pad u 2009. godini, ali i blagi oporavak 2010. godine. Učešće investicionih fondova će biti veće kako se bude oporavljalo tržište nakon recesijskih godina. Učešće otvorenih investicionih fondova u ukupnim fondovima teško je izmjeriti. Tržišna vrijednost zatvorenih investicionih fondova iznosi oko 800.000.000 KM, dok je knjigovodstvena vrijednost manja. Otvoreni investicioni fondovi imaju vrijednost od oko 14.000.000 KM i njihova vrijednost je realnija. Otvoreni investicioni fondovi će doprinijeti oporavku privrede jer oni svoj kapital ulažu u privredu, što dovodi do povećanja investicionog potencijala. Otvoreni fondovi omogućuju da mali ulagači tj. stanovništvo doprinese razvoju zemlje. Da stanovništvo ima novac i da će jedan dio sredstava otići i na investicione fondove govore i podaci da su ukupni depoziti na kraju 2011. godine iznosili su 13,0² mlrd. KM i zabilježili su povećanje od 3,8% g/g. Kao što je bio trend i u prethodnim razdobljima, najveći doprinos rastu dali su depoziti stanovništva (4,5 postotnih bodova). Iako su depoziti ovog sektora imali pozitivnu stopu rasta od 8,7% g/g, znatno je usporen rast u odnosu na 2010. godinu kada je zabilježena stopa od 14,5% g/g. Iako je u prethodnim razdobljima rast depozita stanovništva bio stabilan i kontinuiran prvenstveno zbog neizvjesne budućnosti, uporan rast nezaposlenosti, pad zaposlenosti i slab rast neto plata ipak su doveli do usporavanja rasta depozita stanovništva. Na kraju 2011. godine iznosili su 7,1 mlrd. KM, tj. 54,2% ukupnih depozita.

Tabela 2. Glavni ekonomski pokazatelji u BiH – godišnji pokazatelji

	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.
Nominalni BDP BiH (u milion KM)	24,424	28,116	27,895	27,955	29,238
Nominalna stopa rasta (u%)	15,5 %	15,1%	-0,8%	0,2%	4,6%
Realna stopa rasta (u %)	10,4%	7,0%	-1,8%	1,0%	2,4%
Stanovništvo (hiljade)	3,842	3,842	3,843	3,843	3,843
Novac i kredit *	(u % BDP)				
Novac u širem smislu (M2)	42,5%	44,1%	46,4%	48,7%	50,2%
Kreditiranje privatnog sektora	24,0%	24,4%	23,0%	22,8%	22,2%

* Izvor: Centralna banka BiH za prihode, troškove i neto kreditiranje, kao platni bilans

Iz tabele se može vidjeti da se udio novca u BDP-u povećava iz godine u godinu sa 42,5% na 50,2%. Upravo usmjeravanjem tih depozita u otvorene investicione fondove dovodi do rasta privrede. Banke su većinom sa

² Agencija za ekonomsko planiranje BiH, godišnji izvještaj, april 2012.

oko 60% usmjerene na potrošačke kredite tj. kredite stanovništvu, dok se krediti privredi smanjuju u recesijskim godinama. Ulaganje u otvoreni investicioni fond ujedno je i ulaganje u privredu i samim tim pomažemo i preduzećima koja su u nemogućnosti da dođu do skupih kredita banaka. Otvoreni investicioni fondovi ne samo da ulažu u privredu nego i čuvaju udjele svojih investitora putem ostalog ulaganja u manje rizične vrijednosne papire – obveznice i depozite. Prema UCITS direktivama nalaže se da otvoreni investicioni fondovi najmanje 70% uloži u razvoj.

4. INVESTICIONI FONDOVI U FUNKCIJI POVEĆANJA INVESTICIONOG POTENCIJALA

Na investicioni rejting Bosne i Hercegovine utiče politička nestabilnost, a u novembru 2009. godine je snižen sa DB5c na DB6a (Dun & Bradstreet), što je imalo za posljedicu slabu zainteresovanost investitora, naročito stranih, za ulaganje na domaće tržište kapitala. Kao rezultat svojih analiza, 30. novembra 2011. godine, agencija Standard & Poor's snizila je Bosni i Hercegovini suvereni kreditni rejting sa „B+” na „B” na posmatranju - negativno. U maju 2011. godine, agencija Moody's Investors Service izmijenila je Bosni i Hercegovini izgled sa stabilnog na negativan izgled (outlook) suverenog kreditnog rejtinga „B2”. Stanje na tržištu kapitala Bosne i Hercegovine u 2011. godini, treću godinu za redom ima negativan trend i dijeli istu sudbinu kao i tržišta kapitala u regionu. Razvijena tržišta u svijetu su osjetan oporavak od ekonomske krize imala još u toku 2009. godine, ali mala i nerazvijena tržišta jugoistočne Evrope ni u 2010. godini nisu osjetila efekte oporavka privrede, niti su se mogla pohvaliti značajnijim pomacima u razvoju svojih tržišta. Prema sadašnjim pokazateljima, neophodne su značajne strukturne promjene, prvenstveno u dijelu koji se odnosi na efikasnost relanog sektora i kredibilitet pojedinačnih emitenata hartija od vrijednosti. U 2011. godini su povećane aktivnosti na podizanju nivoa korporativne odgovornosti u preduzećima i većeg izvršenja obaveza dostavljanja finansijskih i revizorskih izvještaja i informacija o značajnim događajima iz poslovanja privrednih društava. Pokrenut je jedan od planiranih projekata promocije domaćih tržišta kapitala na tržištima u inostranstvu kroz listiranje bosanskohercegovačkog indeksa na Bečkoj berzi.

Stanje na tržištu kapitala Bosne i Hercegovine u 2010. godini, uzimajući u obzir veličinu i razvijenost tržišta, ima slične karakteristike kao i tržišta

zemalja u regionu. Malo tržište, neadekvatan razvoj privatizovanih preduzeća, te problemi nastali u procesu privatizacije imali su opredjeljujući uticaj na stepen razvoja tržišta kapitala Bosne i Hercegovine. Emisije novih vrijednosnih papira su na nezadovoljavajućem nivou, posebno emisije javnom ponudom dionica u svrhu finansiranja novih projekata, poslovanja i razvoja dioničkih društava. U Federaciji BiH od vrijednosnih papira emitirane su i trguje se uglavnom dionicama, te u manjoj mjeri korporativnim obveznicama, a u posljednje dvije godine i državnim obveznicama, odnosno obveznicama Federacije, koje su emitovane po osnovu duga iz ratnog perioda i stare devizne štednje. Problem je što je naše tržište kapitala vrlo „plitko“, tj. nema adekvatne ponude finansijskih instrumenata u koje bi ulagali otvoreni investicioni fondovi, kao i nedovoljna informisanost javnosti o otvorenim investicionim fondovima.

Trenutno je na tržištu kapitala nedovoljan broj firmi koje su interesantne otvorenim investicionim fondovima i ukoliko se situacija ne bude razvijala u tom smjeru, mogući scenario bi mogao biti da otvoreni investicioni fondovi prikupljaju kapital na domicilnom tržištu, a plasiraju isti na tržištima kapitala u inostranstvu. Ovakav ishod nikako nebi odgovarao razvoju domaće privrede, s obzirom da investicioni fondovi mogu biti veoma izdašan dugoročni izvor finansiranja preduzeća.

Jedna od najvećih anomalija domaćeg tržišta kapitala jeste informaciona asimetrija, odnosno prosta činjenica da veliki broj značajnih, javnih informacija, nije na raspolaganju većini investitora. Ovakvo stanje na duži rok može stvoriti značajno nepovjerenje investitora, dok u krajnjoj liniji vodi povlačenju ozbiljnih ulagača. Očekuje se da će povećanju broja otvorenih investicionih fondova u BiH, doprinijeti i velika ulaganja zemalja iz okruženja. Iskustva pokazuju da se potresi na finansijskom tržištu veoma brzo odražavaju na rad otvorenih investicionih fondova. Potresi mogu biti prouzrokovani kako događajima u zemlji, tako i ekstremnim faktorima. Zato, negativan trend otvorenih investicionih fondova ne treba tumačiti kao kolaps ovog sektora, već kao neizbježnu posljedicu sve ukupnih kretanja na globalnom tržištu.

Dva su osnovna faktora trenutnog stanja u fondovima: prvi je neusklađenost našeg pravnog okvira sa samim stanjem razvoja tržišta i sa međunarodnim najpovoljnijim rješenjima za pojedine oblasti tržišta kapitala. Drugi je vezan za efekte globalne finansijske krize, u onoj mjeri koliko se oni prelijevaju

kod nas. Da se radi samo o jednom negativnom faktoru, bilo bi lakše svima, pa i društvima za upravljanje fondovima da se bore sa trenutnom situacijom. Građani Bosne i Hercegovine ni prije krize nisu mnogo poznavali psihologiju rada investicionih fondova, a kada kriza prođe ova industrija morat će mnogo više da se potruži da zadobije povjerenje potencijalnih ulagača, a naročito onih koji su sada u minusu. Njihova očekivanja su potpuno iznevjerena i procjenjuje se da će biti potrebne godine prije nego što se ponovo ohrabre da zaigraju na tržištu kapitala

Generalno, fondovi podstiču razvoj privrede, a istovremeno vrše pritisak i na banke, predstavljajući dodatnu konkurenciju. Ulaganje u investicione fondove donosi zaradu od oko 20% na uloženu sumu na godišnjem nivou, dok je godišnja kamata u bankama oko 5%. Kao rezultat zdrave finansijske konkurencije, banke su prinuđene da povećaju kamatu na štednju, a smanje kamate na plasmane. Fondovi predstavljaju i institucije ekonomske

demokratije obezbeđujući svima da uzmu učešće u ekonomskoj utakmici. Pojedine banke su uvidjele prednost OIF što dokazuje primjer Raiffeisen koja je u decembru 2011. godine uspješno osnovala OIF pod nazivom Raiffeisen Cash. Ilirika je u postupku osnivanja još dva fonda: Ilirika novac i Ilirika obveznica.

Dok se krediti privredi smanjuju u recesijskim godinama. Ulaganje u otvoreni investicioni fond ujedno je i ulaganje u privedu i samim tim pomažemo i preduzećima koja su u nemogućnosti da dođu do skupih kredita banaka.

Udio otvorenih investicijskih fondova u BDP-u još je uvijek malen, te time bosanskohercegovačko tržište zaostaje za nekim tranzicijskim zemljama. Fondovi se brže prihvataju u zemljama gdje je stanovništvo obrazovanije, bogatije, te bolje informirano, što bolje objašnjava slabiju razvijenost u siromašnijim i manje razvijenim zemljama. U Bosni i Hercegovini je problem to što stanovništvo nije dovoljno informirano, odnosno upoznato s poslovanjem investicionih fondova. Potrebno je da društva koja upravljaju fondovima više porade na marketingu i upoznavanju stanovništva sa poslovanjem otvorenih investicionih fondova

U Bosni i Hercegovini se odvija svojevrsna transformacija koja predstavlja kompleksan i duži ekonomski proces, a da bi se to ostvarilo neophodno je

prethodno ispuniti niz političkih i ekonomskih preduslova. U zemlji kakva je Bosna i Hercegovina potrebno je odmah pristupiti reformama u privrednom i finansijskom sistemu. Bez reformi teško je očekivati zainteresovanost investicionih fondova za naše tržište. Potrebno je zatvorene investicione fondove pretvoriti u otvorene. Zatvorenim investicionim fondovima (ZIF) u Republici Srpskoj predstoji period transformacije, koja će, po svemu sudeći, biti sprovedena kroz dva pravca - pretvaranjem u otvorene investicione fondove ili holding društva.

