

U P R A V A



Fakultet za upravu

Sarajevo

IMPRESUM

Izdavač

Fakultet za upravu u Sarajevu
pridružena članica
Univerziteta u Sarajevu

Adresa

Ul. Igmanska 40 A, 71 320 Vogošća,
SARAJEVO

Za izdavača

Prof. dr Nezir Krčalo, dekan

Glavni urednik

Prof. dr Lada Sadiković

Redakcija

Dr Christian Arbeiter, prof. dr Nihada Mujić, Dr. Giovanni Ercolani, prof. Dr Bohuslav Pernica, prof. dr Enes Kujundžić, Mr. Đevad Šašić, Mr. Amel Delić, prof. dr Aida Habul, Prof.dr Nezir Krčalo, prof.dr Amina Hadžibegić-Bicciato, Mr Saša Madacki

Sekretar redakcije

Jasmina Jamak

Naslovna strana

Jesenko Bajraktarević, CCNA

DTP i štampa

„Štamparija Fojnica“ D.D. Fojnica

Tiraž

300

ISSN

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

SADRŽAJ

Emina Zolota Medina Džananović MODERNE DEMOKRATSKE DRŽAVE I GRAĐANSTVO <i>CITIZENSHIP AND MODERN DEMOCRACY STATES</i>	7
Nezir Krčalo Fatima Klepić TENDENCIJE SAVREMENIH KULTURNIH POLITIKA <i>THE TENDENCIES OF CONTEMPORARY CULTURE POLICIES</i>	19
Kata Senjak USTAVNOSUDSKA KONTROLA U ODLUKAMA USTAVNOG SUDA <i>FEDERACIJE I VRŠENJE ZAKONODAVNE VLASTI</i>	33
Elizabeta Stamevska Atanas Kozarev Vasko Stamevski ASPECTS OF THE ADMINISTRATIVE PROCEDURE IN REPUBLIC OF MACEDONIA	53

Članci / Articles

Stručni članak

primljen: 04.06.2016.

UDK: 342.34

MODERNE DEMOKRATSKE DRŽAVE I GRAĐANSTVO *CITIZENSHIP AND MODERN DEMOCRACY STATES*

Emina Zolota

eminazolota@yahoo.com

Medina Džananović

medinaahmic@yahoo.com

Sažetak

Građanstvo kao jedan od pojmova društvene teorije budi interesovanje različitih disciplinarnih pristupa, od filozofije, preko pravne teorije, do sociologije i antropologije. U radu je obrađen odnos države i građana. Postavlja se pitanje da li država može biti demokratski uređena i pri tome napraviti isti tretman za sve njene građane? Moglo bi se reći da u modernoj političkoj historiji nema dinamičnije figure kao što je to građanin čija ideja u sebi snažno sažima aspiracije ljudi za jednakost i želju za slobodom. Građanstvo nije ništa drugo do udružena akcija slobodnih ljudi jednakog statusa, koji svojim zajedničkim djelovanjem oblikuju opšte dobro političke zajednice. Princip građanstva je jedna vrsta društvenog ugovora kojim se uređuju međusobni odnosi građana i njihove političke zajednice.

Ključne riječi: građanstvo, građanska prava, evropsko građanstvo, civilno društvo

Summary

Citizenship as one of the concepts of social theory awakens interest of various disciplinary approaches, from philosophy, over the legal theory to sociology and anthropology. This paper is about the relationship between states and citizens. The first question to pose here is whether the state can be democratically organized and at the same time make the same treatment for all its citizens? It could be said that in modern political history there is no such dynamic figure like that of citizen whose idea in itself strongly sums up the aspirations of people for equality and desire for freedom. Citizenship is nothing but the combined action of free people of equal status who want to form the common good of the political community.

The principle of citizenship is a kind of social contract governing the relations between citizens and their political community.

Key words: citizenship, civil rights, European citizenship, civil society

Uvod

Postojanje države prepoznamo kroz državne institucije i simbole, kroz obezbjeđenje određenih prava, ali i nametanja obaveza. Za državu postajemo vezani po samom rođenju, upisom u knjigu rođenih, određivanjem jedinstvenog matičnog broja, državljanstva, a to se dalje u životu očituje kroz plaćanje poreza, penzionih i zdravstvenih doprinosa itd. Država po svojoj strukturi predstavlja najsloženiju i najdinamičniju društvenu organizaciju. Građanstvo nije ništa drugo do udružena akcija slobodnih ljudi jednakog statusa, koji svojim zajedničkim djelovanjem oblikuju opšte dobro političke zajednice. Princip građanstva je jedna vrsta društvenog ugovora kojim se uređuju međusobni odnosi građana i njihove političke zajednice.

1. Država i građanstvo

O državi i njenim elementima govorio je Max Weber, njemački politolog, sociolog i ekonomski historičar, koji smatra da se država ne može definisati prema ciljevima ili funkcijama već prema njenim elementima.¹ To su:

- *monopol nad kontrolom sredstava sile,*
- *teritorij,*
- *suverenitet,*
- *ustavnost,*
- *impersonalna vlast,*
- *javna uprava,*
- *nadležnost,*
- *građanstvo i*
- *porezni sistem.*

Prema mišljenju filozofa Michela Foucaulta moderna država nije ništa drugo nego mješavina stvarnosti i mistične apstrakcije.² Ideja građanstva predstavlja jedan

¹ Pierson, Christopher: *The Modern State*, Routledge, New York, 2004, str. 155.

² Foucault, Michael: *Moć*, New Press, New York, 1994, citirano u: Pierson, Christopher: *The Modern State*, Routledge, New York, 2004, str. 4.

od ključnih elemenata u strukturi moderne države. Posmatrajući građanina kao konstituirajućeg subjekta, odnosno, objekta aktivnosti jedne države, to ukazuje na modernost iste, a bitna uloga građanstva ogleda se u uspostavljanju normativne zaštite države. Pojmovi građanstva i državljanstva usko su povezani, što se naročito može primijetiti kroz anglosaksonsko, kako govorno, tako i naučno područje.

Ideja građanstva sama po sebi ne predstavlja neku novinu, ona se obnavljala kroz različite periode i ideologije modernog doba. David Heater navodi 'pet različitih konteksta' razvoja građanstva u posljednjih dva i pol stoljeća, i to u kontekstu polisa iz antičke Grčke, Rimskog carstva, srednjeg vijeka i renesanse, nacionalnih država i ideje kozmopolitizma.³ Prema Brubakeru, sve karakteristike modernog građanstva kristalizirale se se kroz Francusku revoluciju. U svojoj knjizi *The Modern state*, Pierson se osvrnuo na karakteristike modernog građanstva ističući set obilježja kao što su:

- *građanstvo kao članstvo*
- *građanstvo kao status*
- *građanstvo kao skup prava*
- *građanstvo kao skup obaveza*
- *građanstvo kao (univerzalna) jednakost*
- *građanstvo kao aktivno učešće⁴*

Biti građaninom znači biti dijelom političkog društva. Članstvo predstavlja jednu od najširih, ali i najopćenitijih karakteristika građanstva. Pojmovi građanstva i državljanstva naročito su izmiješani u posljednjih dvije stotine godina i oba se dovode u vezu sa suverenitetom moderne države. Može se reći da građanstvo predstavlja bitan izvor vlastitog identiteta i dostojanstva. Nastojanja liberalne demokratije kroz historiju bila su povećati broj populacije koji će imati pravo na potpunu građansku participaciju, pri tome naročito misleći na povećanje broja onih koji imaju pravo glasa. Građanstvo podrazumijeva i određene privilegije koje nisu svi uživali, pa je tako kroz historiju trajala borba za jednaka prava svih građana (borba za jednakost polova, borba za pravo glasa i sl.). Teoretičar David Heater podiže svijest o konceptu kozmopolitizma prema kojem su svi ljudi zapravo građani svijeta, planete Zemlje.

Moderno građanstvo predstavlja vid statusa. Državljanstvo se uglavnom stiče rođenjem, ne zaslužujemo ga našim radom ili volontiranjem. Dobijamo ga u zemlji

³ Ibidem, str. 106.

⁴ Ibidem

rođenja ili preko roditelja. Brubaker pravi distinkciju između pravnog statusa državljanina, koji recimo dobijemo po osnovu braka, i pripadnosti određenoj naciji. U tom kontekstu, državljanstvo predstavlja bitnu komponentu vlastitog identiteta.⁵

Iako se državljanstvo neke druge zemlje može steći procesom naturalizacije, to nije nešto što se može tek tako kupiti ili prodati, već se ono poistovjećuje sa lojalnošću stečenom nacionalnom statusu, tvrdi britanski političar Norman Tebbit (Norman Tebbit). Tebbit je devedestih godina prošlog vijeka koristio 'kriket test' da bi pokazao kako se imigranti ne mogu smatrati pravim Britancima ukoliko u kriketu još uvijek navijaju za zemlju iz koje su došli. Bilo je još javnih i otvorenih rasističkih komentara političara koji su smatrali imigrante u Velikoj Britaniji za veliku prijetnju nacionalnom identitetu. Tako je 1953. godine član parlamenta u Donjem domu iznio svoje mišljenje da su gotovo svi ljudi iz Afrike 'primitivni'.⁶ Margaret Tačer (Margaret Thatcher) je prije nego što će postati Premijerka, javno izjavila da iako je Velika Britanija demokratska i pravno uređena država, mora da zaustavi dolazak miliona imigranata, koji će ih 'preplaviti' različitim kulturama, tako da ona očekuje da će reakcija Britanaca biti neprijateljska.

Velike političke promjene desile su se krajem osamdesetih i početkom devedesetih godina prošlog stoljeća. Dolazi do pada Berlinskog zida, stvaranja novih država na prostoru nekadašnjeg Istočnog bloka, nestanak jednih država i njihovo zamjenjivanje novim. Građani su gubili državljanstvo, sticali novo i postajali građanima u drugačijim političkim sistemima. Novi društveni pokreti dovodili su u pitanje klasično razumijevanje univerzalnog građanstva i jednakih građanskih prava.

T.H. Marshall u svom djelu 'Citizenship and social class' (1964) govori o ekspanziji građanstva u zadnjih tri stotine godina, o proširenju građanskih prava, kao i onih kojima je pripisan status građanina. Marshall navodi tri vrste građanskih prava, civilna, politička i društvena, povezujući ih sa određenim historijskim periodima. Progres civilnog građanstva desio se u 18. stoljeću, zatim političkog u 19. stoljeću, što je omogućilo razvoj socijalnog u 20. vijeku. Ovakva podjela imala je velikog utjecaja na Ujedinjeno Kraljevstvo, a istovremeno je bila predmetom kritike. Neki kritičari teško su prihvatili gore navedeno, smatrajući

⁵ Ibidem, str. 110.

⁶ Lipovšek, Emilija: Grad i identitet: Postkolonijalni London, doktorska disertacija, Beograd, 2015, str. 24.

ovu podjelu nekonzistentnom, neusklađenom, nudeći pri tome druge opcije. Zapravo, Ujedinjeno Kraljevstvo nije tipična moderna država, a Britanci nisu u istom smislu građani kao oni u drugim zemljama razvijene liberalne demokratije (misli se na državno uređenje parlamentarne monarhije), pa se dodaje pasivni karakter britanskoj instituciji građanstva. Mali progres u uspostavljanju formalnih građanskih prava omogućen je kroz institucije EU i odredbama Human Rights Act iz 1998. godine, ali slab je napredak u uspostavljanju adekvatne moderne veze, u britanskom poretku, između države i građanina. Neki kritičari ukazuju na pasivni karakter Marshallove liste društvenih prava, na nedovoljno određeno građansko-ekonomskih prava (Giddens). Demokratija bi dobila pravi smisao kada bi građani imali stvarnu moć da budu aktivni kao građani, kaže David Held.

Maršalova ideja o univerzalnim građanskim pravima smatrana je modelom ostvarivanja prava građana unutar država (jednaka prava za sve građane, jednakost pred zakonom, zaštita za najugroženije kroz socijalna prava). Maršalov model našao se na udaru kritičara od kraja šezdesetih godina, gdje su mu mnogi zamjerali na izuzimanju kulturnih prava i različitim oblicima diskriminacije, ističući da posjedovanje ravnopravnog građanskog statusa i jednakih prava u formalnom smislu, ne garantuje ravnopravnost istih u stvarnom, pojavnom smislu. U Americi je isticana neravnopravnost različitih etničkih, religijskih i seksualnih grupa, iako su formalno uživali jednaka prava (njihove različitosti potisnute su u privatnu sferu, pa tako nisu bile politički tretirane). Tako su nastajale različite normativne teorije zagovarajući politizaciju tih različitosti, boreći se na taj način za različita prava za različite grupe. Još od kraja osamdesetih godina, počinje zagovaranje kosmopolitskog građanstva, nadnacionalnog i transnacionalnog građanstva. Kozmopolitizam se, zapravo, javlja kao svjesna reakcija na nacionalizam, i kao alternativa formiranju savremene nacionalne svijesti. Devedesetih godina, teorija multikulturalizma dobija sve vidljiviju političku konkretizaciju zalaganjem posebnih prava za određene kulturne grupe kao što su nacionalne manjine, imigranti i sl. (Kymlicka 1995).⁷

Funkcije civilnog društva prema Diamondu su:

- *ograničenje političke vlasti,*
- *stimulisanje političke participacije,*
- *obrazovanje za demokratiju,*
- *razvijanje kanala za artikulaciju interesa,*

⁷ Vasiljević, Jelena, Ideje građanstva i politike državljanstva, naučni rad u Etnološko-anthropološke sveske (2012), str. 108.

- širenje demokratije na regionalnom i lokalnom nivou,
- razvijanje i formulisanje različitih interesa koji presijecaju podjele u društvu i daju mu pluralniju strukturu,
- regrutovanje i obuka novih političkih lidera,
- posmatranje izbora,
- medijacija konflikata i
- razvoj zajednice

Sa svim ovim elementima civilno društvo povezuje građane sa državom i čini je poštovanijom i legitimnijom.⁸ Stojiljković kaže da "civilno društvo doprinosi konsolidaciji i trajnosti demokratije, ali je samo ne uzrokuje, niti stvara".⁹ Iako u domenu uticaja postoji određena doza kompetitivnosti između društva i države, činjenica je da ono ne može postojati bez državnog obezbjeđivanja osnovnih uslova za rad, a prvenstveno se misli na zakonodavni okvir koji pored uređenja oblasti civilnog društva ukazuje na njegov vrijednosni položaj i ulogu unutar društva i demokratskog sistema.

Kako su se prava građana proširivala, isto tako je bilo i sa obavezama. Recimo, za glasanje na izborima koje predstavlja osnovu političkog građanstva, često čujemo kako je to i pravo i obaveza građana. Postoji jedinstvena veza između države, tržišta i građanstva. Veze unutar tržišta su ugovorne, pa se ugovorom određuju prava i obaveze. S druge strane, veza između države i građanina nije regulisana ugovorom, a prava i obaveze izviru iz statusa građanina/državljanina. Koncept građanstva pruža status za koji možemo reći da je jednak i univerzalan. Biti građaninom neke države znači uživati prava prvenstveno u okviru teritorijalnih granica te zemlje. U ranijim periodima, nisu svi uživali privilegije građanstva, te su mnogi ljudi bili isključeni iz toga. Moderne države teže univerzalnosti i jednakosti za sve njene građane.

1.1. Građanstvo i državljanstvo

Državljanstvo se odnosi na pravno-politički uslov formalnog pripadanja državi, S druge strane, koncept građanina je dosta složeniji filozofsko-politički koncept koji je neodvojiv od ideje političke zajednice i građanskih prava. Pojmovi građanstva i državljanstva usko su povezani, što se naročito može primijetiti kroz

⁸ Diamond, Larry, *Developing Democracy – Towards Consolidation*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, London, 1999, str. 239-250

⁹ Stojiljković, Zoran, *Civilno društvo i konsolidovanje demokratije*, u *Budućnost civilnog društva u Srbiji*, Žarko Paunović, Milenijum, centar za razvoj građanskog društva, Beograd, str. 35.

anglosaksonsko, kako govorno, tako i naučno područje. Termin iz engleskog jezika, citizenship, se kod nas najčešće prevodi kao građanstvo, a nationality kao državljanstvo. Međutim, nailazimo da je nemoguće pojam citizenship prevesti samo kao građanstvo. U anglosaksonskoj tradiciji pod pojmom citizenship obrađivani su problemi građanske participacije, aktivizma i identiteta, kao i pitanja formulisanja uslova pripadnosti političkoj zajednici. Znači, pojam se odnosi na ideju korpusa i aktivnosti građana, ali i na pitanje formalnih uslova sistema u kojima građani žive, kao državljani konkretne političke zajednice.