ZAKLJUČAK

Knjigovodstvena vrijednost javnih kompanija predstavlja značajan potencijal razvoja finansijskog tržišta u Bosni i Hercegovini, imajući u vidu pri tome da investitori preferiraju dionice preduzeća od strateškog značaja.

Što veći broj investicionih fondova na finansijskom tržištu, dovode do većeg obima prikupljanja kapitala, što se kasnije plasira u različite sektore, djelatnosti preduzeća koja su svoje mjesto na tržištu već potvrdile. Na takav način investicioni fondovi postaju suvlasnici kompanija, ali i pružaju dugoročno i jeftinije finansiranje.

Razvoj našeg finansijskog sistema, a time i otvorenih investicionih fondova dodatno usporava mali broj privrednih subjekata koji su sposobni da emituju hartije od vrijednosti. Ozbiljan pristup reformi bi stvorili pretpostavke na rast privrede, izvoza i BDP-a. Potreban je duži vremenski period da se prebrodi sadašnja finansijska kriza koja ugrožava pozitivne efekte otvorenih investicionih fondova.

Veoma je važno da i preduzeća svojim profitabilnijim i transparentnijim poslovanjem postanu atraktivna otvorenim investicionim fondovima, jer je to sigurno brži put do dolaska do jeftinijih izvora sredstava. Otvoreni investicioni fondovi kroz plasmane u veoma profitabilne projekte u privredi dovode do jačanja investicionog potencijala

LITERATURA

- Bodie Z., A. Kane, A. J. Marcus, Počela ulaganja, Mate Zagreb 2006.
- Čulinović-Herc Edita, Investicijski fondovi koji ulažu u nekretnine prema zakonu o investicijskim fondovima, Zbornik pravnog fakulteta sveučilišta u Rijeci, Rijeka 2007. god
- Erić D., Finansijska tržišta i instrumenti, Čigoja, Beograd, 2003
- Esmé Faerber, All About Bonds and Bond Mutual Funds, The McGraw-Hill Companies, New York, 2000.
- Fink Matthew P., The Rise of Mutual Funds, Oxford University Press, Inc., 2008.
- Gavrilović Ljiljana, 2001. "U susret novim potrebama, da li su investicioni fondovi potrebni privredama u tranziciji?", Vesnik br.500-501, str.43-46
- Orsag Silvije , Vrijednosni papiri, Vrijednosni papiri, Revicon Sarajevo, 2003.
- Zakon o investicijskim fondovima, Službene novine Federacije BiH“ broj 85/08.
- Zakon o investicijskim fondovima, Republike Srpske
- Pravilnik o ulaganju otvorenih investicionih fondova s privatnom ponudom
- www.comisef.eu
- www.hrportfolio.com
- www.ici.org
- www.ilirika.ba
- www.investicionifondovi.com
- www.investorwords.com
- www.mutualfundsnet.com
- www.onlineinvestmentfund.com

**POSTUPAK ZA UTVRĐIVANJE DISCIPLINSKE
ODGOVORNOSTI SLUŽBENIKA I NAMJEŠTENIKA ZA
POVREDE SLUŽBENE DUŽNOSTI U ORGANIMA UPRAVE
BRČKO DISTRIKTA BIH**

**THE PROCEDURE FOR DETERMINING DISCIPLINARY
RESPONSIBILITY OF CIVIL SERVANTS AND EMPLOYEES
FOR VIOLATIONS OF OFFICIAL DUTIES IN THE
ADMINISTRATIVE BODIES OF THE BRCKO DISTRICT OF
BOSNIA AND HERZEGOVINA**

**Edin Ramić
Nermina Zulfikarpašić**

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

e_ramic@hotmail.com

Sažetak

Službenici i namještenici su dužni u obavljanju svojih poslova poštovati standarde ličnog, profesionalnog i etičkog integriteta i pridržavati se pravila ponašanja, kako bi se očuvalo i unaprijedilo povjerenje građana u organe uprave Brčko distrikta BiH. Međutim, ukoliko službenik odnosno namještenik u obavljanju svojih poslova ne postupa časno, stručno i savjesno u skladu sa najvišim standardima, rokovima i propisima struke, te usljed nezakonitog i nepristrasnog rada nastanu posljedice za organ uprave u kojem je zaposlen, biće pozvan na odgovornost. Državni službenik može se smatrati disciplinski odgovornim zbog kršenja službenih dužnosti utvrđenih Zakonom o državnoj službi u organima uprave Brčko distrikta BiH, nastalih kao rezultat njegove krivice. Povrede službenih dužnosti mogu biti lakše i teže. Radi pokretanja disciplinskog postupka protiv državnog službenika mora biti podnijeta obrazložena prijava, a postupak vodi i mjere izriče disciplinska komisija. U ovom radom je prikazan način postupanja disciplinske komisije u slučajevima kršenja zakonskih odredaba i odlučivanja o materijalnoj i disciplinskoj odgovornosti državnih službenika i namještenika.

Ključne riječi: *Službenik, namještenik, državna služba, službene dužnosti, disciplinska komisija, postupak, kazna.*

Abstract

Civil servants and other employees are bound to carry out their duties and perform their tasks whilst respecting fully the standards of personal, professional and ethical integrity as well as abide by the rules of proper conduct so as to preserve and enhance public trust in government authorities of the District of Brčko. However, if the servant should not act honourably, professionally and conscientiously meeting the highest standards and demands of his or her calling thus causing negative consequences to the administrative body the person in question shall be held accountable. Disciplinary action will be taken against the civil servant who has been deemed to have committed the actions and offended the Law on Civil Service Employees of the Brčko Government. The breach of one's duty may be considered both heavy and light. In order to initiate a disciplinary proceedings against a civil servant, a detailed written explanation must be submitted whilst it is a disciplinary commission which deals with the proceedings. This paper aims to show the steps and actions of the disciplinary commission taken in cases of violation of rules by the civil servants as well as the measures imposed and carried out in alike cases.

Key words: *civil servant, employee, civil service, duties of civil servant, disciplinary commission, proceedings, penalty.*

Uvod

Disciplinska odgovornost službenika¹ i namještenika² samo je jedna vrsta odgovornosti službenika i namještenika, kojom se nastoji osigurati da se

¹ U čl. 2 st. 1 Zakona o državnoj službi u organima uprave Brčko distrikta BiH data je definicija pojma „državni službenik“ koji označava lice u organima uprave koje obavlja upravne i stručne poslove kojima se ostvaruju statutom, zakonom i drugim propisima utvrđene nadležnosti organa uprave, kao i lice koje u organima uprave obavlja informatičke poslove, opće i administrativne poslove, planske, materijalno-fnansijske i računovodstvene poslove.

² U čl. 2 st. 1 Zakona o državnoj službi u organima uprave Brčko distrikta BiH data je definicija pojma „namještenik“ koji označava lice koje u organima uprave zasniva radni odnos na osnovu zaključenog ugovora o radu i radi na pomoćno-tehničkim poslovima i ostalim poslovima čije je obavljanje potrebno radi pravovremenog i kvalitetnog izvršavanja poslova iz djelokruga rada organa uprave, kao što su: tehnički sekretar, vozač, kurir, portir, čistačica.

povjereni poslovi obavljaju savjesno, stručno i u predviđenim rokovima³, pridržavajući se Statuta, zakona i drugih propisa ili pravila o ponašanju za vrijeme službe ili u vezi sa službom, pri tome ne umanjujući svoj i ugled službe.⁴ Naime, krivična odgovornost ne isključuje odgovornost za povrede službene dužnosti, ako djelo koje je predmet krivičnog postupka ujedno predstavlja i povredu službene dužnosti. Međutim, a možda i zbog sporosti redovnih sudova, te manjeg broja krivičnih i prekršajnih prijava, upravo je disciplinska odgovornost ona koja najviše pogađa službenike i namještenike za povrede službene dužnosti koje su nastale kao rezultat njihove krivice, a koja predstavlja osnov za disciplinsku odgovornost.⁵ Ovo stoga što je disciplinska odgovornost nešto šira od krivične odgovornosti s obzirom na to da se za povredu službene dužnosti u disciplinskom postupku može kazniti lice koje je proglašeno krivim za krivično djelo, ali i ono koje je oslobođeno od krivične odgovornosti u krivičnom postupku iz razloga što oslobođenje od krivične odgovornosti ne pretpostavlja i oslobađanje od odgovornosti za povredu službene dužnosti ako je izvršeno djelo propisano kao povreda službene dužnosti.

Naime, disciplinska odgovornost prejudicira najčešće povrede koje se manifestiraju u kršenju dužnosti službenika i namještenika da poslove svog radnog mjesta obavljaju osiguravanjem visokog stepena profesionalnosti i stručnosti primjenjujući u svom radu zakon i na zakonu zasnovane propise. Ono što je najvažnije istaći jeste činjenica da disciplinski postupak za povrede službene dužnosti provodi komisija sastavljena od zaposlenika u organima uprave, a koje svojom odlukom imenuje gradonačelnik Brčko distrikta

³ Čl. 138 st. 1 Zakona o državnoj službi u organima uprave Brčko distrikta BiH propisuje da je za vršenje nadzora i kontrole zakonitosti svih rješenja koja se odnose na radnopravni status službenika i namještenika ovlašten upravni inspektor.

⁴ Čl. 6 st. 2 i 4 Zakona o državnoj službi u organima uprave Brčko distrikta BiH propisuje da je službenik za etiku nadležan da upozna službenike i namještenike s odredbama ovog zakona i Etičkog kodeksa državnih i javnih službenika i namještenika u institucijama i organima uprave Brčko distrikta BiH, objavljenog u „Službenom glasniku Brčko distrikta BiH“, broj: 9/09, te ukoliko se utvrdi da je došlo do kršenja njegovih odredbi, preduzme mjeru pokretanja disciplinskog postupka, a radi utvrđivanja materijalne i disciplinske odgovornosti.

⁵ Pravilnik o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti državnih službenika, javnih službenika i namještenika u organima uprave Brčko distrikta BiH reguliše pravila za vođenje disciplinskog postupka u prvom stepenu kao i u žalbenom postupku koja se odnose na disciplinsku odgovornost za povrede službene dužnosti kao i materijalnu odgovornost državnih službenika, javnih službenika i namještenika u organima uprave Brčko distrikta BiH.

BiH.⁶ Disciplinska komisija ima predsjednika, zamjenika predsjednika i 6 članova koje imenuje gradonačelnik iz reda diplomiranih pravnika na mandat od dvije godine. Čl. 90 st. 2 Zakona o državnoj službi u organima uprave Brčko distrikta BiH (u daljem tekstu: zakon)⁷ propisuje sastav vijeća disciplinske komisije od tri člana, kojim predsjedava predsjednik ili njegov zamjenik u odsustvu predsjednika, dok ostale članove vijeća za svaki pojedinačni slučaj određuje predsjednik, a u njegovom odsustvu zamjenik predsjednika disciplinske komisije.