Može se reći da je državljanstvo "statičniji" pojam koji implicira formalno-pravne uslove pripadanja zajednici, dok je građanstvo apstraktniji i "dinamičniji" pojam, jer implicira zamišljanje zajednice, ali i aktivno sudjelovanje u njoj.

2. Evropsko građanstvo

Koncept građanstva Evropske unije uveden je Mاستrihtskim sporazumom (1992).¹⁰ Svako lice koje ima državljanstvo jedne od država članica Evropske unije smatra se 'građaninom unije'. Građani Evropske unije imaju određena prava i privilegije unutar unije, ali ne obuhvataju sva prava i obaveze svojstvena državljanima država članica. To su uglavnom prava koja imaju i u svojoj matičnoj zemlji članici kao što su pravo slobodnog kretanja i prebivališta (na teritoriji EU), pravo pisanja predstavki, pritužbi i peticija pred Evropskim parlamentom, aktivno i pasivno biračko pravo na lokalnim izborima i izborima za Evropski parlament itd. Lisabonski ugovor promovira evropsko građanstvo proširenjem demokratije koja predstavlja temelj evropskih integracija.

Građani država koje tek trebaju da pristupe Evropskoj uniji treba da budu svjesni činjenice da proces pristupanja uniji transformiše društvo u cjelini, te da zahtijeva njihovo aktivno učešće. Građanin je državljanin koji ima ne samo prava, već i obaveze za aktivnim učešćem u oblikovanju i upravljanju zajednicom. U Povelji o osnovnim pravima (2000)¹¹ koju su na zajedničkom zasjedanju usvojili Evropski

¹⁰ Ugovorom iz Mاستrihta iz 1992. godine Evropska unija je uspostavljena kao ekonomska i politička zajednica (sui generis), ali i kao politički sistem. Pojam "građanstvo" ovim ugovorom upotrijebljen je kao komplementaran pojam državljanstvu, međutim nije bilo moguće upotrijebiti pojam "državljanstvo" jer Evropska unija nema klasične atribute države. Poveljom o osnovnim pravima atribut "komplementarno" zamijenjen je atributom "dodatno", čime je iskazana namjera da se nacionalno državljanstvo ne nadomjesti evropskim građanstvom.

¹¹ www.academia.edu, Stanković-Pejnović, Vesna, Ka evropskom građanstvu, naučni rad

parlament, Evropska komisija i Vijeće ministara EU kodificirana su osnovna prava građana EU (građanska, politička, socijalna i ekonomska). Evropski identitet interpretira se kao sekundarna nacionalna identifikacija, kojom se ne poništava nacionalni identitet.

3. Civilno društvo u BiH

Civilno društvo se sastoji od akcija građana koje su usmjerene ka poboljšanju zajednice i društva. Građani se udružuju dobrovoljno u institucije civilnog društva radi zagovaranja svojih zajedničkih interesa. Ljudi se okupljaju oko zajedničkih interesa, ciljeva i vrijednosti, te im je zajedničko djelovanje u kojem se prepoznaje opće dobro. Civilno društvo čini osnovu demokratski uređenih sistema. Institucije civilnog društva mogu biti različite humanitarne organizacije, poslovna udruženja, profesionalna udruženja, fondacije, organizacije za zaštitu ljudskih prava (dječijih, ženskih) itd.

U Bosni i Hercegovini, prije rata je postojao niz javnih organizacija koje su uglavnom djelovale u oblasti sporta i kulture. Nakon rata, dolazi do naglog porasta nevladinih organizacija, pa tako danas postoji veliki broj registrovanih organizacija, preko 12 000¹², a od toga znatno je manji broj profesionalnih organizacija. Organizacije civilnog društva u BiH manje se finansiraju iz javnih budžeta, a više od strane donatora, karakteriše ih loša komunikacija unutar sektora civilnog društva, te nedovoljna komunikacija sa vladinim sektorom (domaći fondovi predviđeni za ove organizacije distribuiraju se na netransparentan način). Fokus Evropske unije je na jačanju saradnje između lokalnih vlasti i organizacija civilnog društva, uspostavi institucionalnih mehanizama za saradnju sa civilnim društvom na nivou državne vlade, entitetskih vlada i Brčko distrikta, te jačanje transparentnosti kada je u pitanju finansiranje iz javnih budžeta.

Razvoj civilnog društva jedan je od prioriteta BiH u procesu evropskih integracija. U dokumentu Evropske unije "Strategija proširenja i ključni izazovi 2010.-2011." između ostalog se navodi da "…Kultura prihvatanja i poštivanja uloge koju ima civilno društvo mora postojati kako bi se organizacijama civilnog društva omogućilo da se angažuju u djelotvornom dijalogu o politikama djelovanja. Javne rasprave o političkim inicijativama i nacrtima zakona trebaju postati opšte pravilo. Pristup civilnog društva vladinoj podršci često ugrožava nedostatak transparentnosti i loše utvrđeni kriteriji raspodjele sredstava." Ministarstvo pravde Bosne i Hercegovine u

¹² www.europa.ba

okviru zakonskih nadležnosti saraduje sa nevladinim sektorom i osigurava razvoj civilnog društva.

Još uvijek je nedovoljan nivo znanja kako članova civilnog društva, tako i javnosti o osnovnim karakteristikama, ulozi i utjecaju koje ono ima na pozitivne promjene u državi. Bez jasne svijesti građana o svojim individualnim ljudskim pravima nema ni uspostave efikasnog civilnog društva. Aktuelno stanje i uređenje u Bosni i Hercegovini je takvo da su konstitutivni narodi istovremeno negdje većina, a na drugom mjestu manjina, a upravo odnos prema manjinama može se uzeti kao mjerilo odnosa prema ljudskim pravima.

Što se tiče zakonskog okvira na nivou BiH, Parlamentarna skupština BiH usvojila je 2001. godine Zakon o udruženjima i fondacijama (»Službeni glasnik BiH«, br. 32/01). Već naredne godine, Parlament FBiH donio je isti zakon na federalnom nivou (»Službene novine FiH, br. 5/02), te je na taj način jedinstveno uređena materija koju su do tada regulisala tri zakona. Republika Srpska također je uredila pitanja postojanja i rada nevladinog sektora kroz Zakon o udruženjima i fondacijama (»Službeni glasnik RS« br. 52/01) i time zamijenila dva zakona koja su do tada regulisala tu materiju.

U Bosni i Hercegovini, svi oni koji se ne izjašnjavaju kao Srbi, Bošnjaci i Hrvati su građani drugog reda. Ni nakon više od šest godina nije sprovedena odluka Evropskog suda za ljudska prava u slučaju Sejdić-Finci koja nalaže da se ukinu ustavne odredbe kojima su pripadnici nacionalnih manjina onemogućeni da se kandiduju za najviše funkcije u državi. Isto tako, kroz slučaj dr. Ilijaz Pilav dokazano je da su pored diskriminacije »ostalnih« naroda u Bosni i Hercegovini, diskriminirani i pripadnici konstitutivnih naroda. Kada je u pitanju izborni proces za najviše funkcije u državi, nailazimo na neravnopravnost pripadnika dva konstitutivna naroda u odnosu na trećeg u jednom entitetu, a u drugom entitetu neravnopravnost jednog konstitutivnog naroda u odnosu na druga dva. Potpuna primjena Evropske konvencije o ljudskim pravima podrazumijeva promjenu Ustava i otklanjanje pomenutih neravnopravnosti. U predmetu »Azra Zrnić protiv BiH« Evropski sud za ljudska prava također navodi hitnost promjene Ustava BiH. Za Azru Zrnić koja se izjašnjava kao građanka Bosne i Hercegovine, Evropski sud za ljudska prava presudio je da su prekršena ljudska prava, jer se prema Ustavu BiH nije mogla kandidovati za Dom naroda i Predsjedništvo BiH pošto se ne izjašnjava kao pripadnica nekog od konstitutivnih naroda. Ova presuda u prvi plan stavlja građanina, a ne etnonacionalnu pripadnost.

Zaključak

Univerzalnost ideje građanstva ogleda se u postojanju obilježja koje možemo prepoznati bez obzira o kakvom tipu poretka se radi. To je jedan opšti status koji omogućava ljudima, tj. građanima članstvo u jednoj političkoj zajednici, na osovnu principa jednakosti za sve, sa istim pravima, slobodama, odgovornostima i ograničenjima. Milan Podunavac u svome tekstu «Princip građanstvai poredak politike» kaže da je «...dobar građanin onaj koji podjednako daje najviše što može sugrađanima i svojoj političkoj zajednici. Građanstvo nije samo forma identiteta; to je forma identiteta koja se razlikuje od svih drugih i ima u odnosu na druge forme identiteta osobito prvenstvo.» Obzirom da o građanstvu razmišljamo u kontekstu globalizacije, razvoja međunarodnih institucija, pravnih mehanizama za zaštitu ljudskih prava itd., to prevazilazi ideju statusa i participacije u političkoj zajednici i samim tim razumijeva se na neke novije načine.

Bosna i Hercegovina je međunarodno priznata država, članica Ujedinjenih nacija, potpisnica Evropske konvencije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama, te je njena državnost u formalnom smislu neupitna. Međutim, U Bosni i Hercegovini, svi oni koji se ne izjašnjavaju kao Srbi, Bošnjaci i Hrvati su građani drugog reda. Niti je sprovedena odluka Evropskog suda za ljudska prava u slučaju Sejdić-Finci koja nalaže da se ukinu ustavne odredbe kojima su pripadnici nacionalnih manjina onemogućeni da se kandiduju za najviše funkcije u državi, niti su sprovedene presude u slučaju «Azra Zornić protiv BiH» i slučaju dr. Ilijaz Pilav koje ukazuju na diskriminaciju konstitutivnih naroda, ali i svih građana BiH. Potpuna primjena Evropske konvencije o ljudskim pravima podrazumijeva promjenu Ustava i otklanjanje pomenutih neravnopravnosti.

Može se zaključiti da je ravnoteža odnosa civilno društvo-država toliko ugrožena da pravi ozbiljnu prepreku daljem razvoju demokratije. Moguće je da se ona može konsolidovati na izbornom nivou, ali dublja vrijednosna promjena koja je neophodna za demokratiju u dugoročnom smislu je neostvariva bez jasnog partnerstva civilnog društva i političke sfere.

Nevladine organizacije kao mehanizam kontrole i kritike vlasti su tu i da ispravljaju propuste i učine da se lakše ostvare odluke. Svaka nevladina organizacija fokusira se na određeni životni problem, a što ih je više, govori nam da je obuhvaćeno više životnih pitanja. Svrha nevladinih organizacija je da kontroliše i kritikuje vlast, ali i da pomaže u zajedničkom ostvarivanju određenih projekata.

Građani država koje tek trebaju da pristupe Evropskoj uniji treba da budu svjesni činjenice da proces pristupanja uniji transformiše društvo u cjelini, te da zahtijeva njihovo aktivno učešće. Građanin je državljanin koji ima ne samo prava, već i obaveze za aktivnim učešćem u oblikovanju i upravljanju zajednicom.

LITERATURA:

- Pierson, Christopher, *Modern state*, drugo izdanje, Routledge, London, 2004.
- Pusić, Eugen, *Upravljanje u savremenoj državi*, Društveno veleučilište, Zagreb, 2002.
- Tilly, Charles, *Nastanak nacionalnih država u Zapadnoj Evropi*, Princeton University Press, 1975.
- Visković, Nikola, *Država i pravo*, drugo, izmijenjeno izdanje, Birotehnika, Zagreb, 1997.
- Lipset, Seymour Martin & Lakin, Jason M., *The Democratic Century*, The University of Oklahoma Press, 2004.
- Gill, Graeme, *The nature and development of the Modern State*, New York, Palgrave, 2003.
- Kymlicka, Will and Wayne, Norman, *Return of the Citizen: A Survey on Citizenship Theory, Ethics*, Vol. 104, No. 2, The University of Chicago Press
- Diamond, Larry, *Developing Democracy – Towards Consolidation*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, London, 1999.
- Przeworski, Adam et al., *Democracy and Development*, New York: Cambridge University Press, 2000.
- Kitschelt, Herbert, *Post-Communist Party Systems*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.
- Linz Huan, Stephan Alfred, *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, The John Hopkins University Press, Baltimore, London, 1996.
- Pavlović, Vukašin, *Civilno društvo i demokratija*, Službeni glasnik, Beograd, 2006.
- Stojiljković, Zoran, *Civilno društvo i konsolidovanje demokratije*, u *Budućnost civilnog društva u Srbiji*, Žarko Paunović, Milenijum, centar za razvoj građanskog društva, Beograd, 2007.
- Fukujama, Francis, *Građenje države*, Filip Višnjić, Beograd, 2007.
- Pavlović, Vukašin, *Potisnuto civilno društvo*, Beograd, 1995.
- Barber, B., *Strong Democracy*, Berkeley, University of California Press, 1984.
- Andrews, G., *Citizenship*, London; Lawrence & Wishart, 1991.
- Beetham, D., *Max Weber and the Theory of Modern Politics*, Cambridge: Polity, 1985.
- Anderson, B., *Imagined Communities*, London: Verso, 1991.

Izvorni naučni rad

Primljen: 04.06.2016.

UDK: 304.4

TENDENCIJE SAVREMENIH KULTURNIH POLITIKA
THE TENDENCIES OF CONTEMPORARY CULTURE POLICIES

Nezir Krčalo

nezir.krcalo@fu.unsa.ba

Fatima Klepić

fatima.klepic@fu.unsa.ba

SAŽETAK

Oblikovanje kulturnih politika u evropskoj je političkoj praksi novijeg datuma. Uz državu su vezane ne samo proračunski već i kulturno-povijesno. Instrumenti kulturnih politika u Evropi izuzetno su različiti i stalno ih umnožavaju, ali njihovi rezultati sporo se pojavljuju a brzo odjavljuju. Politički materijal kulture vrlo je opsežan i ništa s tim materijalom ne može učiniti bez vlastitog “umijeća koje po mjerilu mogućeg zna što hoće i hoće ono što može” (E. Bloch).

Ono što te savremene modele kulturnih politika razlikuje su pitanja: ko je “donosilac odluka” i nosilac strategije kulturne politike: organi državne uprave, paradržavna tijela (savjeti), privatni sektor, nevladin sektor i finansijski centri moći.

Ključne riječi: kulturna politika, strateško planiranje, vizija, ciljevi, instrumenti.

SUMMARY

Adapting culture policies has become a recent activity in the European political practice. They are interconnected to the state in more than one way, that is a budget-wise but also culturally and historically wise. Their instruments, those of culture policies in Europe, are extremely variable and constantly multiplies but still their results are reachable and implemented quite slowly though they are cancelled and extinguished quickly. Political culture material is enormous and nothing can be done with it unless there is a proper personal “skill that is in proportion to the doers capacity and knowing what one can really achieve” (E.Bloch). What distinguishes those contemporary models of culture policies are the questions asked: who is “decision maker” and the main policy definer: state organs, parastate organs (council bodies), private sector, non-governmental sector and financial power centers.

Key words: culture policy, strategic planning, vision, goals, instrument and tools

Uvod

Kulturna politika za zadatak ima da definiše ciljeve (šta se razvojem konkretno kulture želi postići), aktere (kojima se povjeravaju zadaci čije obavljanje vodi ostvarivanju postavljenih ciljeva), instrumente i mehanizme (u smislu preporučenih najboljih načina da se zadaci obave i ciljevi ostvare kao i u smislu podrške sprovođenju akcija vezanih za obavljanje zadataka i ostvarivanje ciljeva)¹. Kao i druge javne politike, kulturna politika se modelira na različite načine a koji se model primijenjuje zavisi i od opće situacije u državi i od toga kako se kultura definiše na nacionalnom nivou. Najveći broj debata koje se vode oko neke javne politike (a kulturna politika nije izuzetak) odnose se na prijedloge regulative i raspodjelu sredstava. Razlog tome je što su zakoni i finansije najvažniji instrumenti sprovođenja javne (kulturne) politike.