Razlog tome je što disciplinska mjera i disciplinska kazna trebaju imati i preventivno i represivno dejstvo od najvećeg uticaja na službenike i namještenike. Disciplinskom mjerom i kaznom se izriče stručni prekor zbog neodgovarajućeg postupanja, dakle, kao prigovor službeniku odnosno namješteniku profesionalcu što svoj posao nije propisno i stručno obavio. Za razliku od redovnih sudova gdje sudije provode sudski postupak na osnovu općih propisa koji jednako vrijede za sve građane, disciplinski postupak posebna je vrsta postupka, koji za rezultat ima i posebnu vrstu odgovornosti. Takva posebna vrsta odgovornosti trebala bi pretpostavljati, s jedne strane, pažnju struke koja je spremna reagirati svaki put kad je riječ o neprofesionalnom postupanju, a s druge strane, preventivnu garanciju organu uprave ili trećem licu da će službenici i namještenici postupati prema svom najboljem znanju i u skladu s pravilima i etikom vlastite profesije u zaštiti i ostvarivanju njihovih prava i interesa.

⁶ Čl. 84 Zakona o državnoj službi u organima uprave Brčko distrikta BiH („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, broj: 28/06, 29/06, 19/07, 2/08, 9/08, 44/08, 25/09 i 26/09) propisuje da je rad u komisijama koje imenuje gradonačelnik obavezan, da službenik za etiku daje saglasnost komisiji za rad van radnog vremena u slučaju da se rad komisije zbog prirode i karaktera posla ne može obavljati u toku radnog vremena, te da za učešće u radu komisije van radnog vremena, članovi komisije ostvaruju pravo na mjesečnu naknadu u maksimalnom iznosu od 20 % od prosječne plate zaposlenih u organima uprave Brčko distrikta BiH.

⁷ Ovaj zakon je objavljen u „Službenom glasniku Brčko distrikta BiH“, broj: 28/06, 29/06, 19/07, 2/08, 9/08, 44/08, 25/09 i 26/09.

1. Povrede službenih dužnosti i tijela za vođenje postupka

Čl. 4 Pravilnika o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti državnih službenika, javnih službenika i namještenika u organima uprave Brčko distrikta BiH (u daljem tekstu: pravilnik)⁸ regulisano je da se službenici i namještenici mogu smatrati disciplinski odgovornim samo za povrede službene dužnosti utvrđene u čl. 87 (lakše povrede službene dužnosti)⁹ i čl. 88 (teže povrede službene dužnosti)¹⁰ te da im se za te povrede mogu izreći samo

⁸ Ovaj pravilnik je objavljen u „Službenom glasniku Brčko distrikta BiH“, broj: 40/06.

⁹ Čl. 87 Zakona o državnoj službi u organima uprave Brčko distrikta BiH propisuje da su lakše povrede službene dužnosti: a) učestalo kašnjenje na posao ili raniji odlazak s posla, b) napuštanje radnih prostorija tokom radnog vremena bez odobrenja ili iz neopravdanih razloga, c) neuredno čuvanje spisa, podataka ili druge povjerene dokumentacije, d) neopravdan izostanak s posla jedan dan, e) neobavješćavanje nadređenog službenika, odnosno nadređenog namještenika o spriječenosti dolaska na posao u roku od 24 sata bez opravdanih razloga, i f) nemaran odnos prema povjerenim vrijednostima.

¹⁰ Čl. 88 Zakona o državnoj službi u organima uprave Brčko distrikta BiH propisuje da su teže povrede službene dužnosti: a) neizvršavanje, nesavjesno, nepravodobno ili nemarno izvršavanje službenih obaveza, b) nezakoniti rad ili propuštanje preduzimanja mjera ili radnji na koje je službenik, odnosno namještenik ovlašten radi sprječavanja nezakonitosti, c) davanje netačnih podataka kojima se utiče na donošenje odluka nadležnih tijela ili time nastaju druge štetne posljedice, d) zloupotreba položaja ili prekoračenje ovlaštenja u službi, e) odbijanje izvršenja zadatka ako za to ne postoje opravdani razlozi, f) neovlaštena posluga sredstvima povjerenim za izvršavanje poslova, g) odavanje službene ili druge tajne u vezi s obavljanjem službe, h) obavljanje djelatosti koja je u suprotnosti s poslovima radnog mjesta ili bez prethodnog odobrenja rukovodioca organa uprave, i) učešće u upravnim i drugim odborima političkih udruženja, podsticanje ostalih službenika ili namještenika da se uključe u rad političke stranke ili udruženja, izvršavanje instrukcija političkih udruženja u obavljanju dužnosti u službi i za vrijeme radnog vremena, j) onemogućavanje građana ili pravnih osoba u ostvarivanju prava na podnošenje zahtjeva, žalbi, prigovora i predstavljanje ili drugih zakonskih prava, k) upotreba nevjerodostojne isprave u cilju ostvarivanja prava u službi, l) ponašanje suprotno etičkom kodeksu koje nanosi štetu ugledu službe, m) nedoličan odnos prema strankama i iskazivanje bilo kakvog oblika netrpeljivosti prema ljudima, n) neopravdan izostanak s posla najmanje dva dana uzastopno ili najmanje tri dana s prekidima tokom godine, o) ponašanje radi kojega je tri puta izrečena kazna za lakšu povredu službene dužnosti, p) izvršenje radnji koje predstavljaju krivično djelo protiv službene dužnosti ili drugo krivično djelo, odnosno prekršaj kojim se nanosi šteta ugledu službe, što službenika odnosno namještenika čini nepodobnim za rad u organima uprave i q) druge povrede službene dužnosti koje su kao teže propisane posebnim zakonom.

disiplinske mjere, koje su utvrđene u čl. 102 st. 1 i 2 navedenog zakona.¹¹ Naime, čl. 91 st 1 i 2 navedenog zakona propisano je da svaki službenik i namještenik ima pravo da protiv drugog službenika i namještenika, za kojeg postoji osnov sumnje da je počinio povredu službene dužnosti, podnese disciplinsku prijavu,¹² koja se smatra inicijativom za pokretanje disciplinskog postupka. Postupak zbog povrede službene dužnosti¹³ je hitan i javan, iako se odlukom disciplinske komisije koja vodi postupak može iznimno isključiti javnost, ako to zahtijeva potreba čuvanja službene ili druge zakonom propisane tajne ili iz drugih opravdanih razloga.¹⁴ U postupku zbog povrede službene dužnosti, službenik ili namještenik ima pravo na branioca, koji, shodno odredbi čl. 92 st. 3 navedenog zakona,

11 Čl. 102 st. 1 Zakona o državnoj službi u organima uprave Brčko distrikta BiH propisuje da se za lakše povrede službene dužnosti mogu izreći sljedeće kazne: a) pismena opomena, b) pismena opomena s upisom u personalni obrazac službenika odnosno namještenika, i c) novčana kazna u visini 10 % plate službenika odnosno namještenika isplaćene u mjesecu kad je kazna zrečena, dok se st. 2 ovog člana propisuju kazne za teže povrede službene dužnosti: a) novčana kazna na vrijeme od jednog do šest mjeseci u mjesečnom iznosu 20 % ukupne plate isplaćene službeniku u mjesecu u kojem je kazna izrečena, b) premještaj u niži nivo platnog razreda u trajanju od šest mjeseci do dvije godine, c) zabrana napredovanja u viši nivo platnog razreda u trajanju od dvije godine, i d) prestanak radnog odnosa.

12 Čl. 5 st. 2 Pravilnika o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti državnih službenika, javnih službenika i namještenika u organima uprave Brčko distrikta BiH propisuje da se disciplinska prijava podnosi u pismenoj formi i da mora biti obrazložena. U obrazloženju se navodi ime i prezime javnog službenika odnosno namještenika, opis povrede dužnosti i kad je izvršena i posljedice koje su nastale ili bi mogle nastati izvršenom povredom službene dužnosti i druge podatke. Uz prijavu se prilažu i odgovarajući dokazi, ako se sa njima raspolaže.

13 Čl. 30 Pravilnika o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti državnih službenika, javnih službenika i namještenika u organima uprave Brčko distrikta BiH propisuje da se na sva pitanja oko procedure vođenja disciplinskog postupka primjenjuju odredbe Zakona o upravnom postupku Brčko distrikta BiH – prečišćeni tekst („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, broj: 48/11) ukoliko ona nisu regulisana Zakonom o državnoj službi u organima uprave Brčko distrikta BiH i Pravilnikom o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti državnih službenika, javnih službenika i namještenika u organima uprave Brčko distrikta BiH.

14 Čl. 14 st. 2 Pravilnika o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti državnih službenika, javnih službenika i namještenika u organima uprave Brčko distrikta BiH propisuje da se javnost izuzetno može isključiti u pojedinim fazama postupka ili u toku cijelog postupka, o čemu se donosi zaključak protiv kojeg nije dozvoljena žalba.

ima položaj opunomoćenika.¹⁵

Ukoliko neposredno pretpostavljeni rukovodeći službenik, rukovodilac organa uprave odnosno upravni inspektor procijeni da se prijava za lakše povrede službene dužnosti može riješiti posredovanjem, jer je nastala kao rezultat poremećenih odnosa između službenika i namještenika u vršenju službene dužnosti, istu će, shodno odredbi čl. 94 navedenog zakona, proslijediti službeniku za etiku. Službenik za etiku je, shodno odredbi čl. 8 st. 4 navedenog pravilnika, dužan po prijemu disciplinske prijave odmah, a najkasnije u roku od pet dana od dana prijema prijave u neposrednom kontaktu sa podnosiocem disciplinske prijave, rukovodiocem organa uprave odnosno upravnim inspektorom i službenikom odnosno namještenikom protiv kojeg je podnesena disciplinska prijava, razmotriti pitanje povrede službene dužnosti za koju je podnesena disciplinska prijava i pokušati da sporno pitanje riješi posredovanjem.¹⁶ Ako posredovanjem ne dođe do rješenja spora na predviđen način, tada rukovodilac organa uprave, upravni inspektor odnosno službenik za etiku najkasnije u roku od osam dana od dana okončanja pokušaja posredovanja u rješenju spora, donosi zaključak

¹⁵ Čl. 19 Pravilnika o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti državnih službenika, javnih službenika i namještenika u organima uprave Brčko distrikta BiH propisuje da branilac službenika odnosno namještenika ima pravo da učestvuje u toku cijelog postupka, postavlja pitanja okrivljenom, svjedocima i drugim pozvanim licima, predlaže nove dokaze te da iznese završnu riječ. Braniocem u smislu st. 1 ovog člana smatra se svaka punoljetna osoba koja posjeduje poslovnu sposobnost i ovjerenu pismenu punomoć službenika odnosno namještenika, koja se može dati i usmeno davanjem izjave na zapisnik prije otvaranja javne rasprave.

¹⁶ Čl. 8 st. 5, 6 i 7 Pravilnika o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti državnih službenika, javnih službenika i namještenika u organima uprave Brčko distrikta BiH propisuje da ukoliko posredovanjem dođe do mirnog rješenja spora, u tom se slučaju sastavlja zapisnik u kojem se daje opis kako je spor riješen mirnim putem, a kojeg potpisuju podnositelj disciplinske prijave, rukovodilac organa uprave, upravni inspektor odnosno službenik za etiku i službenik odnosno namještenik protiv kojeg je podnesena disciplinska prijava, nakon čega se donosi zaključak kojim se obustavlja pokretanje disciplinskog postupka, a protiv kojeg nije dozvoljena žalba.

o pokretanju disciplinskog postupka protiv kojeg nije dozvoljena žalba.¹⁷

Pokretanje postupka za povredu službene dužnosti protiv službenika odnosno namještenika i pripravnika, shodno odredbi čl. 93 navedenog zakona, vrši prvenstveno neposredno pretpostavljeni rukovodeći službenik, rukovodeći namještenik, rukovodilac organa uprave, a zatim upravni inspektor odnosno službenik za etiku po prijavi ili samoinicijativno. Postupak zbog lakše povrede službene dužnosti kao i teže povrede službene dužnosti iz čl. 88 tač. a), c), f), l) i m) navedenog zakona pokreće zaključkom neposredno pretpostavljeni rukovodeći službenik, rukovodeći namještenik, rukovodilac organa uprave, upravni inspektor odnosno službenik za etiku zahtjevom koji se upućuje disciplinskoj komisiji.¹⁸ Postupak zbog ostalih težih povreda službenih dužnosti pokreće neposredno pretpostavljeni rukovodeći službenik, rukovodeći namještenik, rukovodilac organa uprave, upravni inspektor odnosno službenik za etiku zahtjevom, koji se upućuje disciplinskoj komisiji. Ukoliko disciplinska komisija povodom zahtjeva za pokretanje postupka za težu povredu utvrdi da se radi o lakšoj povredi službene dužnosti, kao i težoj povredi službene dužnosti iz čl. 88 tač. a), c), f), l) i m) navedenog zakona, ogласиće se nenadležnom i predmet vratiti podnosiocu zahtjeva radi provođenja postupka zbog navedenih povreda službene dužnosti.

¹⁷ Čl. 9 st. 3 Pravilnika o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti državnih službenika, javnih službenika i namještenika u organima uprave Brčko distrikta BiH propisuje da zaključak sadrži ime i prezime službenika odnosno namještenika protiv kojeg se pokreće disciplinski postupak, radno mjesto na kojem se nalazi, zanimanje, tačnu adresu stanovanja, činjenični opis povrede službene dužnosti, vrijeme, mjesto i način izvršenja, pravnu kvalifikaciju povrede službene dužnosti, posljedice nastale učinjenom povredom, podatak o nastaloj šteti, okolnostima pod kojima je povreda učinjena, dokaze za iznesene navode i druge podatke neophodne za vođenje disciplinskog postupka i odlučivanje o disciplinskoj odgovornosti javnog službenika odnosno namještenika.

¹⁸ Čl. 6 i 7 Pravilnika o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti državnih službenika, javnih službenika i namještenika u organima uprave Brčko distrikta BiH propisuju da kada rukovodilac, upravni inspektor odnosno službenik za etiku primi disciplinsku prijavu, provjerava da li ima smetnji za pokretanje disciplinskog postupka, pa će je odbaciti ako radnja opisana nije propisana kao povreda službene dužnosti, ako je nastupila zastarjelost za pokretanje disciplinskog postupka odnosno ako je javnom službeniku ili namješteniku prestao radni odnos u organu uprave, dok će u slučaju valjane disciplinske prijave za teže povrede službenih dužnosti, čije rješavanje je u nadležnosti disciplinske komisije, ista od strane rukovodioca organa uprave, upravnog inspektora odnosno službenika za etiku biti dostavljena u formi zahtjeva za pokretanje disciplinskog postupka disciplinskoj komisiji u roku od osam dana od dana prijema prijave.

Čl. 10 navedenog pravilnika propisuje da nakon prijema zahtjeva za pokretanje disciplinskog postupka za teže povrede službene dužnosti, disciplinska komisija odnosno rukovodilac organa uprave, upravni inspektor ili službenik za etiku odlučuju rješenjem o osnovanosti istog svako iz svoje nadležnosti.¹⁹ Ako je zahtjev za pokretanje disciplinskog postupka nepotpun ili nejasan, disciplinska komisija je, shodno odredbi čl. 95a navedenog zakona, dužna da od podnosioca zahtjeva zatraži otklanjanje nedostataka u određenom roku koji ne može biti duži od 15 dana. Ukoliko se u navedenom roku nedostaci otklone, zahtjev će se smatrati urednim od početka, dok će se u suprotnom zahtjev smatrati da nije ni podnesen, o čemu će se donijeti poseban zaključak, protiv kojeg je dozvoljena žalba u roku od osam dana od dana dostavljanja. Međutim, ukoliko podnosilac povuče zahtjev, disciplinska komisija može, shodno odredbi čl. 95b navedenog zakona, obustaviti disciplinski postupak ili ga nastaviti, ako iz dokaza koji su predloženi proizilazi da postoji povreda službene dužnosti. Disciplinska komisija nakon što odluči o osnovanosti zahtjeva dostavlja ga službeniku odnosno namješteniku protiv kojeg je podnesen zahtjev za pokretanje disciplinskog postupka, a koji može podnijeti odgovor na zahtjev u roku od osam dana od dana prijema zahtjeva te, shodno odredbi čl. 11 navedenog pravilnika, predsjedavajući komisije zakazuje javnu raspravu i upućuje poziv²⁰ članovima disciplinske komisije, službeniku odnosno namješteniku protiv kojeg je pokrenut disciplinski postupak, rukovodiocu organa uprave, upravnom inspektoru odnosno službeniku za etiku, zavisno od toga ko

¹⁹ Čl. 95 Zakona o državnoj službi u organima uprave Brčko distrikta BiH propisuje da zahtjev za pokretanje disciplinskog postupka zbog teže povrede službene dužnosti sadrži naziv organa kojem se podnosi, podatke o podnosiocu zahtjeva (naziv i sjedište organa uprave te ime, prezime i dužnost osobe koja je ovlaštena za podnošenje prijave), podatke o službeniku odnosno namješteniku protiv kojeg se pokreće postupak (lični podaci, naziv i sjedište organa uprave u kojoj je zaposlen, naziv radnog mjesta na koje je raspoređen), činjenični opis povrede službene dužnosti (način, vrijeme i mjesto počinjenja povrede, te ostale okolnosti iz kojih proističu zakonska obilježja povrede službene dužnosti), pravnu kvalifikaciju povrede službene dužnosti, dokaze čije se izvođenje predlaže, potpis podnosioca zahtjeva i pečat organa uprave.

²⁰ Čl. 11 st. 5 i 6 Pravilnika o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti državnih službenika, javnih službenika i namještenika u organima uprave Brčko distrikta BiH propisuje da poziv sadrži ime i prezime lica koje se poziva, predmet, mjesto i vrijeme održavanja javne rasprave, naznaku o tome u kojem se svojstvu određeno lice poziva, pouku službeniku odnosno namješteniku protiv kojeg se vodi disciplinski postupak da ima pravo uzeti branioca, te napomenu o posljedicama neodazivanja pozivu. Poziv se službeniku odnosno namješteniku protiv kojeg se vodi disciplinski postupak mora dostaviti najmanje pet dana prije zakazanog datuma javne rasprave.

je podnio zahtjev za pokretanje disciplinskog postupka, te svjedocima i vještacima.

Službenik odnosno namještenik i podnosilac zahtjeva za pokretanje disciplinskog postupka mogu prije početka javne rasprave podnijeti disciplinskoj komisiji pismeni ili usmeni zahtjev za izuzeće predsjedavajućeg i članova komisije, koji mora biti obrazložen,²¹ a o kojem odlučuje disciplinska komisija u punom sastavu i to odmah, a najkasnije u roku od tri dana o čemu donosi rješenje protiv kojeg se može izjaviti žalba Apelacionoj komisiji Brčko distrikta BiH u roku od tri dana od dana prijema rješenja, koja rješava u roku od tri dana od izjavljene žalbe. U slučaju izuzeća predsjedavajućeg mijenja njegov zamjenik, a člana komisije mijenja drugi član komisije kojeg odredi predsjedavajući komisije.

2. Tok disciplinskog postupka

Javnom raspravom rukovodi predsjedavajući disciplinske komisije koji daje i oduzima riječ, postavlja pitanja i traži objašnjenja od svih učesnika u postupku, uz čije odobrenje to mogu činiti i ostali članovi disciplinske komisije.²² Na početku javne rasprave, predsjedavajući disciplinske komisije

²¹ Čl. 13 Pravilnika o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti državnih službenika, javnih službenika i namještenika u organima uprave Brčko distrikta BiH propisuje da će se predsjedavajući i član disciplinske komisije izuzeti iz komisije ako je u istom predmetu učestvovao u svojstvu svjedoka, vještaka ili podnosioca disciplinske prijave, ako postoje osnovi sumnje da se predsjedavajući ili član komisije čije se izuzeće traži nalazi u prisnom odnosu prema službeniku odnosno namješteniku odnosno podnosiocu zahtjeva za pokretanje disciplinskog postupka, pa zbog toga postoji sumnja u objektivnu i nepristrasnu rad člana komisije čije se izuzeće traži, ako se predsjednik ili član disciplinske komisije nalazi u rodbinskom odnosu sa strankom u pravoj liniji ili do četvrtog stepena u pobočnoj liniji, te ako je protiv člana komisije doneseno rješenje o pokretanju disciplinskog postupka.

²² Čl. 17 Pravilnika o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti državnih službenika, javnih službenika i namještenika u organima uprave Brčko distrikta BiH propisuje da o toku javne rasprave zapisnik vodi zapisničar kojeg odredi nadležni organ za ljudske resurse, a koji sadrži podatke o sastavu disciplinske komisije pred kojom se održava rasprava, mjesto, dan i vrijeme održavanja rasprave (početak i završetak), lične podatke službenika odnosno namještenika protiv kojeg se vodi disciplinski postupak, ime njegovog branioca i podnosioca zahtjeva za pokretanje disciplinskog postupka i naznaku da li je rasprava javna ili je javnost isključena. U zapisnik se unose suštinski, a ako je potrebno pojedini dijelovi ili cijeli iskazi, zatim podaci o svim izvedenim dokazima, načinu i izvođenju, izjavama svjedoka, vještaka, službenika odnosno namještenika protiv kojeg se vodi disciplinski postupak i njegovog branioca, podnosioca zahtjeva za pokretanje disciplinskog postupka, kojeg popisuju predsjedavajući disciplinske komisije i zapisničar.

utvrđuje da li su prisutna sva pozvana lica. Rasprava pred disciplinskom komisijom počinje čitanjem zahtjeva za pokretanje disciplinskog postupka od strane podnosioca zahtjeva ili lica koje on ovlasti,²³ a nakon čega predsjedavajući komisije poziva službenika odnosno namještenika da se izjasni o povredi službene dužnosti koja mu se stavlja na teret i da iznese svoju odbranu. Svjedoci ne prisustvuju javnoj raspravi dok službenik odnosno namještenik daje izjavu. Svjedok koji nije saslušan ne može prisustvovati saslušanju drugih svjedoka dok se po potrebi može izvršiti i suočenje između svjedoka i službenika odnosno namještenika protiv kojeg se vodi disciplinski postupak. Poslije svjedoka saslušavaju se vještaci ukoliko su pozvani, čitaju se spisi, dokumenti i izjave svjedoka koji ne prisustvuju javnoj raspravi, ali samo uz prethodnu saglasnost službenika odnosno namještenika protiv kojeg se vodi disciplinski postupak ili njegovog branioca i predstavnika podnosioca zahtjeva za pokretanje disciplinskog postupka. Na kraju javne rasprave poziva se podnosilac zahtjeva za pokretanje disciplinskog postupka, kao i službenik odnosno namještenik protiv kojeg se vodi disciplinski postupak i njegov branilac da iznesu završnu riječ poslije koje predsjedavajući disciplinske komisije proglašava da je rasprava završena.²⁴

Kada predsjedavajući disciplinske komisije zaključi javnu raspravu, komisija se povlači na vijećanje i glasanje bez prisustva javnosti, o čemu se sastavlja poseban zapisnik koji se stavlja u poseban omot i kojeg potpisuju svi članovi komisije. Odluka se donosi većinom glasova članova disciplinske komisije i to neposredno po zaključenju javne rasprave, a ukoliko to iz opravdanih razloga nije moguće, onda u roku od osam dana. Odluka se javno saopćava, a pismeni otpisak izrađuje i dostavlja strankama u postupku u roku od 15 dana od dana zaključenja javne rasprave. Pri određivanju vrste kazne uzimaju se u obzir težina počinjene povrede i nastale posljedice, stepen odgovornosti službenika

²³ Čl. 11 st. 4 Pravilnika o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti državnih službenika, javnih službenika i namještenika u organima uprave Brčko distrikta BiH propisuje da rukovodilac organa uprave po dobijenom pozivu može ovlastiti drugo lice iz organa uprave kojim rukovodi da zastupa zahtjev za pokretanje disciplinskog postupka.