Postojanje kulturne politike jednog društva zavisi, prije svega, od potrebe njenih kreatora, pa će tako ona biti eksplicitna ili implicitna, zasnovana na realnim potrebama onih nad kojima se primijenjuje ili na apstraktnim principima koje formulišu njeni stvaraoci. Imajuću na umu da javne politike predstavljaju operacionalizaciju kulturnih politika kao idejnog i vrijednosnog okvira same politike, preciznije, da su kulturne politike zapravo javne politike kojima se uređuje sfera kulture, „strategija“ razvoja kulturne politike čini se kao logičan ishod ova dva kontinuum, ona ne može da ih se „oslobodi“ niti da ih „prevaziđe“, pa je je otud i ona sama liminalna. To je zapravo prag sa kojeg započinjemo potragu za značenjem i čitanjem kulture i to prelazno stanje možemo označiti: nije više ono prethodno, ali još nije ni ono naredno.

Javne politike

Sredinom prošlog stoljeća Harold Laswell uvodi pojam nauke o politikama (*policy sciences*), kao oznaku za multidisciplinarni i racionalni pristup rješavanju društvenih problema. Daljnji razvoj čitavog pristupa ide u pravcu postupnog oblikovanja područja istraživanja pod oznakom javnih politika (*public policy*), odnosno, kad je riječ o metodološkom pristupu pod oznakom analize politika (*policy analysis*).

¹ Dragičević-Šešić, M. i B. Stojković (1996), Kulturni menadžment, animacija, marketing, Beograd, Clio, str. 40.

Pristup političkim procesima zasnovan na analizi politika ima svoje metodološko ishodište u širokom kontekstu racionalizacije državnog i političkog odlučivanja. Ono se sve više pokazuje kao djelatnost pravljenja politika (*policy-making*), koje svoj temelj nalazi u metodama izvorno razvijenim u prirodnim naukama. Riječ je o pristupu koji drži da je savremeni svijet pun “zagonetki i problema” koji mogu biti riješeni različitim vrstama politika. Već je Max Weber uočio da rast industrijske civilizacije zahtijeva sve racionalnije oblike organizacije države, trgovine i industrije. Shodno tome, došlo je do distingviranja procesa “pravljenja politika”, kao političkog problema, od javne uprave, kao funkcije koju obnaša birokratija. U dvadesetom stoljeću taj je proces došao do punog izražaja, te je ideja da vlada kreiranjem politika može rješavati probleme označila svojevrstu revoluciju u društvenim naukama. Ovaj koncept označio je početak novog pristupa proučavanju društva i politike.

Na Lasswellove se postavke nadovezao niz društvenih teoretičara, obogativši proučavanje javnih politika sustavnim metodologijskim temeljima. Analiza politika dijeli se, pritom, na dva temeljna pravca. Prvi analizu politika vidi kao racionalni model podijeljen na više sukcesivnih faza (defniranje problema, implementacija, evaluacija i sl.), koje imaju svoj početak i kraj. U takvom se pristupu putem niza uzročno-funkcionalnih veza između okoline, inputa, političkog sustava i outputa, nastoji objasniti proces kreiranja javnih politika. Drugi pravac sugerira uvođenje modela koji u središte analitičke pažnje postavlja moć koju različiti akteri političkog procesa (političari, birokratija, interesne skupine, poslovni sektor) imaju u kreiranju javnih politika. Analiza politika je nakon toga obogaćena novim metodologijskim spoznajama. Predmet razmatranja nije više tek ekonomska politika, nego i sve ostale javne politike – socijalna skrb, stanovanje, zaštita okoliša, prostorno planiranje, razvoj lokalne samouprave. Vrijednovanje javnih politika ušlo je kao nastavni sadržaj u planove svih relevantnih fakulteta, postavši nezaobilaznim “alatom” za razumijevanje savremene politike.

Metodološka pitanja

Istraživanja javnih politika zahvaćaju široki spektar aktera i procesa, zbog čega je vrlo teško odrediti temeljne metodologijske činioce samog pristupa. Krene li se ipak u tom pravcu, mogu se istaknuti tri temeljna činioca analize politika, kojima taj pravac istraživanja politike osigurava svoju posebnost. Izraz politike (*policy*) odnosi se na cilj, izbor među alternativama i racionalnost u odlučivanju. Javne politike se, pritom, u strukturnom smislu smještaju između pojedinačnih odluka uzrokovanim sebičnim interesima i društvenih pokreta čije je djelovanje u znatnoj mjeri određeno

iracionalnošću. Premda izraz politike može označavati i niz drugih stvari, čini se da navedeni strukturni činioци najbolje opisuju značenje izraza politike, odnosno, javne politike. Riječ je o procesu kolektivnog odlučivanja kojim se nastoji postići neki društveno poželjan cilj. Do cilja se dolazi vrjednovanjem različitih alternativa u odlučivanju, koje sa sobom nose različite rasporede troškova i koristi. Konačno, izraz politike koristi se za razmatranje političkog ponašanja koje je prožeto snažnom racionalnošću u odlučivanju, te se ne može promatrati kao “iracionalni manevarski prostor” (Karl Manheim). Pođemo li od toga, izraz racionalnost doslovno znači: imati politiku za x , za rješenje nekoga društvenog problema.

Javne politike predstavljaju pokušaj da se definira i strukturira racionalna osnova za političko djelovanje ili nedjelovanje. Pri svemu tome, izraz politike odnosi se, u skladu s početnom Laswellovom definicijom, na racionalne argumente koji predstavljaju zahtjev za razumijevanje, ali istodobno, i za rješavanje problema. Prethodno je naznačeno da izraz politike, odnosno, javne politike, na općenitoj razini valja locirati u široki prostor koji povezuje pojedince i društvene pokrete. Damo li svemu tome preciznije određenje, javne politike možemo locirati između izbornog tijela i političke sfere koju nadziru političke elite. Rečeno meta-jezikom, javne politike predstavljaju odgovor političke elite na potražnju izbornog tijela za javnim dobrima. Stoga se od političara očekuje da imaju politike (*policy*) kao što se očekuje da ćete u trgovini pronaći robu. Javne politike predstavljaju, dakle, racionalno objašnjenje političkih elita za ono što predlažu ili za ono što rade. Stoga, kad kažemo da od političara očekujemo da odluke donose nakon racionalnog razmatranja, zapravo kažemo kako od njih očekujemo da imaju politiku, da su spremni ponuditi različite javne politike kao mehanizme za rješavanje društvenih problema. Nakon određenja temeljnih osnova za razlikovanje politike kao “iracionalnog manevarskog prostora” (*politics*), od politike u njezinu racionalnom, konkretnom sadržajnom smislu (*policy*), valja konkretnije postaviti metodologijske osnove na kojima se zasniva savremena analiza javnih politika. Čitav proces kreiranja politika odvija se u pet faza, koje uključuju: postavljanje programa rada (*agenda setting*), uobličavanje politika (*policy formulation*), usvajanje politika (*policy adoption*), provođenje politika (*policy implementation*) i ocjenjivanje politika (*policy assessment*).²

Imperativi i projektni uvjeti

Oblikovanje kulturnih politika, te donošenje dokumenata o njima, u evropskoj je političkoj praksi novijeg datuma. Kulturne politike razvijenih zemalja u načelu su *inkubirane* daleko ranije nego što su bile artikulirane. Kulturna politika pokazuje se,

² Petak, Z., Komparativne javne politike, Polit. misao, Vol XXXIX, (2002.), br. 1, str. 51–62.

najprije, kao *jedna od* politika zajedno s ekonomskom, socijalnom, zdravstvenom itd. one političke stranke ili koalicije stranaka, koja je na vlasti u određenom izbornom razdoblju. Zbog toga je i razvojni karakter većine evropskih kulturnih politika *fazni*. Faza je najčešće označena temeljnim političkim načelom stranke koja kulturnu politiku oblikuje, a sasvim rijetko naslovljena osobom koja je utjecala na njezino kreiranje. Svaka kulturna politika ima tradicijski oslonac (umjetničke ustanove s dugim stažom ili nacionalnom vrijednošću) i klasična područja (npr. zaštite spomenika kulture, arhivske građe ili zaštite okoliša, muzejske, bibliotečke djelatnosti i sl.) koja obavezuju na tzv. sustavnu potporu.

Evropske kulturne politike otuda su artikulirane često suprotnim imperativima. Uz državu su vezane ne samo proračunski već i kulturno-povijesno, tj. *imperativom duga* kao zadatog. Uz politiku s mandatom vladanja vezane su *imperativom projekta*. Radi se, najčešće, o projektu koji je sposoban “intervenirati” ili aktivirati rješenja čiji cilj je jača dinamika i veća fleksibilnost cijelog kulturnog polja. U načelu, radi se o tri projekta:

Načelo djelotvornosti državne zajednice, i projektni je uvjet svih njezinih politika, pa i kulturne. Kulturnim politikama obično prethode “nužni koraci” koje država poduzima u otklanjanju zapreka djelotvornosti sustava, a na koje “nailazi” u kulturi. Prethode im, zatim, raznovrsni formalni i neformalni “potezi” slijedom poduzetog i nasuprot njemu. Kulturne politike nastaju s ciljem *složenog* odgovora na zatečenu ili zapriječenu dinamiku odnosa i oblika participacije države i društva u “cijenu koštanja” kulture. U “cijenu koštanja” kulture, kada je riječ o evropskim zemljama razvijene demokratije, ulaze sredstva iz proračuna središnje, regionalne i lokalne vlasti. Unutarnje su proporcije ovih izdvajanja vrlo različite, od zemlje do zemlje. U tu cijenu ulaze i sredstva iz drugih izvora: mecenatstva, privatnih fondova i inicijativa, poreza na proizvode same kulturne industrije (npr. audio-video), sponzorstva ohrabrenog poreznim olakšicama i sl.

Političko povjerenje u kulturnu vrijednost, njezine učinke i domete tih učinaka, svugdje u Evropi utječe na artikuliranje kulturnih politika. Visoka razina tog povjerenja važan je projektni uvjet u stvaranju kulturne politike “dostojne svog imena”. Niska razina tog povjerenja, kulturu - čestu pozornicu državnog ponosa i političkih obećanja, stalno drži na dohvat “racionalnih rješenja”, odnosno čisto “planske” politike kojoj su stranke s mandatom vladanja, pogotovo u ranijoj evropskoj političkoj praksi, često sklone.

Postojanje protuprojekata, svugdje se u evropskoj političkoj praksi pokazalo kao važni projektni uvjet u artikuliranju same kulturne politike. Protuprojekt obično predlažu stranke ili koalicije stranaka, a rjeđe grupe ustanova u kulturi, te formalne i neformalne grupe umjetnika i drugih kulturnih radnika. Protuprojekti imaju načelno kontraofanzivni karakter, te vrše pritisak na odgovornost za kulturu u političkoj sferi kao takvoj. Protuprojekti su značajni ne samo zato jer predlažu nova rješenja, već i zato jer prosijavaju stare ili stalne prioritete u kulturi. Rezultat sučeljavanja projekata i protuprojekata redovno fiksira neke tačke saglasnosti glede kulturnih ustanova ili područja, ili djelatnosti od nacionalnog interesa, a ujedno iskazuje značajne razlike glede “nužnih koraka” koje valja poduzeti u pogledu organiziranja, finansiranja, vrjednovanja, odnosno samog funkcioniranja kulturnog sektora.

Politički materijal kulture

Instrumenti kulturnih politika u Evropi izuzetno su različiti jer su izvedeni iz raznovrsnih oblika inkubacije, iz brojnih razvojnih specifičnosti te iz posebnih interpretacija projektnih uvjeta (djelotvornosti zajednice, političkog povjerenja, konkurentnosti modela) kulturne politike.³ Velika je razlika u instrumentima kulturne politike, od države do države: koja neprekidno generira nove ideje, ali ne i prikladne strukture podrške, zatim kulturne politike koja ima manje ideja ali jaču volju u pogledu iniciranja struktura izvan dometa državnog administriranja i s “boljim pogledom” na sve kulturalno, te kulturne politike koja je do kraja oblikovana sasvim jednostavnom postavkom: “kulturna je politika, kao i umjetnosti same, dinamična”. Instrumenti kulturne politike u Evropi različiti su i s obzirom na proračunske, kulturnopovijesne i inovacijske imperATIVE. Premda često u nesuglasju, ti imperativi nalažu jedno te isto: inventivne instrumente. U potrazi za takvima, evropske kulturne politike svoje instrumente stalno umnožavaju, ali njihovi rezultati sporo se pojavljuju a brzo odjavljuju. Katalog *područja* kulturne politike vrlo je opsežan. Za razliku od instrumenata, većinu tih elemenata i područja lahko je naznačiti:

- Oblici državne uprave i samouprave,
- Gospodarska snaga zemlje,
- Položaj i struktura ministarstva,
- Temeljne kulturne ustanove,
- Baština,
- Ustanove umjetničkog i stručnog obrazovanja,

³ Molar, K., 2000., Kulturni inženjering, Beograd, Clio, str. 5.

- Kulturno zakonodavstvo,
- Savremeno umjetničko djelo i djelovanje,
- Izdavaštvo,
- Biblioteke,
- Muzeji i galerije,
- Kazalište,
- Film,
- Mediji,
- *Net*-kultura,
- Ekološka kultura,
- Kultura gradnje i gradogradnje,
- Kultura *designa* i primijenjenih umjetnosti,
- Kultura amaterizma,
- Manjinske kulture,
- Nevladine udruge i ustanove,
- Projekti, akcije, inicijative,
- Ustanove istraživanja i povezivanja kultura,
- Kulturna industrija,
- Mecenatstvo, sponzorstvo, donatorstvo itd.

Sadržaj nabrojenog, ali i onog ispuštenog, jedini je *politički materijal* kulture. Ona danas, u svijetu savremenosti, ništa s tim materijalom ne može učiniti bez vlastitog “umijeća koje po mjerilu mogućeg zna što hoće i hoće ono što može” (E. Bloch).

Temeljna obaveza kulturne politike

Premda je “sloboda stvaralaštva” u svim demokratijama ustavom garantirana, upravo kulturne politike zemalja razvijene demokratije “slobodu izraza” ističu kao svoj vlastiti, najvažniji cilj. Ustavom zajamčena sloboda stvaralaštva nije isto što i “sloboda izraza” kao ciljno načelo kulturne politike. “Sloboda stvaralaštva” je ustavno pravo građana, dok je “sloboda izraza” načelo kojim kulturna politika preuzima obavezu u pogledu mjera za “puno ostvarenje toga prava”. Sloboda izraza je prvenstveno *poetička* a ne samo politička kategorija. U njezinu su temelju “multiformnost” umjetnosti, “pluralnost” kulture i “multiverzum” osobnosti. Fenomeni koje politika kao takva može primiti na se, recipirati, jedino kroz “zasebnu” politiku koja ih umije štiti, podržavati, razvijati i vrjednovati. Sloboda izraza je temeljna obaveza kulturne politike, jer tu obavezu niko osim nje ne može preuzeti, a niko osim društva ostvariti.

Organi državne uprave i savremene kulturne politike

Svako nadležno vladino tijelo odluke o ključnim pitanjima kulturnog razvoja na ukupnoj državnoj teritoriji mora da donosi na osnovu strateških istraživanja i analize postojeće situacije u oblasti kulture, na osnovu potreba različitih populacija unutar zemlje, da uočava probleme i pronalazi odgovarajuće načine da na njih odgovori nizom praktičnih postupaka. Oni čak uopće i ne moraju da budu isključivo vezani samo za oblast kulture i umjetnosti pošto kultura odavno nije izolovani resor, već jako važna oblast multidimenzionalnog razvoja svake društvene zajednice koja ima kapacitete da prepozna njen potencijalni ili ostvareni doprinos. To znači da kultura može doprinijeti razvoju turizma ukoliko se aktiviraju kulturni potencijali koji su atraktivni za turiste, ili da umjetnost može da služi socijalnoj koheziji, terapiji i liječenju bolesnih, marginalizovanih i manjinski grupa, ili da kulturna industrija doprinosi povećanju broja zaposlenih i otvaranju novih radnih mjesta itd. Jedini uslov da se to dogodi jeste da vlada ima kapacitet da uoči razvojne potencijale kulture i umjetnosti. Ako ona na kulturu nastavi da gleda kao na potrošača koji troši novac iz državnog budžeta, a ne donosi nikakve vidljive i konkretne rezultate (ekonomske ili političke), nastaviće da se ponaša kao u prošlosti. Davaće finansijska sredstva koliko može a kultura neće biti prioritet i sve će nastaviti da funkcioniše po starom sistemu piramidalne kulturne politike “od gore”, pri čemu će politička elita na vrhu procjenjivati značaj kulture bez dovoljno motivacije, znanja i sposobnosti da doprinese strukturalnim promjenama. One su u tranziciji neophodne budući da je njen cilj da postojeći centralizovani totalitarni sistem transformiše u demokratski.