²⁴ Čl. 18 Pravilnika o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti državnih službenika, javnih službenika i namještenika u organima uprave Brčko distrikta BiH propisuje da se javna rasprava može prekinuti i nastaviti istog radnog dana ili odložiti za naredni period koji ne smije biti duži od sedam dana. Podaci o prekidu, odlaganju i nastavku javne rasprave unose se u zapisnik o toku javne rasprave.

odnosno namještenika, okolnosti u kojima je povreda počinjena, te olakšavajuće i otežavajuće okolnosti na strani službenika odnosno namještenika. U prvostepenom disciplinskom postupku može se donijeti odluka da se postupak obustavi,²⁵ da se službenik odnosno namještenik oslobodi odgovornosti²⁶ i da se službenik odnosno namještenik proglasi odgovornim za povredu službene dužnosti i izrekne jedna od disciplinskih mjera.²⁷ Shodno odredbi čl. 99 navedenog zakona, u postupku zbog teže povrede službene dužnosti o odgovornosti službenika odnosno

²⁵ Čl. 22 Pravilnika o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti državnih službenika, javnih službenika i namještenika u organima uprave Brčko distrikta BiH propisuje da će se prvostepeni postupak obustaviti ako je nastupila zastarjelost pokretanja ili vođenja disciplinskog postupka shodno odredbi čl. 101 Zakona o državnoj službi u organima uprave Brčko distrikta BiH (pravo na pokretanje i vođenje postupka zbog lakše povrede službene dužnosti zastarijeva u roku od šest mjeseci od dana saznanja za počinjenu povredu i počinitelja, a najkasnije u roku od jedne godine od dana kada je povreda počinjena, dok pravo na pokretanje i vođenje postupka zbog teže povrede službene dužnosti zastarijeva u roku od jedne godine od dana saznanja za počinjenu povredu i počinitelja, a najkasnije u roku od dvije godine od dana kada je povreda počinjena).

²⁶ Čl. 23 Pravilnika o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti državnih službenika, javnih službenika i namještenika u organima uprave Brčko distrikta BiH propisuje da će se u prvostepenom disciplinskom postupku donijeti odluka o oslobađanju od odgovornosti službenika odnosno namještenika ako radnja zbog koje je pokrenut disciplinski postupak nije zakonom propisana kao povreda službene dužnosti, ako se utvrdi da službenik odnosno namještenik nije učinio povredu službene dužnosti zbog koje je pokrenut disciplinski postupak, te ako postoje okolnosti koje isključuju disciplinsku odgovornost službenika odnosno namještenika.

²⁷ Čl. 24 Pravilnika o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti državnih službenika, javnih službenika i namještenika u organima uprave Brčko distrikta BiH propisuje da ako se u prvostepenom disciplinskom postupku utvrdi da je službenik odnosno namještenik učinio povredu službene dužnosti i da je odgovoran za njeno izvršenje, izriče mu se jedna od disciplinskih mjera propisanih čl. 102 st. 1 i 2 Zakona o državnoj službi u organima uprave Brčko distrikta BiH, prilikom čijeg izricanja će se ocijeniti težina povrede i njene posljedice, nastala šteta, ko i sve olakšavajuće i otežavajuće okolnosti utvrđene u disciplinskom postupku.

namještenika odlučuje se rješenjem²⁸, koje se ovjerava pečatom organa za ljudske resurse, dok se o pitanjima postupka odlučuje zaključkom, te isto dostavlja službeniku odnosno namješteniku protiv kojeg je vođen disciplinski postupak, podnosiocu zahtjeva za pokretanje disciplinskog postupka, kao i nadležnom organu za ljudske resurse.

3. Postupak po žalbi

Čl. 100 navedenog zakona propisuje da protiv prvostepene odluke o povredi službene dužnosti nezadovoljna stranka²⁹ može podnijeti žalbu Apelacionoj komisiji Brčko distrikta BiH u roku od osam dana od dana prijema odluke, neposredno ili putem preporučene pošiljke upućene disciplinskom organu koji je donio odluku koja se žalbom osporava. Prvostepenom organu se, shodno odredbi čl. 28 st. 3 navedenog pravilnika, nalaže odmah, a najkasnije u roku od tri dana od prijema žalbe, da žalbu sa cijelim spisom dostavi Apelacionoj komisiji Brčko distrikta BiH, te kopiju nadležnom organu za ljudske resurse radi evidencije. Odluke Apelacione komisije Brčko distrikta BiH kojima se odlučuje o žalbi donose se u

²⁸ Čl. 26 Pravilnika o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti državnih službenika, javnih službenika i namještenika u organima uprave Brčko distrikta BiH propisuje da rješenje sadrži zaglavlje (naziv organa uprave i prvostepenog disciplinskog organa, broj predmeta i datum), uvod (sastav disciplinske komisije ili naziv prvostepenog disciplinskog organa, ime i prezime službenika odnosno namještenika protiv kojeg se vodi postupak i njegovog branioca ako ga ima, i akt kojim je pokrenut disciplinski postupak), dispozitiv (ime i prezime službenika odnosno namještenika protiv kojeg se vodi disciplinski postupak, naziv radnog mjesta, zanimanje, odluku o disciplinskoj odgovornosti, činjenični opis radnje i pravnu kvalifikaciju povrede službene dužnosti i vrstu izrečene disciplinske mjere), obrazloženje (sve bitne činjenice na kojima je odluka zasnovana, a naročito kratku sadržinu rješenja o pokretanju disciplinskog postupka, kratku sadržinu odbrane okrivljenog službenika odnosno namještenika, utvrđeno činjenično stanje, ocjenu izvedenih dokaza, te olakšavajuće i otežavajuće okolnosti, koje su cijenjene prilikom donošenja odluke, kao i druge odlučne činjenice), pouku o pravnom lijeku (upućivanje službenika odnosno namještenika i podnosioca zahtjeva za pokretanje disciplinskog postupka da mogu uložiti žalbu na rješenje Apelacionoj komisiji u roku od osam dana od dana prijema odluke prvostepenog disciplinskog organa), te pečat i potpis predsjedavajućeg disciplinske komisije.

²⁹ Čl. 29 Pravilnika o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti državnih službenika, javnih službenika i namještenika u organima uprave Brčko distrikta BiH propisuje da su ovlaštena lica za izjavljivanje žalbe službenik odnosno namještenik protiv kojeg je donesena prvostepena disciplinska odluka, kao i rukovodilac organa uprave, upravni inspektor odnosno službenik za etiku, kada je prvostepenu odluku donijela disciplinska komisija.

formi rješenja³⁰, koje je konačno i protiv kojeg nije dozvoljena žalba, ali se može pokrenuti upravni spor kod Osnovnog suda Brčko distrikta BiH u roku od 30 dana od dana prijema konačne odluke. Apelaciona komisija donesenu odluku dostavlja prvostepenom disciplinskom organu, koji je dužan odmah, a najkasnije u roku od tri dana drugostepenu odluku dostaviti službeniku odnosno namješteniku i podnosiocu zahtjeva, kao i nadležnom organu za ljudske resurse, a ako je izrečena novčana kazna, i nadležnom organu za budžet.

Rješenje je izrečenoj disciplinskoj kazni se, shodno odredbi čl. 35 navedenog pravilnika, izvršava kad postane konačno³¹, koje izvršava nadležni organ za ljudske resurse ili nadležni organ za budžet u zavisnosti od izrečene kazne.³² U pogledu materijalne odgovornosti, službenik odnosno namještenik dužan je nadoknaditi štetu koju u službi ili u vezi sa službom namjerno ili iz krajnje nepažnje nanese organu uprave ili trećem licu. Protekom roka od jedne godine nakon pravosnažnosti izrečene kazne za laku povredu službene dužnosti, izrečena kazna se briše pod uslovom da

³⁰ Čl. 33 Pravilnika o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti državnih službenika, javnih službenika i namještenika u organima uprave Brčko distrikta BiH propisuje da rješenje Apelacione komisije sadrži zaglavlje (naziv i sjedište Apelacione komisije, broj i datum donesenog rješenja), uvod (sastav Apelacione komisije, zakonski osnov o nadležnosti Apelacione komisije, službenika odnosno namještenika i njegovog branioca, naznaku o kakvoj je povredi službene dužnosti riječ i datum održavanja zatvorene sjednice Apelacione komisije ili javne rasprave ukoliko je održana), dispozitiv (ime i prezime službenika odnosno namještenika, odluku o odgovornosti s pravnom kvalifikacijom povrede službene dužnosti i vrstu disciplinske mjere, odnosno ako je službenik ili namještenik oslobođen odgovornosti ili ako je postupak obustavljen, podatke o tim odlukama), obrazloženje (sve bitne činjenice na kojima je odluka zasnovana, a naročito kratku sadržinu odluke prvostepenog disciplinskog organa, kratak sadržaj žalbe, ocjenu izvedenih dokaza, utvrđeno činjenično stanje, te olakšavajuće i otežavajuće okolnosti), i uputu o pravnom lijeku (konstatacija da je rješenje konačno i da se protiv njega ne može izjaviti žalba, ali da se može pokrenuti spor kod Osnovnog suda Brčko distrikta BiH u roku od 30 dana od dana prijema konačne odluke).

³¹ Čl. 35 st. 2 Pravilnika o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti državnih službenika, javnih službenika i namještenika u organima uprave Brčko distrikta BiH propisuje da rješenje o izrečenoj disciplinskoj kazni postaje konačno kad protekne rok za žalbu, a žalba nije podnesena, kao i danom dostavljanja službeniku odnosno namješteniku drugostepenog rješenja donesenog po žalbi.

³² Čl. 103 st. 2 Zakona o državnoj službi u organima uprave Brčko distrikta BiH propisuje da izvršenje kazne za lakšu povredu službene dužnosti zastarijeva u roku od jedne godine, a za težu povredu službene dužnosti u roku od dvije godine od konačnosti rješenja kojim je kazna izrečena.

službenik odnosno namještenik nije počinio novu povredu službene dužnosti od pravosnažnosti izrečene kazne, dok se protekom roka od dvije godine nakon pravosnažnosti izrečene kazne za težu povredu službene dužnosti, izrečena kazna briše pod uslovom da službenik odnosno namještenik nije počinio novu povredu službene dužnosti od pravosnažnosti izrečene kazne.