Da bi se to dogodilo, piramidalni sistem odlučivanja mora da se transformiše u horizontalni odnos moći, u kojem organi državne uprave (na svim nivoima) postaju ravnopravni i jednaki partneri ostalim zainteresovanim akterima kulturnog razvoja. Iskustva ukazuju na to da se tranziciono kretanje zaustavi kod jednog od dva tradicionalna i jedino moguća modela kulturne politike u onim državama u kojima je kulturni razvoj odgovornost vlade i državnih organa. Ta dva modela su državni ili paradržavni, s tim što i jedan i drugi u tranziciji trpe neophodne strukturalne promjene kako bi mogli da odgovore savremenim potrebama društva. Sve one idu ka tome da se razlike među njima smanje, i to kroz praktična rješenja za ublažavanje rizika koji su svojstveni ovim modelima. Kao primjer mogu nam poslužiti iskustva Holandije i Velike Britanije. Holandija je rješenje pronašla u tome da državni parlament usvaja četvorogodišnji nacionalni kulturni plan, dok u Velikoj Britaniji ministarstvo kulture definiše prioritete, a umjetnički savjet ih, kao paradržavno tijelo, implementira u praksi. Kada se u tradicionalne kulturne

sisteme, bez obzira na jedan od dva postojeća modela, unesu potrebne strukturalne reforme koje ih osavremenjavaju i čine demokratskim, dobijamo dva različita, a suštinski slična savremena modela kulturnih politika čije su karakteristike:

- dekoncentracija moći u državnom aparatu (prenošenje odgovornosti na lokalne organe uprave, osnivanje stručnih savjeta i paradržavnih tijela)
- uvažavanje pluraliteta kultura, zbog čega se sve kulture i svi kulturni modeli (dominantni i potkulturni) ravnopravno tretiraju, što je osnovni princip kulturne demokratije;
- uvažavanje principa pluraliteta finansiranja;
- uvažavanje principa pluraliteta vlasništva.

Ono što te savremene modele kulturnih politika ipak razlikuje su pitanja: ko je “donosilac odluka” i nosilac strategije kulturne politike, i da li postoji i u kojoj mjeri sprega i partnerski odnosi “donosilaca odluka”, što se manifestira kroz koordinirano “donošenje odluka” i aktivno učešće u donošenju razvojnih strategija kulturne politike. Da bi ovo bilo jasnije, dovoljno je uočiti veliki broj potencijalnih donosilaca odluka (kroz zakone, strategije finansiranja i sl.). To može biti:

1. javni sektor koji preko državne uprave i budžeta planira i sprovodi kulturnu politiku direktno intervenišući u kulturnom sistemu;
2. javni sektor preko paradržavnih savjeta, fondova i zakonskih mogućnosti u oblasti fiskalne politike;
3. privatni sektor preko sponzorstava direktno interveniše u kulturni sistem;
4. nevladin sektor preko NVO koje djeluju u oblasti kulture i preko javnih konkursa fondacija direktno interveniše u kulturni sistem;
5. finansijski centri moći koji deluju na tržište preko kulturne industrije, a naročito multimedijalne industrije i telekomunikacija.⁴

S druge strane, javnost možemo razumjeti kao zajednicu zainteresovanih aktera koja uspostavlja sistem monitoringa i evaluacije kvaliteta u kulturi. To znači da javnost treba stalno da preispituje praktične postupke državnih organa i svih “donosilaca odluka”, i da analizira efekte takvih postupaka u odnosu na misiju kulturne politike, viziju budućnosti kulture u zemlji i postavljene ciljeve, koji ne samo da moraju biti vidljivi i jasni, nego i donijeti i definisani uz učešće javnosti. U

⁴ Vesna Đukić Dojčinović, Tranzicione kulturne politike – konfuzije i dileme, Zadužbina Andrejević, Beograd, 2003, str. 87.

tom smislu, javne debate imaju svrhu ako preispituju konkretne odluke, postupke ili aktivnosti, i reaguju na njih podrškom, kritikom ili pritiskom, sa ciljem da se dođe do određenih rezultata i željenih promjena. Nikada do sada društvene odluke nisu bile toliko pod nadzorom javnosti i podložne uticaju zainteresovanih grupa i svih onih na koje te odluke utiču. Oni koji istinski brinu o svojim interesima ne ustručavaju se od miješanja u proces odlučivanja i opsjedaju državnu administraciju. Od interesne grupe postaju grupa za sprovođenje pritiska. Lobiji su svuda u svijetu prisutni, ali u izgleda kao da su najglasniji i najuticajniji oni kojima odgovara da se ništa ne mijenja i da se ne dođe do željenih promjena.

Model kulturne politike u BiH

U našoj zemlji Ministarstvo civilnih poslova Bosne i Hercegovine je nadležno tijelo zaduženo za donošenje dokumenata koji se odnose na kulturnu politiku.⁵ U sklopu ovog ministarstva postoji devet sektora među kojima je Sektor za nauku i kulturu sa odsjekom za kulturu. Nadalje, u sastavu Vlade Federacije Bosne i Hercegovine postoji Ministarstvo za kulturu i sport u sklopu kojega postoji Sektor za kulturno naslijeđe i kulturu. Ministarstvo nema nalagodavnu ulogu prema nižim nivoima vlasti, nego koordinacijsku, a to znači da ne može biti kreator niti instrument sprovođenja eventualne nove kulturne politike. Zatim, na nivou Kantona postoje Sektori za kulturu koji vrše upravne i druge stručne poslove koji se odnose na: utvrđivanje i predlaganje politike razvoja kulture i kulturnih djelatnosti, pripremanje, provođenje i praćenje zakona i propisa u oblasti kulture, osnivanje i nadzor nad radom javnih ustanova kulture iz nadležnosti Ministarstva, organizovanje i učestvovanje u organizovanju kulturnih manifestacija od značaja za Kanton, regulisanje i obezbjeđivanje uslova za zaštitu, revitalizaciju, restauraciju kulturno-historijskog i graditeljskog naslijeđa, muzeja, spomenika i spomeničkih ansambala na području Kantona, a obavlja i druge stručne poslove koji se odnose na nadležnost Ministarstva u oblasti kulture. Posljednji nivo odlučivanja čine općine grupisane prema pripadnosti određenom kantonu kojih ima 141 (Federacija BiH 79 općina, Republika Srpska 62 općine), dok su osnovni nosioci upravne funkcije u kulturi na nivou općina odjeljenja za društvene djelatnosti.

U Republici Srpskoj situacija je nešto jasnija jer postoji Ministarstvo prosvjete i kulture, a pri Vladi Brčko distrikta postoji Odjeljenje za privredni razvoj, sport i kulturu. Da bude slika jasnija, u BiH postoji 14 ministarstava koja se bave

⁵ Strategiju kulturne politike BiH s aneksima usvojilo je Vijeće ministara BiH na prijedlog Ministarstva civilnih poslova BiH 30. septembra 2008. godine kao službeni dokument Vijeća. Akcioni plan Strategije objavljen je 10. novembra 2011. godine.

kulturom ili po svojim ustavnim ovlaštenjima imaju kulturu u nadležnosti. Ali, kada je u pitanju donošenje jedinstvenih akata na teritoriji čitave države, ne postoji vertikalna subordinacija od najviših do najnižih tijela. Pored svega, za sprovođenje kulturne politike ne postoji dovoljan broj uposlenih koji bi bili direktno uključeni u njeno sprovođenje.

U susjednim državama je situacija potpuno drugačija. Npr., u Republici Hrvatskoj postoji samostalno Ministarstvo kulture koje upošljava ministra, zamjenika i tri pomoćnika ministra, a unutar ministarstva egzistiraju četiri uprave i šest vijeća. Ili, Ministarstvo kulture i informisanja Srbije ima sličnu situaciju: šest sektora u sklopu kojih su odjeljenja, odsjeci i grupe.

U bivšem sistemu kultura se dominantno definisala kao „potrošnja“, dok se danas kultura profilise kao strateški resurs u funkciji sve rastuće ekonomske liberalizacije, komodifikacije kulture i kao važan instrument društvenog razvoja. Iako su menadžerske metode i tehnike nerado prihvatane kao način upravljanja u organizacijama kulture, ove tehnike ipak treba razmatrati kao nužnost u novonastaloj situaciji. U razvijenim zemljama zapada postoje razne fondacije ili fizička lica koja kulturu i umjetnost samostalno finansiraju. Poznavajući bosansko-hercegovačku situaciju u ovoj oblasti, ne nazire se dovoljan broj fondacija niti fizičkih lica koji imaju volju niti dovoljno sredstava da ulažu u ovu oblast. Ipak, preostaje da se razmatra menadžerski pristup dodatnog finansiranja. U prvom planu, to su metode kao što su marketing, upravljanje timom, detaljno strateško i finansijsko planiranje itd. Ove metode su danas gotovo postale nužnost i još jedan pokazatelj da je kultura u vrlo živoj interakciji s ekonomskim okruženjem. Pristup koji uključuje disperziju finansijskih sredstava mogli bismo definisati kao mješovito finansiranje, od javnih sredstava državnog budžeta preko fondacija, sponzorstava i donacija do vlastitih sredstava.

ZAKLJUČAK

Kulturne politike nastaju kao odgovor na rast kulturnog područja i na činjenicu da rutinske procedure i normalni instrumenti državne uprave ne mogu više zadovoljiti njegove zahtjeve. Kulturne politike zemalja "slobodnog svijeta" bile su potaknute i snažnom ideologizacijom umjetnosti i kulture u zemljama "realnog socijalizma". Zbog toga je svaka od njih neka praktična interpretacija zajedničkog im načela da političku vlast i njezinu državnu operativu treba "držati na distanci". Kulturne politike su nastankom protuideologijske, a nastavkom su razvijane kao eksperimentalne prakse evropskih politika, odnosno naročito interaktivno umijeće nužno u oblikovanju postnacionalnih država, modernog i postmodernog društva.

LITERATURA

1. Dragičević-Šešić, M.i B.Stojković (1996), *Kulturni menadžment, animacija, marketing*, Beograd, Clio.
2. Dunn, William N., 1994.: *Public Policy Analysis: An Introduction*, Prentice Hall, New Jersey
3. Grdešić, Ivan, 1995.: *Političko odlučivanje*, Alinea, Zagreb
4. Hague, Rod/ Harrop, Martin/ Breslin, Shaun, 2001.: *Komparativna vladavina i politika*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb
5. John, Peter, 1998.: *Analysing Public Policy*, Pinter, London/New York
6. Jurlina-Alibegović, Dubravka (ur.), 1997.: *Financiranje lokalne samouprave i uprave u Republici Hrvatskoj*, Ekonomski institut, Zagreb.
7. Larroulet, Cristián (ur.), 1996.: *Čileansko iskustvo: privatna rješenja javnih problema*, Mate,
8. Lasswell, Harold, 1987.: Policy orijentacija, *Politička misao* (24) 3: 57-69
9. Majchrzak, Ann, 1984.: *Methods for Policy Research*, Sage Publications, London
10. McLean, Iain, 1997.: *Uvod u javni izbor*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb Milena Dragičević-Šešić, Sanjin Dragojević, *Zamišljene ili prave podele? Kulturne politike i njihove granice*, zbornik Fakulteta dramskih umetnosti, Beograd, 10/06, 2006.
11. Molar, K., 2000., *Kulturni inženjering*, Beograd, Clio.
12. Parsons, Wayne, 1995.: *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy*

13. Perko Šeparović, Inge, 2001.: Politika Sabora u zaštiti okoliša, u: Kasapović, Mirjana (ur.),
14. Petak, Z., Komparativne javne politike: ..., Polit. misao, Vol XXXIX, (2002.), br. 1, str. 51.
15. Petak, Z., 2001.: *Javna dobra i političko odlučivanje*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb.
16. Puljiz, Vlado (ur.), 2000.: *Sustavi socijalne politike*, Studijski centar socijalnog rada Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb
17. Vesna Đukić-Dojčinović, *Obrazovanje, nauka, kultura: od vizije do stvarnosti, Rekonstrukcija institucija – godinu dana tranzicije u Srbiji*, Institut za filozofiju i društvenu teoriju, Beograd 2002, zbornik radova sa naučnog skupa.
18. Vesna Đukić-Dojčinović, *Tranzicione kulturne politike, konfuzije i dileme*, Zadužbina Andrejević, Beograd, 2003.
19. Windhoff-Heritier, Adreinne, 1988.: Policy analiza: znanstveno savjetovanje politike, *Politička misao* (25) 4: 19-40 Zagreb.

Izvorni naučni rad
Primljen: 06.06.2016.

UDK: 342.56

USTAVNOSUDSKA KONTROLA U ODLUKAMA USTAVNOG SUDA FEDERACIJE I VRŠENJE ZAKONODAVNE VLASTI

Dr. sc. Kata Senjak
sudac Ustavnog suda Federacije BiH

kata.senjak@ustavnisudfbih.ba

SAŽETAK

Kad je u pitanju ustavnosudska kontrola i vršenje zakonodavne vlasti, ustavni sudovi imaju veliki značaj u izgradnji suvremene države. Princip jednakosti, zabrane diskriminacije i pravne sigurnosti utvrđen u Ustavu i drugim međunarodnim dokumentima, a na temelju čega ustavni sudovi donose svoje odluke, postaje nezaobilazan princip i vrijednost koja se ima u vidu kod stvaranja i primjene prava. Zbog toga, ustavni sudovi kao čuvari i zaštitnici Ustava, svojim djelovanjem moraju pokazati odgovornost i posvećenost u obavljanju funkcije ustavnog nadzora kroz ujednačenu kontrolu, jasne standarde i procedure i transparentnost u svom radu.

Ključne riječi: *Pravna sigurnost, ustavnosudska kontrola, ustavni nadzor, kontrola ustavnosti zakona i drugih propisa, ljudska prava i njihova zaštita, vršenje zakonodavne vlasti i dr.*

- - -

Gledano sa stanovišta povijesti ustavnih sudova i problem tranzicije socijalističkih zemalja, za Bosnu i Hercegovinu kao novu demokratsku državu sa društvom u tranziciji, izraženom asimetričnom podjelom vlasti, uloga ustavnih sudova ima poseban značaj.

Polazeći od opće prihvaćenog stava, da je ustavno sudstvo organ zaštite ustava, opravdano se može postaviti pitanje, koji je to organ koji u pogledu pravnog djelovanja u većoj mjeri od ustavnog suda vrši ulogu većeg društvenog opravdanja. On je kontrolor akata koje donosi zakonodavna i izvršna vlast kao i redovni sudovi, i na taj način je uspostavljen kao institucija od posebnog društvenog značaja.

Ovdje treba dodati i činjenicu da Ustav Bosne i Hercegovine detaljno navodi temeljne normativne principe koji se sastoje u poštivanju ljudskog dostojanstva, jednakosti, tolerancije, te demokratske organe vlasti kao najbolje sredstvo za stvaranje miroljubivih odnosa unutar prularističkog društva.

Na području zaštite ustavnosti i ljudskih prava, ustavni sudovi imaju veliki značaj u izgradnji Bosne i Hercegovine kao pravne države. Princip jednakosti i zabrane diskriminacije pravne sigurnosti i ljudskog dostojanstva na temelju čega ustavni sudovi zasnivaju svoje odluke, postaje nezaobilazan princip i vrijednost koja se ima u vidu kod stvaranja i primjene prava. Iz tih razloga, ustavni sudovi kao čuvari, zaštitnici i tumači Ustava, svojim djelovanjem moraju vidno manifestirati svoju posvećenost i odgovornost u obavljanju funkcije ustavnog nadzora. Bitne pretpostavke za razuman i odgovoran rad Suda u obavljanju ustavnog nadzora jeste ujednačena kontrola, jasni standardi i procedure, transparentnost i objavljivanje odluka suda.

Kada govorimo o nadležnosti ustavnih sudova u Bosni i Hercegovini, one su različito definirane, što znači, da imamo diferencirane postupke, a time i specifične odluke ovisno od vrste nadležnosti i prirode sporova. Diferenciranje ovih nadležnosti zasniva se na činjenici u kojoj mjeri ustavni sudovi u Bosni i Hercegovini pored klasičnog zadatka koji se odnosi na zaštitu ustavnosti, ostvaruju i neposredniju vezu sa zakonodavnom, izvršnom i sudskom vlašću.

U uvjetima izrazito složene organizacije vlasti u Bosni i Hercegovini, kada veliki broj državnih tijela donosi propise vrlo važan uvjet za osiguranje ustavnosti je postojanje sigurnog mehanizma za uklanjanje iz pravnog života propisa koji su u suprotnosti s Ustavom Bosne i Hercegovine i međunarodnim aktima. Sadašnja ustavna rješenja u pogledu položaja i nadležnosti Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine to u potpunosti ne omogućava, dok su nadležnosti Ustavnog suda Bosne i Hercegovine i Ustavnog suda Republike Srpske drugačije definirane. Blagovremeno izvršavanje presuda ustavnih sudova u Bosni i Hercegovini treba da bude jedan od prioritarnih zadataka organa zakonodavne i izvršne vlasti, na svim nivoima vlasti, radi očuvanja principa ustavnosti odnosno vladavine prava.

Vršeći ustavnosudsku zaštitu ustavno sudstvo u Bosni i Hercegovini utiče na zakonodavnu djelatnost kao što su to učinili brojni zapadnoeuropski ustavni sudovi. Osnovno ovlaštenje ustavnog suda ogleda se u sprečavanju stupanja na pravnu snagu neustavnog zakona koji je donijelo zakonodavno tijelo kada utvrdi da zakon iz formalnih ili suštinskih razloga nije u suglasnosti sa Ustavom. Postupajući na taj

način Sud osigurava zaštitu, odnosno poštivanje Ustava i njegovu superiornost u pravnom poretku i na taj način vraća zakonodavca u ustavne okvire i propisanu nadležnost.

Kad je u pitanju zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda, nedvojbeno je da najjaču pravnu snagu imaju norme koje su utvrđene u Ustavu Bosne i Hercegovine gdje se u Preambuli Ustava detaljno navode temeljni normativni principi koji se sastoje u poštivanju ljudskog dostojanstva, jednakosti, tolerancije, te demokratski organi vlasti kao najbolje sredstvo za stvaranje miroljubivih odnosa unutar političkog društva. Članak II Ustava sadrži najširi katalog ljudskih prava i proglašava Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, primjenljivu u Bosni i Hercegovini kao dio Ustava sa izravnom primjenom i supremacijom nad svim drugim zakonima¹. Ovdje treba dodati i instrumente koji su propisani u Aneksu I – Dodatni sporazum o ljudskim pravima koji će se primjenjivati u Bosni i Hercegovini². Ta ljudska prava i temeljne slobode dalje su razrađene i inkorporirane u zakone Bosne i Hercegovine i zakone entiteta kako materijalne tako i procesne. Inkorporiranje Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda u svoj ustavni poredak, Bosna i Hercegovina je preuzela

¹ Članak II.2. Ustava Bosne i Hercegovine. Prava i slobode predviđene u Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i u njenim protokolima direktno se primjenjuju u Bosni i Hercegovini. Ti akti imaju prioritet nad svim ostalim zakonima.

² 1. Konvencija o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida (1948),
2. Ženevske konvencije I-IV o zaštiti žrtava rata (1949), i Dopunski protokoli I-II (1977),
3. Konvencija koja se odnosi na status izbjeglica (1951) i Protokol (1966),
4. Konvencija o državljanstvu udatih žena (1957),
5. Konvencija o smanjenju broja lica bez državljanstva (1961),
6. Međunarodna konvencija o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije (1965),
7. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (1966) i Opcioni protokoli (1966 i 1989),
8. Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (1966),
9. Konvencija o uklanjanju svih oblika diskriminacije u odnosu na žene (1979),
10. Konvencija protiv mučenja i drugih surovih, nehumanih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja (1987),
11. Evropska konvencija o sprečavanju mučenja nehumanog ili ponižavajućeg tretmana ili kažnjavanja (1987),
12. Konvencija o pravima djeteta (1989),
13. Međunarodna konvencija o zaštiti prava svih radnika-migranata i članova njihovih porodica (1990),
14. Evropska povelja za regionalne jezike i jezike manjina (1992) i
15. Okvirna Konvencija za zaštitu nacionalnih manjina (1994).

obvezu da svoje zakonodavstvo i pravnu praksu prilagodi zaštiti prava i sloboda prije nego što je postala članica Vijeća Evrope. Ovdje bi posebno napomenula i Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, koji je donesen 1994. godine gdje su Aneksom Ustava Federacije Bosne i Hercegovine utvrđeni instrumenti za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda uz izričitu konstataciju da „imaju pravnu snagu ustavnih odredaba“³. Ovaj Aneks obuhvata 21 najznačajniji Međunarodni sporazum iz oblasti ljudskih prava i temeljnih sloboda. Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava navedena je i u pomenutom Aneksu kao i u članku II. Ustava Bosne i Hercegovine i očito ima poseban ustavni tretman sa izravnom primjenom i supremacijom nad svim ostalim zakonima.

³ Instrumenti za zaštitu ljudskih prava koji imaju pravnu snagu ustavnih odredaba:

1. Konvencija o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida, 1948.
2. Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, 1948.
3. Ženevske konvencije I-IV o zaštiti žrtava rata, 1949. i Ženevski dopunski protokoli I-II 1977.
4. Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda i dopunski protokoli, 1950.
5. Konvencija o pravnom statusu izbjeglica, 1951. i dopunski protokol, 1966.
6. Konvencija o nacionalnosti udatih žena, 1957.
7. Konvencija o smanjenju broja apatrida, 1961.
8. Evropska socijalna povelja, 1961. i dopunski protokol 1.
9. Međunarodna konvencija o eliminaciji svih vrsta rasne diskriminacije, 1965.
10. Međunarodni ugovor o građanskim i političkim pravima, 1966. i pripadajući mu dopunski Opcionalni protokoli, 1989.
11. Međunarodni ugovor o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, 1966.
12. Međunarodna konvencija o eliminaciji svih vrsta diskriminacije žena, 1979.
13. Deklaracija Ujedinjenih naroda o eliminiranju svih vrsta netolerancije i diskriminacije na osnovu vjere ili vjeroispovijesti, 1981.
14. Konvencija protiv mučenja i drugih vrsta okrutnog, nehumanog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, 1984.
15. Evropska konvencija o sprečavanju mučenja nehumanog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, 1987.
16. Konvencija o pravima djeteta, 1989.
17. Konvencija o pravima radnika na privremenom radu u inozemstvu i članova njihovih obitelji, 1990.
18. Dokument sastanka u Kopenhagenu Konferencije o ljudskoj dimenziji KESS-a, Poglavlje IV, 1990.
19. Preporuke parlamentarne skupštine Evropskog savjeta o pravima manjina, paragrafi 10-13, 1990.
20. Deklaracija Ujedinjenih naroda o pravima osoba koje pripadaju nacionalnim ili etničkim, vjerskim ili jezičkim manjinama, 1990.
21. Evropska povelja o regionalnim jezicima i jezicima manjina, 1992.

Kada govorimo o nadležnosti ustavnih sudova u Bosni i Hercegovini⁴, one su različito definirane, što znači, da imamo diferencirane postupke, a time i specifične odluke ovisno od vrste nadležnosti i prirode sporova. Diferenciranje ovih nadležnosti zasniva se na činjenici u kojoj mjeri ustavni sudovi u Bosni i Hercegovini pored klasičnog zadatka koji se odnosi na zaštitu ustavnosti, ostvaruju i neposredniju vezu sa zakonodavnom, izvršnom i sudskom vlašću i sa građanima.

Sadašnja ustavna rješenja u povodu položaja i nadležnosti Ustavnog suda Federacije ne omogućavaju potpuno ostvarivanje ustavnosti. Ovo iz razloga što je Ustavni sud Federacije ovlašten za ocjenu usuglašenosti propisa koji donose tijela vlasti u Federaciji BiH s Ustavom, ali ne i s federalnim zakonima. S obzirom na veliku zakonodavnu nadležnost kantona i normativnu aktivnost općina i drugih institucija vlasti, ocjena zakonitosti takvih akata značajno bi povećala kvalitet ukupnog pravnog sistema. Isto tako, Ustavni sud Federacije ne može da cijeni normativna akta institucija koje vrše javna ovlaštenja, ustanova, privrednih društava, te su oni potpuno izvan ustavno-sudske kontrole. Radi se o aktima od prvorazrednog značaja za građane koji u svojim zahtjevima traže ostvarivanje određenog prava, a u kojima često ima i grubih povreda kako Ustava tako i zakona.

Prema sadašnjim ustavnim rješenjima, postoji vrlo uzak krug subjekata koji su ovlašćeni za pokretanje postupka pred Ustavnim sudom Federacije BiH. Istovremeno, neki od njih za to nemaju motiva, jer su najčešći i sami participirali u donošenju propisa čiju bi ustavnost trebalo cijeliti. Bilo bi, također, korisno da i sami građani i drugi pravni subjekti imaju ustavno ovlaštenje za davanje inicijative za ocjenjivanje ustavnosti. Na njih se, u stvari, propisi i primjenjuju, tako da su samim tim u najboljoj poziciji da osjete njihov kvalitet.

Princip ustavnosti je od suštinskog značaja za vladavinu prava i osiguranje demokracije. U tom smislu treba shvatiti i društvenu funkciju Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine. Stoga su njegove odluke ne samo konačne i obvezujuće kako je to propisano u članku IV.C.3.12. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, nego se istovremeno u svim pravnim sistemima prema odlukama suda postupaju s punom odgovornošću i brigom da se dosljedno realiziraju.

⁴ Prema Ustavu BiH, Ustavu FBiH i Ustavu RS imamo tri ustavna suda sa tri različite nadležnosti. Nadležnost Ustavnog suda BiH, propisana je člankom VI Ustava Bosne i Hercegovine, nadležnost Ustavnog suda RS propisana je čl. 115-120 Ustava RS, a nadležnost Ustavnog suda Federacije člankom IV.B. (1) 3 i IV.C.3.10. Ustava FBiH.

Ustavni sud Federacije je jedina ustavom ovlaštena institucija za vršenje ustavnog nadzora u Federaciji. Kad je u pitanju oblik ispitivanja ustavnosti zakona, ispitivanju podliježe kako zakon u formalnom smislu, tako i zakon u materijalnom smislu. Ustav Federacije Bosne i Hercegovine ne isključuje ni mogućnost konkretnog nadzora i to po prijedlogu kantonalnog suda i Vrhovnog suda Federacije Bosne i Hercegovine kada u toku postupka koji se vodi pred ovim sudovima, sudovi smatraju da zakon ili drugi propis koji je osnov za rješavanje predmeta nije sukladan ustavu. U tom slučaju sud će donijeti odluku i obustaviti postupak, te predočiti ustavno pitanje.⁵ Kad je u pitanju ocjena ustavnosti provedbenih propisa, Sud može ocjenjivati samo propise koji donose organi vlasti u Federaciji, ali ne i akta drugih subjekata, niti političkih stranaka. Isto tako, Sudu se ne mogu obratiti građani, a niti Sud može po ex officio pokrenuti postupak za ocjenu ustavnosti bilo kog zakona ili drugog akta.

Odlučivanje Ustavnog suda u postupku kontrole suglasnosti zakona sa Ustavom, zapravo je učešće ovog Suda u vršenju javne vlasti, čije se odluke odražavaju na postupanje zakonodavnog organa. U postupku vršenja ustavnosudskog nadzora, Ustavni sud ne rješava političke sporove niti određuje opredjeljenje zakonodavne vlasti, već se samo ustavni nadzor vrši u pogledu ustavno-sudske kontrole.

Utvrđena neustavnost zakona ili drugog akta od strane Suda, ima za posljedicu, da se taj zakon ili propis neće primjenjivati, osim ukoliko se ne izmjeni na način koji

⁵ Povodom ustavnog pitanja podnesenog od strane Vrhovnog suda Federacije gdje se postavilo pitanje u praksi, kako primjeniti odredbu članka 374. stavak 1. Zakona o oblicima, odnosno kako tumačiti odredbu „međusobna potraživanja društvenih pravnih lica“, Sud je donio Odluku, broj: U-2/08 pd 27.5.2008. godine i protumačio da istu odrednicu treba tumačiti i primjenjivati kao odrednicu „međusobna potraživanja pravnih lica“. Iz tih razloga Sud je konstatirao da „Zbog promjenjene svojinske strukture u pravnom sistemu a polazeći od potrebe osiguranja principa ravnopravnosti, Sud je zauzeo stanovište da u sadašnjim svojinskim odnosima nema opravdanja za različite rokove zastarjelosti u međusobnim potraživanjima svih pravnih osoba iz ugovora o prometu robe i usluga, kao i potraživanja naknade za izdatke učinjene u vezi s tim ugovorima“.

Odluka Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine, broj: U. 17/12 od 07.02.2013. godine, povodom postavljenog ustavnog pitanja od strane Kantonalnog suda u Mostaru i Odluka Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine povodom postavljenog ustavnog pitanja od strane Vrhovnog suda Federacije Bosne i Hercegovine, broj: U. 33/11 od 21.02.2011. godine (Sva postavljena ustavna pitanja odnose se na određene odredbe zakona ili provedbenog propisa koji su osnov za donošenje odluka od strane Vrhovnog suda Federacije Bosne i Hercegovine ili kantonalnog suda.).

propíše Sud ili ukoliko sud ne utvrdi prijelazna rješenja⁶. U ovoj situaciji Ustavni sud se pojavljuje kao "negativni zakonodavac"⁷. Konstatacija Ustavnog suda, nakon ocjene ustavnosti, da zakon ili pojedini dijelovi zakona nisu sukladni sa Ustavom, ima za posljedicu eliminiranje iz pravnog života tog zakona ili pojedinih njegovih odredaba. Ovdje se može postaviti pitanje, kakva je pravna priroda djelovanja Suda, odnosno kakva je njegova uloga u odnosu na zakonodavnu vlast, kada svojim odlukama donesenim u postupku ocjene ustavnosti utvrdi da se taj zakon ili akt neće primjenjivati, ili kada utvrdi, da je suglasan Ustavu. Ustavni sud je u svojim odlukama isticao da u njegovu nadležnost ne spada utvrđivanje društvenih odnosa i ocjena cjelishodnosti određenih zakonskih rješenja, da je cjelishodnost stvar zakonodavne politike, da njegova nadležnost nije da uređuje društvene odnose

⁶ Članak IV.C.3.12. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine i članak 40. Zakona o postupku pred Ustavnim sudom Federacije („Službene novine Federacije BiH“, br. 6/95 i 37/03). U ovim člancima je propisano, da ako usvojeni ili predloženi zakon ili drugi propis organa federalne, kantonalne ili općinske vlasti za koji Ustavni sud utvrdi da nije u skladu sa Ustavom neće se primjenjivati od dana objavljivanja presude Ustavnog suda u „Službenim novinama Federacije BiH“, odnosno predloženi zakon ili drugi propis neće stupiti na snagu. Zakon ili drugi propis primjenjivat će se odnosno stupiti će na snagu od dana određenog u tom propisu ukoliko se izmijeni na način koji propíše Ustavni sud. Uzimajući u obzir sve okolnosti koje su od interesa za zaštitu ustavnosti, a naročito posljedice koje utvrđeni nesklad proizvodi, odnose koji su uspostavljeni na osnovu takvog zakona ili drugog propisa, kao i interes pravne sigurnosti, Ustavni sud može utvrditi prijelazna rješenja koja ne mogu biti na snazi duže od šest mjeseci od dana objavljivanja presude Ustavnog suda u „Službenim novinama Federacije BiH“, o utvrđenoj neskladnosti zakona ili drugog propisa sa Ustavom i o prijelaznim rješenjima.