Zaključak

Iako je prilikom obavljanja poslova svog radnog mjesta, službenik odnosno namještenik samostalan u postupanju shodno svojim znanjima i pravilima struke, ipak je dužan suzdržavati se od svake aktivnosti koja nije spojiva s ugledom, dostojanstvom i neovisnošću njegovog zvanja. Upravo radi zaštite načela jednakopravnosti, zakonitosti, materijalne istine, političke nezavisnosti, efikasnosti i ekonomičnosti kojih se službenik odnosno namještenik dužan pridržavati u svom radu, zakonodavac je predvidio različite kategorije odgovornosti službenika odnosno namještenika vodeći, pri tome, računa da se kontroliranjem kvaliteta i nadzorom nad njihovim radom ujedno osigurava i zaštita prava i interesa trećih lica, čime se u praktičnom smislu doprinosi pravovremenom i profesionalnom izvršavanju poslova iz djelokruga rada organa uprave Brčko distrikta BiH.

Različite kategorije odgovornosti službenika odnosno namještenika utvrđuju se u različitim postupcima, od kojih je disciplinski postupak, iako ga ne provode redovni sudovi već zaposlenici organa uprave, koji djeluju u okviru disciplinske komisije, ništa manje bitan od krivičnog ili prekršajnog postupka. Prekor kolega do kojeg može doći u disciplinskom postupku ponekad službenika odnosno namještenika kojem je izrečen, pogađa teže od krivične ili prekršajne odgovornosti, jer je riječ o prekoru od strane osoba koje su kompetentne prosuđivati kvalitetan odnosno nekvalitetan rad kolege protiv kojeg se disciplinski postupak vodi.

USPON I PAD ENRON-A THE RISE AND FALL OF ENRON

Maida Cico

ASA OSIGURANJE d.d. Sarajevo
Bulevar Meše Selimovića 16
Sarajevo

maida.cico@gmail.com

Sažetak

Enron Corporation je primjer iz udžbenika na kojem mnogi menadžeri današnjih korporacija trebaju učiti. Kao najdominantniji trgovac energijom uspio je postati vladarom tržišta, ali i jako brzo doživjeti svoj krah na istom. Uzroci rasta i pada su predstavljeni u daljem tekstu, a do njihova saznanja se došlo empirijskim istraživanjem. Pad Enron-a je započeo saopštenjem neočekivanih otpisa i iznenađujućih konflikata interesa koji su šokirali javnost i doveli do toga da se ispituju poslovanja i finansijske knjige Enron-a. Enron-ovi kompleksni i u nekim slučajevima neodgonetni finansijski izvještaji su pravili velike probleme. Novi izvještaji i šokantna otkrića su uništila povjerenje na tržištu i vjeru investitora u Enron. Bez obzira na broj pokušaja spašavanja Enron je objavio bankrot u decembru 2001. godine.

Ključne riječi: Enron, konflikt interesa, finansijske knjige, povjerenje investitora, bankrot

Summary

Enron Corporation is a textbook example that many managers of nowadays corporations should learn from. As most dominant energy trader it managed to become market ruler, but very soon experienced a crash on the same. Causes of the rise and fall are given in further text and empirical

research helped us to come to their knowledge. Fall of Enron began by announcing unexpected amortization and surprising conflicts of interest that have shocked the public and led to investigate the business and financial books of Enron. Enron's complex and in some cases unraveling financial statements have made major problems. New reports and shocking revelations destroyed confidence in the market and the faith of investors in Enron. Regardless of the number of attempts to rescue Enron filed for bankruptcy in December 2001.

Key words: *Enron, conflicts of interest, financial books, investors' trust, bankruptcy*

Uvod

Sve do svog kolapsa u posljednjem kvartalu 2001. godine, Enron Corporation je bila najdominantniji trgovac energijom, vršeći jednu četvrtinu trgovine energijom u SAD-u. Enron je bio pionir razvoja trgovine energijom na veliko. Na taj način uspio je da se transformiše iz starog operatera gasa u velikog finansijskog posrednika, vladara tržišta. Tokom te transformacije obrt Enron-a je porastao sa \$13.5 milijardi u 1991. godini na \$100.8 milijardi deset godina kasnije. Zadnjih pet godina svoga rada Enron je donio svojim dioničarima 507% povrata na investiciju i godinama je bio veoma uvažen i prominentan član liste najcjenjenijih kompanija u SAD-u.

Na početku 2001. godine, Enron je vrijedio \$62.5 milijardi. Godinu dana kasnije dionice Enrona vrijedile su tek par centi svojim nesretnim vlasnicima. To je bio u to vrijeme najveći bankrot u Americi i njenoj ekonomskoj historiji ikada zapamćen. Ikona uspjeha iz 1990. godina ne samo da je veoma brzo propala nego je za sobom ostavila trag koji je istražiteljima pokazao bezuspješne pokušaje prikrivanja gubitaka u kompaniji. Tokom ovog katastrofalnog procesa Enron je ostavio hiljade ljudi bez posla, a vlasnici velikog broja dionica koje su im služile kao penzioni fond ostali su bez svoje sigurnosti.

1. Korijeni nastanka Enron-a i njegov uspon

Prije nego što je Kongres ukinuo regulative prodaje i distribucije prirodnog gasa i električne energije, državne kompanije koje su vršile komunalne usluge imale su monopol na tačno utvrđenim geografskim dijelovima

države. Njihove cijene su bile odobrene i nadgledane od strane državnih regulatornih agencija. Ovaj model i način rada je ukinut serijom zakonskih legislativa koje su donesene u periodu između 1978. i 1992. godine. Komunalne službe su dobile mogućnost da se spajaju i razdvajaju, da izdvajaju određene usluge iz svog programa, kupuju i prodaju prirodni gas i električnu energiju po cijenama koje oni odrede. Barijere ulaska na ovo tržište su također pale. Tradicionalne velike industrijske firme dobile su ubrzo i nove konkurente. Jedna od tih novih firmi bila je i Enron Corporation.

Enron je osnovan 1985. godine kroz ujedinjenje dvije postojeće firme koje su se bavile distribucijom prirodnog gasa. CEO i osnivač nove kompanije je bio Kenneth L. Lay. Lay je bio mornarički oficir u Pentagonu. Prije nego što je prešao u Federalnu komisiju za energetska pitanja u Washington-u, doktorirao je na Univerzitetu u Houston-u. Nakon toga je prešao u privatni sektor i probijao se ka vrhu mijenjajući razne pozicije u firmama dok nije postao CEO firme Houston Natural Gas. Ova firma je bila jedna od prethodnika koje su činile Enron. Lay je bio poznat kao zagovarač slobodnog tržišta i veliki lobista za deregulaciju.

Lay-ov nasljednik u firmi kao CEO 2001. godine je bio Jeffrey Skilling, koji je počeo raditi sa Enron-om 1986. godine kao konsultant firme McKinsey & Co. te na kraju se pridružio kompaniji 1990. godine i dobio poziciju predsjednika Enron-ovih novih trgovinskih aktivnosti. Skilling je diplomirao na Southern Methodist University i Harvard Business School. Veoma brzo je osvojio povjerenje svoga šefa Lay-a sa svojim inovativnim idejama oko trgovine prirodnim gasom. Skilling je bio poznat u svojoj prošloj kompaniji kao veoma talentovan i karizmatičan konzultant, ali i drska ličnost.

Enron je u prvih par godina rada imao nekoliko katastrofalnih situacija koje su firmu mogle dovesti do kolapsa. Vlada Peru-a je 1985. godine oduzela od Enron-a produkciju u toj zemlji, a rezultat je bio gubitak u iznosu od \$200 miliona. Godinu dana kasnije Enron se morao sukobiti sa firmom Irwin Jacobs koja je željela da preuzme Enron silom, ali su se izvukli i iz ove situacije otkupljivanjem nazad 16.5% dionica po najvećoj tarifi. Nakon ovoga, 1988. godine Enron je imao skandal oko trgovine naftom koji je firmu koštao \$85 miliona. Nakon ovih katastrofalnih gubitaka i poslovanja Lay je sazvao veliki sastanak. Na tom sastanku Lay je prezentovao dvije mogućnosti. Prva mogućnost je nastaviti sa trenutnim modelom poslovanja,

boriti se sa sličnim tipom problema i vjerovatno bankrotirati, ili druga mogućnost da kreiraju novi način poslovanja.

Enron je naravno krenuo u drugom pravcu. Novi način poslovanja je na početku bilo uvođenje trgovine prirodnim gasom, a ne samo prenosom, sve zahvaljući ukidanju regulacije od strane države. Enron-ova trgovina prirodnim gasom je tvorevina Jeffrey Skilling-a. S vremenom su Skilling i Lay uvidjeli da je trgovina energijom jedinstvena životna prilika za firmu od koje bi se moglo živjeti profitabilno dekadama.

U 1989. godini Enron je zaključio svoj prvi ugovor o fiksnoj cijeni isporuke prirodnog gasa sa proizvođačem aluminijuma iz Louisiana-e. Tokom ranih 1990. godina Enron je bio pionir u sklapanju ugovora o fiksnoj cijeni isporuke prirodnog gasa velikom broju različitih industrijskih firmi. Enron-ove mogućnosti finansijskog inženjeringa su rasle velikom brzinom. Veoma interesantna je bila 1994. godina kada je Enron svoju trgovinu proširio i na električnu energiju nakon što je Kongres donio zakon o deregulaciji elektro-energetske industrije. Enron je uskočio na ovo tržište nakon što su njegovi analitičari procijenili da je tržište električnom energijom deset puta veće od tržišta prirodnim gasom. Nakon što su se snašli na tržištu električnom energijom 1998. godine počinju sa finansiranjem elektrana u SAD-u koje će za vrijeme perioda nestašica struje nadopunjavati svojom proizvodnjom regije koje to budu zahtijevale.

U isto vrijeme kada je vršio širenje na domaćem tržištu, Enron je također investirao velike sume novca u elektrane i cjevovode u cijelom svijetu kao strategija agresivnog internacionalnog širenja. Strategija je bila bazirana na strogim uvjerenjima da će onaj ko brže uđe na strana tržišta i iskoristi deregulaciju i privatizaciju energetske industrije postati vođa na svjetskom tržištu. Rane 1994. godine Enron je radio na elektro i cjevovodnim projektima u 15 zemalja i razvijao slične projekte u drugih 15 zemalja.

Enron je tokom 1990. godina ulazio u nove sfere poslovanja na domaćem i stranom tržištu, ali jedna od najinovativnijih i najutjecajnijih stvari je bilo uvođenje EnronOnline-a 1999. godine. EnronOnline je bilo internet bazirana trgovinska platforma koja je opsluživala veliku paletu trgovinskih opcija i doprinijela je velikom porastu u trgovine. Za svoje dvije godine rada EnronOnline je nudio preko 1500 različitih proizvoda, od razne vrste elektro-energetskih i gasnih paketa do kompleksnih derivatnih instrumenata i raznih drugih proizvoda i paketa usluga. Enron je također investirao milijarde

dolaru u razna internet bazirana trgovinska rješenja i telekomunikacije, dok je u isto vrijeme nastavio da investira u internacionalne elektro-energetske projekte. Krajem 2000. godine obrt Enron Corporation iznosio je preko \$100 milijardi.

2. Enron i "off-balance sheet" partnerstva

Tokom izgradnje trgovačke i investicione imperije, Enron je kreirao preko 3000 "off-balance sheet" podružnica i "off-balance sheet" partnerstava. Neka partnerstva su investirala poslove vezane za energiju i telekomunikacije koje su bile vlasništvo Enrona, te ta partnerstva nisu imale zarade i protoka novca u periodu od jedne do tri godine. Ovi poslovi su naravno smanjivali Enron-ovu zaradu po dionici. Oni su također nepovoljno uticali i na bilansno stanje i kreditni rejting usljed velikog dugovnog finansiranja. Prema tome postojao je jedan jedini razlog partnerstava, a to je da dekonsolidiraju tj. razjedine Enron-ova sredstva, i pri tom ubrzaju rast u Enron-ovim izdatim izvještajima o dobiti, te u isto vrijeme štiteći kreditni rejting pomoću premještanja nekih korporativnih dugova sa javnih finansijskih izvještaja. Još jedan i to najvažniji razlog u ovom slučaju je korištenje kompanija i partnerstava kako bi mogli manipulirati finansijskim tržištem i vrijednostima dionica na berzi.

Enron-ova strategija pomicanja dugovanja sa svojih bilansnih stanja bila je legalna toliko dok se kompanija pridržavala nekoliko računovodstvenih pravila koja se koriste u praksi. Kao što ćemo pojasniti kasnije, ova pravila nisu bila poštivana u svim slučajevima. Prema izvještaju specijalne komisije koji je izdat nakon bankrota Enron-a, neka partnerstva su bila osnovana samo da prikriju veoma velike gubitke Enronovih investicija kreiranjem lažnog dojma da su te investicije regularno zaštićene. U stvari vlasnički kapital u nekoliko važnih partnerstava je bio sastavljen od dionica Enron-a koje je Enron sam uložio i na taj način poništio sve prihvatljive osnove da se može reći da se radilo o pravom ekonomskom "hedge-u". Ako bi cijena Enron-ovih dionica pala ispod predodređene inicijalne cijene (u jednom trenutku \$47), likvidnost partnerstva bi došla u opasnost i Enron bi u tom slučaju trebao da ubrizga još svojih dionica u partnerstvo ili da ga ugasi i sve investicije vezane za to partnerstvo. U prvih šest mjeseci 2001. godine vrijednost Enron-ovih dionica je opadala, to je bio rezultat kolapsa cijene električne energije, straha od zakrčenja električne energije i njene distribucije, nepovoljan publicitet koji su imali svi trgovci električnom

energijom tokom energetske krize u Kaliforniji i dugotrajne probleme začepljenosti elektrane u Indian-i. Sva ova partnerstva su bila osuđena na propast.

Tokom mjeseca avgusta i septembra 2001. veliki broj neadekvatno pokrivenih investicija koje su bile locirane u Enron-ovim partnerstvima je trebao da se razriješi. Kada je izašao izvještaj o dobiti za treći kvartal 16. oktobra 2001. Enron je izjavio da gubitak od \$544 pripisuje zatvaranju četiri partnerstva. Enron je također izjavio smanjenje dioničarskog kapitala za \$1.2 milijarde, a sve to zbog računovodstvene greške koju je otkrio Enron-ov CFO, Andrew Fastow.

3. Poslovni model Enron-a

Enron-ov rast novčanog prometa je izgrađen na seriji poslovnih inicijativa koje su se razvijale velikom brzinom sve do samog kolapsa u decembru 2001. godine. Enron korporacija kreirana je spajanjem Houston Natural Gas i InterNorth-a iz Omaha. Njena početna aktivnost bila je u lociranju, produkciji i transportu nafte i prirodnog gasa. Kompanija je prodavala i transportovala naftu i prirodni gas javnim preduzećima putem ugovora o fiksnoj cijeni na duge rokove. Spajanje je omogućilo Enron-u da postane prvi međudržavni distributer prirodnog gasa u SAD-u. Radi svojih distribucijskih sposobnosti i operacione efikasnosti, kompanija je uspjela napraviti tržište i ostvarivati rastući profit. U vrijeme kada je Enron uzimao više zarade na drugim poslovima, ovaj dio tržišta mu je uvijek donosio sigurnu zaradu. Industrijski eksperti su procijenili da je profit Enron-a od trgovine prirodnim gasom imao godišnji porast od 18-20%. Čak i nakon bankrota, ove tekuće operacije su bile poznate kao generatori novca. Od 1990. do 2000. godine Enron-ova primanja iz ove branše su pala sa 80% na 3% prijavljenog obrta u 2000. godini, ali ovaj sektor je u svakom slučaju donosio jednu trećinu Enron-ovog prijavljenog cash flow-a u 2000. godini. Prije nego što je došlo do deregulacije industrije, više od 75% prodaje prirodnog gasa je bilo trgovano na usko kontrolisanim tržištima, sa visokim stupnjem promjenljivosti u cijenama. Kada je došlo do deregulacije na tržištu, Enron-ov poslovni model se proširio na trgovinu fizičkim i finansijskim ugovorima energije. Enron je postao prvi koji je kreirao tržište za prirodni gas sa "bankom gasa" koja je dozvoljavala kupcima da kupuju i prodaju prirodni gas za isporuku u nekom budućem roku.

Radi svojih obimnih cjevovoda Enron je bio u mogućnosti da svojim klijentima ponudi fleksibilnije ugovore za fizičku dostavu. Enron je također bio u mogućnosti da ponudi alate "risk management-a" kako bi zaštitio cijene i promjenjivost u isporuci i potražnji. Kako bi bio u mogućnosti da ponudi bogati meni opcija svojim kupcima i prodavcima, Enron je napravio portfolio dugoročnih ugovora, koji bi se mogli raspodijeliti na manje i kraće instrumente.

Kako su Enron-ove isporuke i inventarij, te obim transakcija rasle, kompanija je postajala brža u kreiranju i zaključivanju ugovora za prodaju prirodnog gasa i električne energije. Kasnih 1980. i ranih 1990. Enron-u je bilo potrebno do devet mjeseci da pripremi i ugovori dugoročni ugovor o distribuciji prirodnog gasa. U to vrijeme Enron je bio u mogućnosti da sklopi 400-500 ugovora godišnje. Kasnih 1990. Enron-ovi trgovci, koji su radili prema standardizovanim ugovorima razvijenim od strane Enron-a, su kreirali i zaključivali ugovore za samo dvije sedmice, gdje je svaki trgovac zaključivao dva do tri ugovora sedmično.

Kada je uveden EnronOnline njegov portfolio ugovora je porastao enormnom brzinom. Za manje od godinu dana od osnivanja EnronOnline, 60% trgovine prirodnim gasom se vršilo preko ovog elektronskog sistema. Enron-ov brzi rast u obimu trgovine je omogućio svojim trgovcima da ubrzaju sklapanje ugovora, te tako dovedu do toga da su sklapali i do pet ugovora dnevno. Kako je mreža Enron-ove distribucije prirodnim gasom rasla, njegovo ogromno znanje o tržištu i protok informacija dao je trgovcima mogućnost da istraži razlike u cijenama efikasnije od svojih konkurenata i da bolje predvide fluktuacije u ponudi i potražnji.

Enron-ov uspjeh u trgovini sa prirodnim gasom, te onda sa električnom energijom dao je poticaja menadžerima da probaju replicirati poslovni model na druge industrije kao npr. uglj, čelik, papir i broadband. Prema Enron-ovom načinu razmišljanja sva ova tržišta dijele neke zajedničke karakteristike. Sve one se fragmentuju i mijenjaju tj. dolazi do deregulacije. Stari način poslovanja na ovim tržištima je bio veoma neefikasan, nije bio fleksibilan, sklapali su se uvijek dugoročni ugovori, sa fiksnim cijenama i veoma malim šansama u izmjeni uslova ugovora.

Skilling je iskoristio velika uložena sredstva Enron-a i već uhodane načine poslovanja firme te ih primijenio na ova tržišta, "Ako imate iste

opšte (tržišne) karakteristike, sve što trebate uraditi je promijeniti mjerne jedinice. Enron ima ogromne investicije u sredstvima koja se odmah mogu primjeniti na nova tržišta bez troškova”¹. Ovo je bio Skilling-ov opšti pogled na širenje prospekata Enron-ovih trgovačkih poslovanja.

Veliki broj investicija u nova tržišta, koja su Enron ipak koštala milijarde dolara doživjela su neuspjeh zbog velikog broja problema što političke tako i tehnološke prirode.

4. Internacionalna ekspanzija

Dok je Enron gradio trgovačku imperiju u SAD-u, isto tako je imao strategiju na iskorištavanje svojih sposobnosti i na druga tržišta širom svijeta. U Južnoj Americi Enron je kupio kompanije koje su se bavile proizvodnjom i distribucijom prirodnog gasa uključujući jednu koja je vršila distribuciju u dvije trećine Argentine sa cjevovodom od 4000 milja. U Velikoj Britaniji sagradio je \$1.4 milijarde vrijednu elektranu, koja je uvela Enron na evropsko tržište. Enron-ov portfolio je uključivao i elektrane u Indiji, Turskoj, Japanu, Kini i Gazi. Sredinom 2001. godine internacionalna fizička sredstva firme su iznosila između \$10-15 milijardi.

Nekoliko ovih velikih internacionalnih projekata su doživjeli propast, kao npr. velika elektrana u Dabhol-u u Indiji, te projekat Azurix u Velikoj Britaniji. Jedan od velikih problema je bila komunikacija između centrale i kontinentalnih sjedišta. Vladala je velika borba za pozicije u firmi i ratovalo se kao da su bile suparničke konkurentske firme.

5. Inovacije i novi poslovi

Enron-ova konstantna poruka vanjskoj i internoj publici, bila je ta da je nevjerovatan rast kompanije rezultat njene specijalne mogućnosti da stvara inovacije i razvije nove poslove u organizaciji. Ovo nije bilo teško za prihvatiti, zato što je npr. Enron bila jedna od prvih kompanija koja je iskoristila deregulaciju tržišta. Enron je također bila jedna od prvih kompanija koja je separirala biznis na proizvodnju, kupovinu, prodaju, transport i kao najvažnije kreirala “banke gasa”. Zahvaljujući svom marketingu i finansijskoj ekspertizi, veoma brzo je postao dominantna sila u industriji.

¹ Jeff Skilling intervju, Darden School of Business video, 25.05.2001.

Jednom kada je definisao sebe kao drugačijeg dostavljača prirodnog gasa svojim kupcima, nije trebalo dugo da razvije veliku paletu inovativnih proizvoda i servisa. Enron je promijenio način kupovine i prodaje prirodnog gasa i električne energije. EnronOnline je povećao trgovinske sposobnosti kompanije, a isto tako je promijenio način poslovanja Enron-a i ukupne industrije.

Inovativnost je dovela kompaniju da se diverzifikuje u proizvodnji prirodnog gasa te tako proizvodi i tečni prirodni gas i mnoge druge dodatne proizvode. Oni su također iskoristili prednosti u zakonskim promjenama i postali jedna od prvih kompanija koja je gradila svoje nezavisne elektrane. Svaka od elektrana je strateški pozicionirana da bude u stanju isporučiti električnu energiju u vrijeme kada dođe do nestašice iste. Firma je također bila jedna od prvih koja je koristila prirodni gas umjesto nafte kako bi proizvodila električnu energiju.