⁷ Bačić Arsen, Sudac i ustavna demokracija „Novi informator“, Zagreb, 2008. str. 15-36 u kojem je navedeno: „Ideja kontrole ustavnosti zakona jasnije se oblikuje na prijelazu iz 18. u 19. stoljeće. Dok je 17. i 18. stoljeće obilježavala ideja supremacije parlamenta, razvoj ustavnosti od 19. stoljeća pa do naših dana postupno afirmira ideju supremacije ustava i njegovih čuvara. Početkom 21. stoljeća kontrola ustavnosti zakona već je svjetski raširen fenomen. Danas od postojećih 193 zemelja njih 85% ima ili poznaje neki oblik neovisne institucije koja kontrolira parlamentarnu legislativu. U 46% zemalja takvu kontrolu obnaša ustavno sudstvo, a u 39% zemalja ta je kontrola ekskluzivno povjerena ordinarnom sudstvu. Ideja kontrole ustavnosti zakona afirmira se u sve četiri faze dvostoljetnog razvoja konstitucionalizma. U prvom valu razvoja konstitucionalizma koji se proteže od 1787. godine kada je donijet Ustav SAD pa do I. svjetskog rata (1914.) njene se prvi oblici javljaju kako na europskom tako i na američkom kontinentu. U drugoj se fazi (1918.-1945.) javlja Kelzenova ideja o ustavnom sudu kao posebnoj sudskoj instituciji kojoj se povjeravaju ovlasti „negativnog legislatora“. U trećoj se fazi (1945.-1989.) reorganiziraju stare, a na plimi dekolonizacije tijekom šezdesetih i sedamdesetih formiraju nove države. Četvrtu konačnu fazu (od 1989. do danas) obilježava slom socijalističkih država i njihov temeljni zaokret i promjene u ideološkoj i političko-pravnoj institucionalnoj strukturi.

u Federaciji ili u kantonu, nego je konstatirao da je to u isključivoj nadležnosti zakonodavne vlasti⁸. Kao poseban ustavni organ, Sud ne vrši politički nadzor, nego donosi odluke utemeljene samo na Ustavu kao najvišem pravu i njegovim načelima. U tome može uspjeti samo ako analiza načina vršenja ovlaštenja u praksi potvrdi da te odluke mogu da budu ustavno-sudska jurisprudencija, a suci da svoju funkciju vrše kao neovisne i nepristrasne osobe. Odluke koje je donosio Sud u obavljanju svoje nadležnosti vršeći ustavno-sudsku kontrolu, bile su u funkciji zaštite temeljnih ustavnih vrijednosti.

U analizi djelovanja odluka suda, može se pomenuti teorija H. Kelsena koji je isticao, da kada ustavni sudovi vrše ustavnu kontrolu zakona, oni sudjeluju u zakonodavnom procesu⁹. Međutim, H. Klesen kao ni njegovi sljedbenici nisu u potpunosti analizirali razliku između donošenja i proglašavanja zakona suprotno

⁸ Odluka Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine, broj U. 29/13 od 17. i 18.12.2013. godine. Radi se o Zakonu o prijevremenom povoljnijem umirovljenju branitelja domovinskog rata („Službene novine Federacije BiH“, broj: 41/13). U ovoj odluci Sud je utvrdio da ne supstituira zakonodavnu vlast kad je u pitanju kontrola kvaliteta zakona, izuzev ako zakon ne zadovoljava standarde dostupnosti javnosti i preciznosti zakonskih rješenja što kad je u pitanju ovaj zakon nije slučaj. Iz tih razloga Sud je u konkretnom slučaju ispitao osporene odredbe zakona sa stanovišta njihove kompatibilnosti sa odredbama Ustava Federacije Bosne i Hercegovine i Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda na koje su se podnosioci zahtjeva konkretno pozivali. Analizom rješenja koji reguliraju način isplate mirovine Ustavni sud Federacije prihvata stajalište da mirovina predstavlja imovinu. Isplata mirovine u omjeru 50% iz sredstava Proračuna prema članku 126. Zakona o penzijskom invalidskom osiguranju ima karakter stečene imovine. Kad je u pitanju isplata sredstava u visini od 50% iz Budžeta Federacije Bosne i Hercegovine, a koja se osiguravaju radi realizacije povoljnije prijevremene mirovine u tom obimu mirovina podliježe izmjenama sukladno realnim mogućnostima i ekonomskim pokazateljima u Federaciji što ne može da cijeni Ustavni sud, nego je to domen opredjeljenja i odgovornosti zakonodavne vlasti Federacije koja je i donijela osporeni zakon. Ovakvo miješanje države odnosno Federacije u imovinu zasnovano na zakonu je opravdano javnim interesom. Napominjemo da je ista za sve korisnike zaštićena odredbama zakona po kojoj je najniža mirovina ostvarena pod povoljnijem prijevremenom umirovljenju veća od one koja se isplaćuje građanima koji su stekli pravo na punu mirovinu prema odredbama sistemskog zakona.

⁹ Nenadić Bosa „Ustavni sud Srbije od „negativnog“ ka „pozitivnom“ zakonodavstvu, „Pravna riječ“, Banja Luka, 2013., str. 80-90. Naime, ni Kelsen nije bježao od činjenice da se činom poništavanja zakona od strane suda zakonodavna vlast dijeli između dva organa, odnosno da se time zadire u nadležnost zakonodavca jer poništiti zakon u suštini znači postaviti opću normu. Tvrдио je da poništavanje zakona ima isti stupanj općenitosti kao i njegovo stvaranje čime se ono, u krajnjoj instanci svodi na stvaranje s negativnim predznakom (confection aves un signe negatif). I njegovi sljedbenici tvrde da ustavni sudovi čine dio zakonodavno-političke funkcije, budući da donose autoritativne i politički relevantne odluke.

ustavu. Međutim, možemo reći da je zakonodavac vezan ustavom samo u pogledu postupka donošenja zakona, a izuzetno i općim načelima kad je u pitanju sadržina zakona, ali nadležnost ustavnog suda u potpunosti je posvećena ustavu¹⁰.

Ustavni sud Federacije, koji djeluje sukladno Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine, u okviru ustavno-pravnog prostora Federacije Bosne i Hercegovine, kao jednog od entiteta Bosne i Hercegovine, daje značajan doprinos u izgradnji ukupnog demokratskog razvoja ustavno-pravnog sistema Bosne i Hercegovine. Sud je konstituiran na sasvim drugim političkim i ustavnopravnim osnovama, različitim od onih na kojima je bilo utemeljeno ustavno sudstvo u ranijem sistemu, kako u odnosu na nadležnost i postupak, tako i u odnosu na ovlaštenja Suda i osobe koje mogu pokrenuti postupak.

Nadležnost Suda utvrđena je odredbama članka IV.C.3.10. Ustava Federacije BiH, gdje je propisano da je Sud nadležan za rješavanje spora između kantona, općina, grada i federalne vlasti, suglasnosti federalnih i kantonalnih zakona sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine, suglasnost propisa koje donose organi vlasti u Federaciji BiH, postojanje vitalnog interesa konstitutivnih naroda, smjenjivanje predsjednika i dopredsjednika Federacije BiH, odlučivanje o postavljenom ustavnom pitanju od stane nadležnih sudova. Međutim, za razliku od većine ustavnih sudova, Ustavni sud Federacije nema ustavne tužbe, i ne može na taj način vršiti neposrednu zaštitu ljudskih prava i sloboda, ali ta zaštita sadržana je u postupku ocjene ustavnosti gdje Sud u svojim odlukama utvrđuje povredu određenih prava i sloboda, te utvrđuje da su pojedine odredbe zakona ili provedbenog propisa suprotne Ustavu Federacije BiH, Evropskoj konvenciji o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda¹¹, te nalaže zakonodavnom organu da

¹⁰ Krbek Ivo, *Ustavno sudjelovanje*, Zagreb, 1960. str. 7, 12-15. U knjizi je navedeno, da praktično nije moguće iz ustavnog sudovanja ukloniti političko opredjeljenje i svesti samo na pravno rezonovanje. Međutim, prema njegovim navodima radi se o tome da se određena politička opredjeljenja svedu u pravne granice. Ako sudac koji ispituje ustavnost zakona pređe preko toga, on prelazi funkciju sudovanja i zadire u sveru zakonodavne vlasti. Ističe, da ustavni sud može cijeliti sukladnost sa ustavom, usuglašavati niže pravne akte sa višim aktima, ali nema funkciju da cijeni politička opredjeljenja pravne norme utvrđene i propisane od strane zakonodavne vlasti.

¹¹ Odluka Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine, broj: U. 17/12 od 07.02.2013. godine gdje je Sud povodom ocjene ustavnosti članka 5. stavak 2. Zakona o provođenju kontrole zakonitosti korištenja prava iz oblasti braniteljsko-invalidske zaštite („Službene novine Federacije BiH“, broj 82/09) utvrdio povredu prava na pravično suđenje u upravnom postupku, što je u nesuglasnosti sa člankom 6. stavak 1. Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda i dr.

otkloni te neustavnosti u određenom roku koji je propisan Ustavom¹².

Princip ustavnosti je od suštinskog značaja za vladavinu prava i osiguranje demokratije. U tom smislu treba shvatiti i društvenu funkciju Ustavnog suda. Stoga su odluke Suda ne samo konačne i obavezujuće, nego se istovremeno u svim pravnim sistemima prema njima postupa sa punom odgovornošću i brigom da se dosljedno realizuju. U uslovima izrazito složene organizacije državne vlasti, kada vrlo veliki broj državnih organa donosi propise, vrlo važan uslov za osiguranje ustavnosti i vladavine prava je postojanje sigurnog mehanizma uklanjanja iz pravnog života svih propisa koji su u suprotnosti sa Ustavom.

Ustavni sud Federacije je jedina ustavom ovlaštena institucija za vršenje ustavnog nadzora u Federaciji. Kad je u pitanju oblik ispitivanja ustavnosti zakona, ispitivanju podliježe kako zakon u formalnom smislu¹³, tako i zakon u materijalnom smislu. Kad je u pitanju ocjena ustavnosti provedbenih propisa, Sud može ocjenjivati samo propise koji donose organi vlasti u Federaciji, ali ne i akta drugih subjekata, a niti političkih stranaka¹⁴. Isto tako Sudu se ne mogu obratiti građani, a niti Sud može po ex officio pokrenuti postupak za ocjenu ustavnosti bilo kog zakona ili drugog akta.

¹² Odluka Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine, broj: U. 39/11 od 11.12.2012. godine, gdje je Sud cijeneći ustavnost članka 3. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o osnovnom obrazovanju „Službene novine Kantona Sarajevo“, utvrdio povredu prava kao što je sloboda vjeroispovijesti (članak 9.), sloboda izražavanja (članak 10.), zabrana diskriminacije (članak 14.) Evropske konvencije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama, te na obrazovanje (članak 2. Protokola 1. uz Evropsku konvenciju) i dr.

¹³ Odluka Ustavnog suda Federacije, broj: U.29/15 od 17.2.2016. godine gdje je Sud povodom rješavanja spora unutar Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine i to između 17 delegata u Domu naroda i samog Doma, donio Presudu i utvrdio da je 4. vanredna sjednica Doma, održana 30.7.2015. godine u postupku usvajanja Zakona o radu, održana u suprotnosti sa Poslovníkom Doma naroda Parlamenta Federacije BiH, a time i Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine. U Presudi je navedeno da se Sud u postupku rješavanja spora nije upuštao u sadržaj Zakona, dakle, u materijalnopravnu prirodu teksta, nego je samo konstatirao „da je Zakon o radu usvojen suprotno preciznim i jasnim poslovničkim odredbama koje onemogućavaju da delegati u punom kapacitetu, zakonito i odgovorno vrše svoju ustavnu funkciju, te se vraća u fazu prijedloga u Dom naroda, s tim da se imaju ispoštovati odredbe o postupku donošenja Zakona, propisane Poslovníkom Doma naroda Parlamenta Federacije“.

¹⁴ Sud ne može da cijeni ustavnost niti zakonitost propisa koje donose ustanove, političke stranke, institucije koje imaju javna ovlaštenja i privredni subjekti.

Odlučivanje Ustavnog suda u postupku kontrole suglasnosti zakona sa Ustavom, zapravo je učešće ovog Suda u vršenju javne vlasti, čije se odluke odražavaju na postupanje zakonodavnog organa. U postupku vršenja ustavnosudskog nadzora, Ustavni sud ne utiče na opredjeljenje zakonodavne vlasti i donošenje zakona, već se samo ustavni nadzor vrši u pogledu ustavno-sudske kontrole.

Utvrđena neustavnost zakona ili drugog akta od strane Suda, ima za posljedicu, da se taj zakon ili propis neće primjenjivati, osim ukoliko se ne izmjeni na način koji propiše Sud ili ukoliko sud ne utvrdi prijelazna rješenja¹⁵. Konstatacija Ustavnog suda, nakon ocjene ustavnosti, da zakon ili pojedini dijelovi zakona nisu sukladni sa Ustavom ili Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda, ima za posljedicu eliminiranje iz pravnog života tog zakona ili pojedinih njegovih odredaba. Ovdje se može postaviti pitanje, kakva je pravna priroda djelovanja Suda, odnosno kakva je njegova uloga u odnosu na zakonodavnu vlast, kada svojim odlukama donesenim u postupku ocjene ustavnosti utvrdi da se taj zakon ili akt neće primjenjivati, ili kada utvrdi, da je suglasan Ustavu. Sud je u svojim odlukama isticao, da u njegovu nadležnost ne spada utvrđivanje društvenih odnosa i ocjena cjelishodnosti određenih zakonskih rješenja, da je cjelishodnost stvar zakonodavne politike, da njegova nadležnost nije da uređuje društvene odnose u Federaciji ili u kantonu, gradu ili općini nego je konstatirao, da je to u isključivoj nadležnosti zakonodavne vlasti¹⁶, a u nadležnosti je Suda da utvrdi, da pojedine odredbe zakona ili propisa nisu sukladne Ustavu odnosno i da se ne poštuju ljudska prava i slobode regulirane u Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine i u međunarodnim aktima.

¹⁵ Članak IV.C.3.12. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine i članak 40. Zakona o postupku pred Ustavnim sudom Federacije („Službene novine Federacije BiH“, br. 6/95 i 37/03). U ovim člancima je propisano, da ako usvojeni ili predloženi zakon ili drugi propis organa federalne, kantonalne ili općinske vlasti za koji Ustavni sud utvrdi da nije u skladu sa Ustavom neće se primjenjivati od dana objavljivanja presude Ustavnog suda U „Službenim novinama Federacije BiH“, odnosno predloženi zakon ili drugi propis neće stupiti na snagu. Zakon ili drugi propis primjenjivat će se odnosno stupit će na snagu od dana određenog u tom propisu ukoliko se izmijeni na način koji propiše Ustavni sud. Uzimajući u obzir sve okolnosti koje su od interesa za zaštitu ustavnosti, a naročito posljedice koje utvrđeni nesklad proizvodi, odnose koji su uspostavljeni na osnovu takvog zakona ili drugog propisa, kao i interes pravne sigurnosti, Ustavni sud može utvrditi prijelazna rješenja koje ne mogu biti na snazi duže od šest mjeseci od dana objavljivanja presude Ustavnog suda u „Službenim novinama Federacije BiH“, o utvrđenoj neskladnosti zakona ili drugog propisa sa Ustavom i o prijelaznim rješenjima.

¹⁶ Odluka Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine, broj U. 29/13 od 17. i 18.12.2013. godine i dr.

Kao poseban ustavni organ, Sud ne vrši politički nadzor nego donosi odluke utemeljene samo na Ustavu kao najvišem pravu i njegovim načelima. U tome može uspjeti samo ako analiza načina vršenja ovlaštenja u praksi potvrdi da te odluke mogu da budu ustavno-sudska jurisprudencija, a suci da svoju funkciju vrše kao neovisne i nepristrasne osobe. Odluke koje je donosio Sud u obavljanju svoje nadležnosti vršeći ustavno-sudsku kontrolu, bile su u funkciji zaštite temeljnih ustavnih vrijednosti, što ne znači da politička vlast nije pokušavala posredno ili neposredno da utiče na vršenje ustavno-sudske kontrole.

Na području zaštite ustavnosti, Ustavni sud ima veliki značaj u izgradnji Bosne i Hercegovine kao pravne države. Princip jednakosti i zabrane diskriminacije pravne sigurnosti i ljudskog dostojanstva na temelju čega Ustavni sud zasniva svoje odluke, postaje nezaobilazan princip i vrijednost koja se ima u vidu kod stvaranja i primjene prava. Iz tih razloga, Ustavni sud kao čuvar, zaštitnik i tumač Ustava, svojim djelovanjem mora vidno manifestirati svoju posvećenost i odgovornost u obavljanju funkcije ustavnog nadzora. Bitne pretpostavke za razuman i odgovoran rad Suda u obavljanju ustavnog nadzora jeste ujednačena kontrola, jasni standardi i procedure, transparentnost i objavljivanje odluka suda.

Odlučivanje Ustavnog suda u postupku kontrole suglasnosti zakona sa Ustavom, zapravo je učešće ovog Suda u vršenju javne vlasti, čije se odluke odražavaju na postupanje zakonodavnog organa. U postupku vršenja ustavnosudskog nadzora, Ustavni sud ne rješava političke sporove niti određuje opredjeljenje zakonodavne vlasti, već se samo ustavni nadzor vrši u pogledu ustavno-sudske kontrole.

Međutim, možemo reći da je zakonodavac vezan Ustavom samo u pogledu postupka donošenja zakona i svoje nadležnosti, a izuzetno i općim načelima kad je u pitanju sadržina zakona, ali nadležnost ustavnog suda u potpunosti je posvećena samo odredbama Ustava.

Slijedeći praksu Evropskog suda za ljudska prava, Sud osim što utvrđuje da je zakon suprotan Ustavu u formalnom i materijalnom smislu, djeluje i u slučaju kada te odredbe ne zadovoljavaju određene standarde u pogledu preciznosti i jasnoće¹⁷.

¹⁷ Odluka Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine, broj U. 11/06 od 19.07.2006. godine. Odlučujući o zaštiti vitalnog nacionalnog interesa Kluba izaslanika hrvatskog naroda u Domu naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, a u postupku donošenja Prijedloga Zakona o javnom servisu Radijo-televizije Federacije Bosne i Hercegovine, Ustani sud je utvrdio da pri uređivanju ovog za konstitutivne narode i

Ustavni sud vrši ocjenu ustavnosti osporenog Zakona sa stanovišta ustava pri

ostale građane veoma značajnog pitanja treba poći od odredaba Ustava Federacije Bosne i Hercegovine koje regulira jednakopravnost konstitutivnih naroda i međunarodnih dokumenata koja štite ljudska prava (Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, Opća deklaracija o ljudskim pravima, član 2.1. i Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, član 19.2.).

Razmatrajući navedeni zahtjev, Vijeće za zaštitu vitalnih interesa pošlo je od toga da je ustavno pravo Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine da zakonom uređuje organizaciju rada Javnog servisa Radio-televizije Federacije Bosne i Hercegovine, programska načela, ostvarivanje tih načela i dr.

Ne upuštajući se u procjenu da li ostvarivanje djelatnosti Javnog servisa Radio-televizije Federacije Bosne i Hercegovine preko proizvodnje i emitovanja programa na jednoj radio i televizijskoj mreži predstavlja optimalno i adekvatno rješenje jer to nije nadležnost Vijeća, nego je to domen opredjeljenja Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, Vijeće smatra da tako važna pitanja koja su propisana u Prijedlogu zakona, a koja se odnose na ostvarivanje programskih načela nemaju određenu zakonsku razradu u domenu njihovog ostvarivanja i načina zaštite kojom bi se mogli osigurati zadovoljavajući efekti u njegovoj primjeni. Ovo zbog toga što su programska načela suštinska načela na kojima se zasniva vršenje funkcije Javnog Radijo-televizijskog servisa Federacije Bosne i Hercegovine i u tom dijelu trebaju se jasno utvrditi zakonski instrumenti zaštite za sva tri konstitutivna naroda i građane, na način da bi se eliminisala svaka mogućnost favoriziranja bilo kog naroda, a time i diskriminacija na ravnopravnu upotrebu jezika i pisma, uvažavanja nacionalnih, regionalnih, tradicijskih, vjerskih, kulturnih i drugih karakteristika konstitutivnih naroda i svih građana Bosne i Hercegovine. U prilog ovoj tvrdnji su standardi Evropskog suda za ljudska prava i načela vladavine prava da predloženi zakoni moraju sadržavati jasne i precizne formulacije, a zakonske posljedice moraju biti izvjesne i primjerene očekivanjima za one na koje će se primjenjivati, što ne proizilazi iz Prijedloga zakona.

Ovakva konstatacija se, prema mišljenju Vijeća odnosi i na predložena rješenja kad su u pitanju organi upravljanja Javnog servisa Radio-televizije Federacije Bosne i Hercegovine navedeni u čl. 24. i 28. Prijedloga zakona. Navedenim odredbama nisu predviđeni instrumenti odgovornosti i nadzora organa upravljanaj u slučaju nepoštivanja ostvarivanja programskih načela u pogledu ravnopravnosti sva tri konstitutivna naroda propisanih Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine, tako da se može dogoditi da dođe do narušavanja principa ravnopravnosti, a da se to efektivno ne može osporiti, odnosno preispitati. Isto tako, nije osigurana zaštita od preglasavanja jednog konstitutivnog naroda pri donošenju odluka jer prema članku 24. Prijedloga zakona svaka odluka može da se donose od strane dva člana Upravnog odbora Javnog servisa Radio-televizije Federacije Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Upravni odbor), pri čemu je glas predsjedavajućeg odlučujući. Kod ovakvog stanja stvari, odlukama Upravnog odbora ne garantira se potpuna ravnopravnost utvrđena u pomenutom članku Prijedloga zakona, a koja je zagantirana Amandmanom XXVII na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine. Naime, prema Prijedlogu zakona odluku mogu donijeti dva člana Upravnog odbora, što znači predstavnik jednog naroda i predstavnik iz reda ostalih što u neravnopravnu –

čemu taj zakon ili njegove pojedine odredbe ostaju bez mogućnosti sticanja pravne snage ili je gube ako je zakon stupio na snagu. Donijeta odluka djeluje erga omnes, a njena svojstva konačnosti i izvrsnosti po samom Ustavu osiguravaju joj oblik *res iudicate*. Pored odluka kojima se utvrđuje neustavnost zakona ili drugog akta, Sud donosi i odluke kojima utvrđuje da je zakon ili pojedine njegove odredbe sukladne Ustavu. Ove odluke takođe mogu imati značajan uticaj na vršenje zakonodavne funkcije. Interesantno je pomenuti i nadležnost pojedinih ustavnih sudova u regiji i u Evropi koji donose tzv. "interpretativne odluke"¹⁸. Tim odlukama odbija se utvrđivanje da je zakon suprotan ustavu, ali se ima tumačiti onako kako ga je protumačio sud, odnosno da je suglasan ustavu ali samo "pod uvjetom i ograničenjima" iz obrazloženja odluke suda. U teoriji i u pravnoj praksi različita su mišljenja kad su u pitanju ove vrste odluka. Stajalište je da sud u ovim slučajevima djeluje više kao "pozitivni" nego kao "negativni" zakonodavac i otvara pitanje odnosa suda i zakonodavca, odnosno ovlašćenje suda da daje autentično tumačenje zakona. Prema stajalištu jednog broja teoretičara, autentično tumačenje u nadležnosti je zakonodavca koji je donio taj zakon, pa prema tome, ova grupa teoretičara smatra da ustavni sud nije nadležan da na ovaj način tumači odredbe zakona.

I na kraju, osnovno ovlaštenje Ustavnog suda ogleda se u sprečavanju stupanja na pravnu snagu neustavnog zakona koji je donijelo zakonodavno tijelo kada utvrdi da zakon iz formalnih ili suštinskih razloga nije u suglasnosti sa Ustavom, odnosno da se ne poštuju temeljna prava i slobode propisane međunarodnim aktima. Postupajući na taj način Sud osigurava zaštitu, odnosno poštivanje Ustava i njegovu superiornost u pravnom poretku i na taj način vraća zakonodavca u ustavne okvire.

Iz svega navedenog možemo zaključiti da je Ustavni sud postao nezaobilazna institucija u funkcioniranju ustavnog poretka u Federaciji Bosne i Hercegovine odnosno u Bosni i Hercegovini. Također se može zaključiti, da je Sud postao jedan od osnovnih faktora ostvarivanja ustavnosti u Federaciji, samim tim i Bosne i Hercegovine kao ustavne države, posebno u uvjetima ekspanzije normativne

diskriminirajuću poziciju stavlja druga dva naroda, a u tom pogledu ne postoji nikakva efektivna pravna zaštita. Kod ovakvih rješenja u Prijedlogu zakona gdje je deklarativno utvrđena ravnopravnost konstitutivnih naroda, a da ne postoji zakonska razrada u domenu ostvarivanja mehanizama kontrole i odgovornosti, što, prema mišljenju Vijeća predstavlja domen nadležnosti Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, smatra se da nisu osigurane garancije da jedan narod neće biti diskriminiran.

¹⁸ Bosa M. Nenadić, Ustavni sud Srbije od „negativnog“ ka „pozitivnom“ zakonodavstvu „Pravna riječ“, Banja Luka, 2013. godina

djelatnosti imajući u vidu organizaciju Federacije koja je za razliku od Republike Srpske decentralizirana.

Kad je u pitanju odnos Ustavnog suda i Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine i zakonodavnih tijela kantona, iz iznijetih analiza jasno slijedi, da Sud nije organ koji donosi zakone, niti ima status organa koji neposredno predlaže donošenje novih ili izmjene postojećih zakona, ali jeste organ koji ima ovlaštenje da spriječi stupanja na snagu bilo kog zakona za koga je svojom odlukom utvrdio da je suprotan Ustavu ili drugim međunarodnim aktima, da protumači Ustav i da deklarira što je najviše pravo. Njegova ustavna funkcija više se ne iscrpljuje samo kroz uklanjanje neustavnih zakona i pravnog poretka, već je njegova funkcija mnogo šira. Vršeci ustavni nadzor nad zakonima i drugim aktima, štiteći ljudska prava i slobode, Sud je u situaciji da neposredno ili posredno, na različite načine utiče na vršenje zakonodavne djelatnosti kao i djelatnosti izvršnih organa kad donose određene propise. Njegove presude, odluke, mišljenja i rješenja pravnom utemeljenošću imaju veliki značaj u uspostavljanju pravne države i pravne sigurnosti u pravnom poretku.

Odnos zakonodavne vlasti prema odlukama Suda koji se u uporedno-pravnoj teoriji naziva „korektivna revizija“ slijedi nakon što je utvrđeno da je zakon ili njegove pojedine odredbe suprotne Ustavu. Ovo tim prije što su prema Ustavu svi dužni izvršavati odluke suda koje su konačne i obvezujuće.

S tim u vezi treba istaći da su pojedina pravna shvatanja Ustavnog suda Federacije uvažavana od strane zakonodavnih tijela i počinju bivati svojevrsan putokaz za uređenje i reguliranje određenih društvenih odnosa. Međutim, problem u Federaciji posebno predstavlja donošenje zakona iz zajedničke nadležnosti Federacije i kantona, gdje se vrlo često ne poštuje Ustavom propisana procedura za donošenje tih zakona. Isto tako, problem je izražen i u oblasti lokalne samouprave gdje u postupak donošenja zakona nisu uključene jedinice lokalne samouprave, što je suprotno Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi i Zakonu o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine.

Analizom dosadašnje prakse od strane zakonodavnog odnosno izvršnog organa vlasti, ukazuje se, na različite načine postupanja prema odlukama Suda.

Prvo, zakonodavac duži vremenski period nije donosio zakone, ili bolje rečeno, izbjegavao je donošenje zakona u oblasti za koje je Ustavni sud utvrdio da zakon ili pojedine njegove odredbe nisu sukladne Ustavu Federacije. Ova opcija rijetko je primjenjivana od strane zakonodavca, posebno ako se radilo o bitnim zakonima odnosno o sistemskim zakonima. Naravno, bilo je slučajeva kada se nije postupalo

od strane zakonodavnog organa prema odluci Suda. Primjera radi, u presudi donijetoj povodom zahtjeva za zaštitu prava na lokalnu samoupravu - Zakon o šumama¹⁹ i Zakon o imovini Kantona Sarajevo²⁰, Parlament Federacije Bosne i Hercegovine i Skupština Kantona Sarajevo, nisu postupili po odlukama Suda i novi zakoni iz ovih oblasti još nisu doneseni.

Drugo, postupak donošenja zakona gdje je utvrđeno da je cijeli zakon ili njegove odredbe proglašene neustavnim, zakonodavac je dosljedno poštovao odluku Ustavnog suda u kojoj je izražen stav o istom ili sličnom ustavnopravnom pitanju. To je slučaj u onim oblastima u kojima je Sud ne samo konstatirao neustavnost pojedinih odredaba, nego je u obrazloženju istakao i svoja pravna shvatanja o brojnim ustavno-pravnim pitanjima koja su bila od šireg značaja kao što su „takse“, „radno-pravni status državnih službenika“, „zaštita prava na lokalnu samoupravu“. U ovim oblastima „korektivna revizija“ zakona dovela je do relativno visokog stupnja uticaja odluka Suda na zakonodavnu vlast kako od strane Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine tako i od skupština kantona.

Treće, slučajevi, gdje zakonodavna i izvršna vlast ne postupi po odluci Suda, nego u ponovnom postupku donese istu odluku odnosno utvrdi izmjenu zakona sa istim tekstom, za koju je Sud već utvrdio da je suprotna Ustavu Federacije.

Četvrto, uticaj Ustavnog suda na zakonodavnu i izvršnu vlast, ostvaruje se i kroz davanje mišljenja gdje se Sud u ovim slučajevima, osim ustavnosti očituje i o zakonitosti općih i pojedinačnih akata. U većini slučajeva stajališta Suda iskazana u datim mišljenjima su prihvatana.

Na kraju možemo reći, da je Ustavni sud postao nezaobilazna institucija u funkcioniranju ustavnog poretka u Federaciji Bosne i Hercegovine odnosno u Bosni i Hercegovini. Stoga je Sud postao jedan od osnovnih faktora ostvarivanja ustavnosti Federacije, a samim tim i Bosne i Hercegovine kao pravne države, posebno u uvjetima ekspanzije normativne djelatnosti. Značaj i položaj ustavnih sudova utiče na transformiranje zakonodavne vlasti u cijeloj Evropi, a samim tim i u cijeloj Bosni i Hercegovini.

¹⁹ Presuda broj: U-26/08 od 14.04.2009. godine, objavljena u „Službenim novinama Federacije BiH“, broj: 36/09

²⁰ Presuda broj: U-18/09 od 26.01.2010. godine, objavljena u „Službenim novinama Federacije BiH“, broj: 12/10

Vršenjem kontrole ustavnosti zakona i drugih propisa, ustavni sudovi kroz interaktivni odnos sa zakonodavcem utiču na izgradnju pravnog sistema posredno ili neposredno. Ustvori, otklanjanjem protuustavnih akata iz pravnog poretka i neposredne zaštite ljudskih prava, ali i intepretacijom ustava i zakona u postupku vršenja ustavne kontrole i ocjene suglasnosti zakona sa pravilima međunarodnog prava, te preporuke zakonodavcu²¹ u pogledu potrebe promjena ili donošenja novog zakona, ustavni sudovi su u suštini podsjećali i podsticali zakonodavca na uređivanje društvenih odnosa sukladno dostignutim standardima suvremenih ustavnih država u domenu uređenja vlasti, a i ljudskih prava. Iz tih se razloga može reći, da je na ovaj način, ustavnosudska kontrola postala komplementarna sa zakonodavnom funkcijom.

²¹ Odluka Suda U.75/14 od 9.3.2016. godine

LITERATURA

1. Bačić A. „Ustavne promjene i dileme konstitucionalizma“, Zbornik Pravnog fakulteta u Splitu, broj 4/09,
2. Bačić A., Sudac i ustavna demokracija „Novi informator“, Zagreb, 2008. godine,
3. Krapac D. „Pretpostavke za pokretanje i vođenje ustavnosudskog postupka zaštite individualnih ustavnih prava i sloboda“, Zbornik, Hrvatsko ustavno sudovanje, Zagreb, 2009. godina,
4. Krbek I., Ustavno sudjelovanje, Zagreb, 1960. godina,
5. Limbach J., Savezni Ustavni sud Njemačke, University Press, Izdanja Magistrat Sarajevo, 2012. godina,
6. Miličević N. „Ljudska prava“, Sarajevo, 2007. godine,
7. Nenadić B., O jemstvima nezavisnosti ustavnih sudova, Glasnik, Beograd, 2012. godine,
8. Nenadić B., Ustavni sud Srbije od „negativnog“ ka „pozitivnom“ zakonodavstvu, „Pravna riječ“, Banjaluka, 2013. godina,
9. Petro V. „Normativna kontrola prava“ – Ustavni sudovi bivših jugoslovenskih republika, Beograd, 2010. godine.
10. Ribičić C. „Ljudska prava i ustavna demokratija“, Ljubljana, 2010. godina,
11. Smerdel B. i Sokol S. „Ustavno pravo“, Zagreb, 2006. godine,
12. Stanovčić V. „Uloga ustavnog sudstva u ostvarivanju vladavine prava i podele vlasti“, Zbornik Ustavnog suda Srbije, Beograd, 2004. godina,
13. Vasić R. „Ustavno sudstvo u procesu tranzicije: Prepreka ili podsticaj ostvarivanju pravne države“, Zbornik Ustavni sud Srbije, Beograd, 2004. godina,
14. Vučetić S. „Odnos pravnog i političkog karaktera kontrole ustavnosti zakona“, Pravni život, 12/95, Beograd,
15. Uloga i značaj ustavnog suda u očuvanju vladavine prava, Zbornik radova, Beograd, 2013. godina,
16. Ustavno sudstvo u teoriji i praksi, Fondacija Konrad Adenauer Stiftung, Beograd, 2010. godina.