Enron-ove inovacije nisu bile limitirane na domaće tržište. U Evropi "Enron je smatran čekićem koji je pomogao da se razbije evropsko usko regulirano tržište električne energije i u procesu bude pionir kompleksne trgovine ugovorima električnom energijom i prirodnim gasom i smanjenjem cjenovnih rizika"².

Zajedno sa svim njegovim inovacijama na tržištu, moraju se dodati i inovacije finansijskih struktura, finansijskog menadžmenta i informacionih sistema. Neke od ovih finansijskih inovacija su i pridonijele kolapsu.

6. Lobiranje kao kamen temeljac

Ključ za ispunjenje strateških ciljeva Enron-a je bila velika lobistička organizacija koju je Enron razvio i plasirao agresivno, obrazlaže i objašnjava beneficije slobodnog, neregulisanog tržišta električnom energijom, te dovođenja do toga da se zakoni promjene.

Enron je krenuo od svojih ranih dana sa lobiranjem, te je na kraju u svom lobističkom birou u Washington D.C.-u imao 100 zaposlenih. U periodu od 1999. do 2001. godine firma je potrošila milione dolara na političke sisteme i zakonodavstvo.

² Suzanne Kapner, "A Rush to Hire Enron Employees", The New York Times, 08.03.2002.

Ciljevi Enron-a u ovoj sferi nisu bili samo da promijene zakone nego da dobiju slobodu kreiranja zakona za tržište čiji su pionir oni bili. Enron je u ovom poslu bio veoma uspješan.

Sa svojim uspješnim timom lobista u Washington D.C.-u Enron ne samo da je uspješno stvarao nove zakone, nego je imao kontrolu velikih političkih igrača, te sa sebe uklonio svu poslovnu kontrolu koja bi mogla praviti kompaniji probleme u njenom kreativnom poslovanju.

Veoma važno je naglasiti da lobiranje nije samo bila aktivnost koju je firma obavljala u matičnoj zemlji. Velike donacije i lobiranje se dešavalo i u Velikoj Britaniji, Indiji i drugim zemljama gdje je firma imala planove za ostvarenje velikih ciljeva.

7. Pad Enron-a

Saopštenja neočekivanih otpisa i iznenađujućih konflikata interesa su šokirali Wall Street i doveli do toga da se ispituju poslovanja i finansijske knjige Enron-a. Enron-ovi kompleksni i u nekim slučajevima neodgonetni finansijski izvještaji su pravili velike probleme. Čak ni Enron-ov prvi čovjek nije mogao da pojasni neke stvari vezane za računovodstvene postupke u firmi. Tokom ranijih intervju sa finansijskim analitičarima u avgustu 2001. dugo prije nego što je bilo ko posumnjao da bi Enron mogao propasti, Lay je bio zbunjen kada su ga pritislili da objasni finansijsku strukturu i računovodstvo za partnerska poslovanja koja su bila kreacija Enron-ovog CFO-a Andrew Fastow-a. Njegova uloga u kreiranju "off-balance sheet" partnerstava je kreirala veliki konflikt interesa, zato što je on u tom slučaju pregovarao transakcije za obje strane. Uprava je uvidjela ovaj konflikt i eksplicitno napravila iznimku u firminom etičkom kodeksu, argumentujući da Fastow i njegovo poznavanje relevantnih transakcija će skratiti proces i ubrzati zatvaranje ugovora, a sve to u veliku korist Enron-ovih dioničara.

Mjesec dana nakon saopštenja koja su izdata 16. oktobra, u koje vrijeme je kompanija već bila pod pritiskom novinskih agencija i vladinih organizacija, Enron saopštava da će ponovo izdati finansijske izvještaje za godine 1997-2000. a sve radi raznih računovodstvenih grešaka sa raznim partnerstvima koje osnovao Andrew Fastow. Novi izvještaji su pokazali da je Enron izvjestio o većem profitu za \$586 miliona nego što je stvarno bio i smanjio svoja dugovanja za \$711 miliona, te podigao dionički kapital za

\$1 milijardu. The Wall Street Journal je također otkrio i izvjestio o tome da je Fastow lično primio \$30 miliona iz dva partnerstva i da su drugi Enron-ovi menadžeri koji su bili pod Fastow-om profitirali od investicija u partnerstvima koje sponzorirao Enron.

Novi izvještaji i šokantna otkrića su uništila povjerenje na tržištu i vjeru investitora u Enron. Od svojih ranih dana, Enron i njegovo poslovanje se oslanjalo na povjerenje. Poznato je bilo da Enron mora ostvarivati velike sume novca kako bi zadržao povjerenje investitora i kredite koji su bili neophodni da ulaze u firmu za svoje poslovne operacije. Jednom kada je ovo povjerenje nestalo nije više postojao način koji bi veoma brzo mogao da vrati kreditne linije za daljnji rad firme.

Enron je živio od kreditnog rejtinga koji je u njegovom slučaju bio najosjetljivija stvar. Za sam pristup na tržište vrijednosnim papirima gdje je Enron pozajmljivao milijarde dolara kako bi održao svoju likvidnost i štitio pomoćne kreditne linije koje je dobivao od vodećih banaka (J.P. Morgan Chase i CitiCorp), morao je da posjeduje kreditni rang investicionog nivoa. Krajem mjeseca oktobra Enron je izgubio kreditni rejting i pristup kreditima je nestao.

Posljednji pokušaj spasa Enron-a od totalnog finansijskog kolapsa bio je 9. novembra kada se njegov suparnik Dynegy Inc. saglasio da preuzme firmu, za \$9 milijardi u dionicama i preuzme dug u vrijednosti od \$13 milijardi. Za manje od tri sedmice Dynegy se povukao sa razlogom da nije bio u stanju da otkrije pravu finansijsku situaciju Enron-a. Nakon ovog neuspjelog spajanja, Enron je prijavio bankrot 2. decembra 2001.

8. Posljedice

Javnost je bila šokirana informacijom o kolapsu Enron-a, a pogotovo je bio šok to što se konstantno pisalo i izvještavalo o firmi kao uspješnom primjeru poslovanja i firmi sa velikim idejama i inovatorima. Sve te informacije i novinska izvještavanja su kupovale vrijeme firme. Enron-ov top menadžment i pogotovo Skilling su u javnosti često isticali da vrijednost dionica Enron-a je ogromna. Sam primjer toga je bio rane 2001. godine kada je Skilling izjavio pred analitičarima i investitorima iz San Franciska i Hjustona da su dionice Enron-a vrijedne najmanje \$126 po dionici ili

50% više nego što su u tom trenutku vrijedile na tržištu. To je opravdavao kao rezultat atraktivnih projekata u telekomunikacijama, velikim elektro-energetskim projektima i uvođenjem novih načina poslovanja.

Enron-ova agresivna promocija je definitivno imala učinka. Pitanja investitorskih analitičara često nisu bila postavljana ili kada bi neko i postavio neko pitanje na njega nije dobio odgovor. Propust da daju odgovore se gubio u kampanji odnosa sa javnošću i izvještajima rasta vrijednosti dionica. Analitičari i novinari su se bojali postavljati ključna pitanja iz razloga da ne ispadnu glupi ili da ne izgube pristup top menadžmentu firme. Skilling je često zastrašivao analitičare izjavama da ljudi koji postavljaju pitanja su ljudi koji nisu dovoljno duboko ušli u materiju i koji žele da povrijede kompaniju. Ljudi koji su postavili pitanja su bili ušutkani i poniženi. Dok je vrijednost Enron-ovih dionica rasla Wall Street je prihvatao tvrdnje Skilling-a da su oni na strani anđela i da su oni u svakom poslu dobri momci.

Onog dana kada je kriza nastupila, javnost i novine su napale vrh Enron-a. Zamjerali su im izjave date u javnosti koje su iznosili o pozitivnom poslovanju firme koje nije bilo tačno. Mnogi su bili zabrinuti dok su Lay i Skilling predvodili kampanje o velikim poslovima i uspješnom radu firme. Dok su pričali priče svijetu i investitorima potajno su prodavali svoje dionice. Između 2000. i 2001. godine Lay je uspio unovčiti \$178 miliona. Skilling je u istom vremenu uspio unovčiti \$78 miliona. Fastow je uzeo veliki novac preko partnerstava.

Skilling je napustio firmu sredinom avgusta 2001. godine iz ličnih razloga. Lay je preuzeo funkciju CEO-a i na prvoj konferenciji izjavio je da nikad nije imao bolji osjećaj za kompaniju. Tog istog dana vrijednost dionica na Wall Street-u je pala na \$40.25, a to je dosta ispod njene osnivačke cijene (\$47).

Još gora stvar se desila 26. septembra 2001. godine kada je Lay izjavio da su dionice Enron-a prava prilika i da treći kvartal izgleda odlično, čak je dodao da je on sam u zadnja dva mjeseca uložio u dionice Enron-a. Samo tri sedmice kasnije Enron je bio prisiljen da izvesti o katastrofalnim gubicima.

Prikrivena prodaja dionica top menadžmenta i nevjerovatno davanje kontradiktornih informacija u javnost od strane vrha Enron-a, te mutne radnje CFO-a i abnormalne greške u računovodstvu i nepregledna lista

“off-balance sheet” partnerstava doveli su do toga da se javnost digne protiv Enron-a. Nekoliko dana nakon kolapsa Ministarstvo pravosuđa je oformilo specijalnu grupu koja će istražiti da li je Enron prevario investitore sa namjernim prikrivanjem određenih informacija. Razni penzioni fondovi koji su imali Enron-ove dionice podigli su optužbu protiv kompanije i njenog top menadžmenta tj. Lay-a, Skilling-a i Fastow-a. Do sredine februara 2002. godine podignuto je više od 70 optužbi od strane uposlenih, dioničara i investitora.

Zaključak

Bez obzira na pokušaje spašavanja Enron je nakon petnaest godina svoga poslovanja uspio okončati svoj životni vijek. Njegov pad je započeo saopštenjem neočekivanih otpisa i iznenađujućih konflikata interesa koji su šokirali javnost. Kompleksni i u nekim slučajevima neodgonetni finansijski izvještaji su pravili velike probleme. Novi izvještaji i šokantna otkrića su uništila povjerenje na tržištu i vjeru investitora u Enron. Enron Corporation je očit primjer na kojem trebaju mnogi poduzetnici, menadžeri da nauče da dobrobit kompanije treba biti ispred sopstvene dobrobiti i da jednom izgubljeno povjerenje javnosti teško može da se vrati.

Literatura

- Backover, A., Farrell, Hopkins, J., G., Iwata, E., Kessler, M., Kranz, M., O'Donnell, J., Vladmanis, T., Woodyard, C.: „Accounting fraud“, USA Today Collegiate Case Study, 2003.
- Boje, M.D. and Rosile, A.G.: „Enron Whodunit“, Ephemera, 2002.
- Eichenwald, K.: „Conspiracy of Fools: A True Story“, Broadway Books New York, 2005.
- Flood, Mary: „Enron judge comes to trial well-prepared“, Houston Chronicle, 26. januar 2006.
- Howson, Peter: „Due diligence“, Poslovni dnevnik MASMEDIA, Zagreb, 2006.
- Orsag, Slivije: „Vrednovanje poduzeća“, Infoinvest, Zagreb, 1997.
- Samuelson, Paul A.; Nordhaus, William D.: „Ekonomija“, MATE, Zagreb, 2007.
- <http://www.cbc.ca/news/business/story/2006/05/25/enron-bkgd.htm>
- www.chron.com
- www.sciencedirect.com
- www.time.com
- www.wikipedia.com