SUMMARY

When it comes to the constitutional legal control and execution of legislative powers, constitutional courts have an enormous importance in the creation of a modern state. The principle of equality, non-discrimination and legal security set up in the Constitution and other international documents, upon which constitutional courts base their decisions, becomes indispensable principal and value one must bear in mind when creating and applying law. That is why the constitutional courts as guardians and defenders of the Constitution, must display responsibility and dedication in performing their function of constitutional supervision through uniform control, clear standards and procedures and transparency in their work.

Dr.sc. Kata Senjak

sudac Ustavnog suda Federacije BiH

Stručni članak

primljen: 13.07.2016.

UDK: 346.92(497.7)

**ASPECTS OF THE ADMINISTRATIVE PROCEDURE
IN REPUBLIC OF MACEDONIA**

Assistant prof. ElizabetaStamevska, PhD

European University - RM, Skopje, elizabeta.stamevska@eurm.edu.mk

Associate professor Atanas Kozarev

European University - RM, Skopje, atanas.kozarev@eurm.edu.mk

Assistant prof. VaskoStamevski, PhD

International Slavic University "Nikolai Derzhavin Romanovikj" Sveti Nikole -
Bitola, vasko.stamevski@gmail.com

ABSTRACT

Relations between administrative bodies (administration) and citizens occur when citizens want to exercise certain rights and interests of these bodies or administration requires the fulfillment of certain obligations by the citizens. Administrative authorities shall, in exercising its responsibilities to the citizens to ensure effective and lawful exercise of their constitutional rights and freedoms.

Administrative procedures, which is based on the Law on Administrative Procedure, governing relations between the bodies exercising public powers and the citizens as the biggest users of public services, representing one of the most important segments of society. Law on Administrative Procedure establishes the foundations of the administrative matter in detail to regulate the administrative area, which refers to special laws regulating the relations between the parties determined administrative matters.

Keywords: administrative procedure, Law on Administrative Procedure, administration, citizens, administrative area.

INTRODUCTION

Law on Administrative Procedure, with his service orientation provides all authorities in resolving administrative matters in administrative procedure to

achieve objective and subjective purpose of legality.¹ It establishes a system for the effective protection of citizens' rights in the administrative procedure.

Under this law shall act ministries, other state bodies, organizations established by law and other state bodies in the administrative procedures, directly implementing the regulations about the rights, obligations and legal interests of individuals, legal persons or other parties.² Also, the Law on Administrative Procedure shall act as legal and other entities to which the law is to perform public powers, and the municipalities, the City of Skopje and the municipalities in Skopje, when exercising powers decide in administrative matters³ on rights, obligations or legal interests of the parties in accordance with the legal provisions.

Regulations on Administrative Procedure contain rules governing jurisdiction, the shape and course of actions in the procedure and the form and content of the acts adopted as a result of the procedure by state bodies, institutions and organizations exercising public powers. These are formal rules of conduct that are different from the substantive law.

There are 2 types of administrative procedures:

1) General Administrative Procedure - rules which are common to the actions and work of most government bodies, institutions and organizations exercising public powers.

2) Special Administrative Procedure - rules governing jurisdiction and form of acts and activities for specific organs and for certain areas.

Competence in the administrative procedure is a right and duty of the authority to decide an administrative matter of a particular territory, where there are: material and local jurisdiction.

- **The material jurisdiction** is determined by the nature of the administrative matter and is determined by law, which regulates administrative area or the competence of the authorities who decide in the administrative procedure.

¹ Kitevski, K., Handbook for the application of the General Administrative Procedure, Program for the United Nations Development, Skopje, 2008, 5.

² Law on Administrative Procedure, article 1, Official newsletter of Republic of Macedonia, Skopje, 124/2015.

³ Administrative matters represent all acts and actions through which are expressed and carry out the responsibilities of public administration.

As a subspecies of real competence occurs functional competence, which is determined by the function of the authority.

- **The local jurisdiction** shall be determined by territory, ie acts of internal organization of which settled in the administrative procedure.

Parties of the administrative procedure may be any physical or legal person, on whose request the procedure is initiated (active party) or the person for whom the procedure (passive party) or a person who in order to protect their rights and legal interests have the right to participate procedure (interested party). For a person to be a party to the procedure, it has a certain ability that is expressed as:

- **Ability to party**- to be holder of rights and obligations.
- **A procedural ability** - independently to undertake procedural actions.
- **Legitimation of the party**- the right and interest in the present case.

As their primary means of communication, ie communication between citizens and the administration are the following: submission, minutes and delivery.

The submission is written and oral communication which addresses individual's administrative authorities. Under submissions means the requirements, forms which are used for automatic data processing, proposals, reports, requests, complaints, appeals and other communications by which the parties refer to the state body and require implementation or protection of their rights. It must be understandable and contain all the necessary elements to be able to act according to them:

- Designation of the authority to which reference is made;
- Subject to which the request or proposal;
- Representative or attorney (if any);
- Name and surname;
- Residence (address) of the applicant or of the representative or proxy.

The minutes are a public document which serves to record the procedural steps taken and statements made during the procedure.

Delivery may be direct, be implemented by mail or by publication in a daily newspaper.

1. Course of the administrative procedure

Administrative proceedings initiated competent authority, ex officio, or at the request of the party. The Authority initiated proceedings, ex officio, cases determined by law and when it discovers or becomes aware that, given the actual facts, in order to protect the public interest, should be initiated administrative proceedings. In matters which, by law or by the nature of work for initiating and conducting the administrative procedure necessary request of the party, the competent authority may initiate and lead the proceedings only if there is such a request.

After initiating the procedure, the competent authority shall determine all the facts and circumstances which are relevant for resolution and the parties to enable them to exercise and protect their rights and legal interests. These reactions may be carried out in two ways, by:

- Shortened procedure or
- A special test procedure.

In **shortened procedure** competent authority may decide the matter directly, when:

- 1) The party in its request stated facts or submitted evidence on the basis of which you can determine the condition of the work, or if the condition can be determined on the basis of generally known facts or facts known to the authority;
- 2) The state of matter can be determined on the basis of official data available to the entity, and no separate examination of the party in order to protect its rights or legal interests;
- 3) The regulation stipulates that the work can be resolved on the basis of facts or circumstances that are not fully proven or evidence only indirectly determined, and facts or circumstances are committed probable, and all the circumstances it appears that the party's request should meet and
- 4) Should take urgent measures in the public interest that can not be postponed, and the facts on which the decision should be based are established or at least probable incurred.

Special test procedure is carried out to establish the facts and circumstances that are important to clarify the work or to give opportunity to the parties to exercise and protect their rights and legal interests. Parties have the right to participate in the inquiry procedure and in order to accomplish the aim of the procedure, to

provide the necessary data and to defend its rights and legally protected interests. Rights, obligations and legal interests of legal entities in administrative proceedings shall be decided in a solution which is a specific administrative act and is based on the facts established in the proceedings. The solution, as a rule, a decision in writing in exceptional cases can be brought verbally, but it must be issued in writing, unless the law stipulates otherwise. The solution includes: introduction, disposition (saying), explanation, advice on legal remedy, name of the authority, number and date, signature and official stamp of the body and must be delivered to the party in original or certified copy.

The deadlines for issuing a decision, depending on the type and complexity of the procedure, ranging from 15 to 30 days from the day of the regular application, ie from the date of the initiation of proceedings ex officio, unless the law otherwise provided.

2. Legal remedies

Regarding the decision of the administrative body, the party has right of legal remedies, which may include:

- Regular legal remedies and
- Extraordinary legal remedies.

Regular legal remedy is the complaint, that the party has the right to submit the decision made at first instance. The complaint shall be filed within 15 days of receipt of the decision, unless the law otherwise determined. It is directly delivered or mailed to the authority that adopted the first instance decision, and it decides the appellate authority. It can dismiss the complaint in its decision to annul the first instance decision and resolve the matter or its decision to annul the first instance decision and to return the first instance authority for another procedure.

Decision on the complaint must be made and submitted to the client as soon as possible, and no later than two months from the date of submission of the complaint, unless the regulation is given a shorter term.

Extraordinary legal remedies that can use the parties are:

- ✓ Repetition of the administrative procedure;
- ✓ Cancellation, suspension and changing decision;
- ✓ Request for protection of legality;
- ✓ Cancellation and revocation according to the law of supervision;

- ✓ Abolishment and changing the final decision with the consent of the renewed party or at the request of a party;
- ✓ Extraordinary abolishing and
- ✓ Announcement of the decision as a null.

➤ **Repetition of the administrative procedure**

Repetition of the administrative procedure may require the party and the authority that has adopted the decision that the procedure has ended may initiate retrial ex officio.

➤ **Cancellation, suspension and changing decision**

Authority whose decision time is initiated administrative proceedings to ending the dispute if it complies with all requirements of the complaint may revoke or amend its decision for reasons of which the court could reverse that decision if it does not infringe on client in the administrative proceedings or a third party.

➤ **Request for protection of legality**

For the final decision adopted in work which can not be conducted administrative proceedings and court protection is not provided us out of the administrative dispute, the Public Prosecutor of the Republic of Macedonia has the right to file a request for protection of legality if it deems that the decision was a violation of the law.

➤ **Cancellation and revocation according to the law of supervision**

The decision which is final in the administrative procedure, the competent authority shall annul the law of supervision if:

- The decision brought actually competent authority;
- In the same case before there is a final decision by which the administrative matter is resolved differently;
- The decision brought an authority without consent, confirmation, approval or opinion of another authority, which is required by law or other regulations based on law;
- The decision brought locally competent authority and
- The decision was adopted as a result of coercion, extortion, blackmail, pressure or other illegal activity.

➤ **Abolishment and changing the final decision with the consent of the party or at the request of a party**

If the final decision the party acquired a right and the authority that has adopted this decision considers that decision wrongly applied the substantive law, may revoke or amend its decision in order to harmonize the law only if the party on the basis of that decision acquired right agree with it if it does not infringe a thirdparty. The consent of party's requirement and amend the damage to party of the final decision to the party is certain obligation.

➤ **Extraordinary abolishing**

Executive decision may be reversed only if it is necessary to remove the severe and immediate danger to life and health, public security, public peace and order or public morality, if it could be removed successfully by other means which would be less concerned the rights acquired. The decision may be reversed only partially, to the extent as necessary to eliminate the danger or to protect general public interests mentioned.

➤ **Announcement of the decision as a null**

The law also envisages the possibility decision to declare as a null (fully or partially). The decision at any time may be declared null ex officio, at the request of the client or the prosecutor of the Republic of Macedonia. Nullity may sound decision that can not be performed, the performance of which can cause offense punishable under the Criminal Code and other laws and in other cases provided by law.

The annulment and declaring the decision as a null shall be annulled and the legal consequences that produced such a decision.

With the suspension of the decision not to cancel the legal consequences that the decision has already produced, but prevents further production of the legal consequences thereof.

1. Enforcement of the decision

The decision adopted in the administrative procedure is executed once it becomes enforceable ie:

- 1) Expiration of the complaint, if an complaint is filed;
- 2) Submission of the party, if the complaint is admissible;

- 3) Submission of the party, if the appeal does not delay the execution and
- 4) Providing the party of the decision on the complaint is dismissed or refused.

The second instance decision which amended the first instance decision becomes enforceable when submitted to the client.

If the decision is determined that the action is subject to the execution may be carried out in the timeframe, the decision becomes enforceable upon the expiry of that period. If the solution is not specified period to perform the action, the decision becomes enforceable within 15 days of adoption of the decision.

CONCLUSION

The procedure for the exercise of individual rights, obligations and interests of individuals and legal entities is prescribed by the special (material) law, but based on those specific actions is the Law on Administrative Procedure, as a general procedural law. Special procedures are not complete and they always should be harmonized within the provisions of the Law on Administrative Procedure.

Law on Administrative Procedure adopted by a two-thirds majority in Parliament and the Law on Administrative Disputes governs administrative and procedural matters of law. Enabling the protection and realization of rights of the parties shall not prejudice the rights of other persons nor contrary to a public interest determined by law. The authorities, which are obligated to conform to the Law on Administrative Procedure, should strive to achieve objective goal of legality, ie the protection of the legal order and the rule of law and the exercise of subjective order of legality, and that is to protect the legal rights of legal and individuals.

The analysis of the legal provisions relating to the administrative procedure leading to the conclusion that the legislation in this sensitive areas lacking compliance with practice or with real social relations between administrative authorities and citizens. For these reasons, these shortcomings should soon be removed, and laws tailored to the basic principles underlying the Macedonian legal system. Taking concrete measures remains in the hands of the authorities: the Ministry of Justice, the Government and Parliament of Republic of Macedonia.

LITERATURE

1. Grizo,N.,Davitkovski, B., Gelevski, S., Pavlovska - Danevska, A., Administrative Law, Faculty of Law, Skopje, 2008.
2. Lilic, S., Administrative Law, Faculty of Law, Belgrade, 2010
3. Lilic, S., Administrative Procedural Law, Faculty of Law, Belgrade, 2010
4. Law on Administrative Procedure, Official newslatter of Republic of Macedonia,Skopje, 124/2015.
5. Kitevski, K., Handbook for the application of the General Administrative Procedure,Program for development of United Nations , Skopje, 2008.
6. Smilevska, M., Zdravkova, I. Sandev, L., Opinions and suggestions on the draft Law on General Procedure, Macedonian Association of Young Lawyers, Skopje, 2014.

UPUTE ZA UREĐIVANJE ČLANAKA U ČASOPISU “UPRAVA”

Gotove radove za objavu u časopisu Uprava Fakulteta za upravljanje slati na e-mail adresu Sekretara redakcije: jasmina.jamak@fu.unsa.ba

RECENZIJE

Radovi koji se objavljuju moraju proći dvije pozitivne recenzije, (recenzije će biti urađene u organizaciji Redakcije časopisa UPRAVA.)

Recenzirani radove redakcija časopisa UPRAVA će se kategorizirati na slijedeći način:

- Radovi koji sadrže neobjavljene rezultate izvornih istraživanja u potpunom ili preliminarnom obliku (**izvorni znanstveni članci, kratka saopštenja, prethodna priopćenja, izlaganja sa znanstvenih skupova**).
- Radovi koji sadrže izvoran, sažet i kritički pristup jednog područja ili njegovog dijela, u kojem autor i sam aktivno sudjeluje. Mora biti naglašena autorova uloga izvornog doprinosa u tom područjuu odnosu na već objavljene radove, kao i pregled tih radova(**pregledni radovi**).
- Radovi koji sadrže korisne priloge iz struke i za struku a ne moraju predstavljati izvorna istraživanja (**stručni radovi**). Jednom prihvaćen članak obavezuje autora da isti članak ne smije objaviti drugdje bez dozvole uredništva časopisa koje je članak prihvatilo, a i tada samo uz podatak o tome gdje je članak objavljen prvi put.

Tehničke upute

Podaci koji se navode uz svaki članak

- naslov
- ime(na) autora
- naziv i adresa ustanove u kojoj autor radi i e-mail
- datum slanja članka u uredništvo
- ključne riječi na jeziku članka

Uz svaki kategoriziran članak objavljuje se sažetak. Sažetak treba sadržavati opći prikaz teme, metodologiju rada, rezultate i zaključak. Treba ga pisati u trećem licu i izbjegavati pasivne glagolske oblike. Ovisno o dužini članka sažetak mora imati od 100 do 250 riječi.

Sažetak, neovisno o jeziku članka, mora biti na jeziku govornog područja i na jednom od svjetskih jezika (najčešće je to engleski). Sažetak na jeziku članka treba smjestiti između zaglavlja članka (naslov, imena autora i dr.) i teksta članka, a sažetak na drugom jeziku između teksta sažetka na jeziku članka i uvoda rada.

U P R A V A

Sažetak na drugom jeziku mora sadržavati i naslov članka, ključne riječi kao i adresu autora na istom jeziku.

Autori preuzimaju odgovornost za jezičku i pravopisnu ispravnost svojih tekstova prilikom konačne dostave radova.