

---

# U P R A V A



Fakultet za upravu

Sarajevo

IMPRESUM

**Izdavač**

Fakultet za upravu u Sarajevu  
pridružena članica  
Univerziteta u Sarajevu

**Adresa**

Patriotske lige 41  
71 000 SARAJEVO

**Za izdavača**

Prof.dr Ismet Sejfića,dekan

**Glavni urednik**

Prof. dr Lada Sadiković

UDK

**Redakcija**

Dr Christian Arbeiter, prof. dr Nihada Mujić, Dr. Giovanni Ercolani, prof.,  
Dr Bohuslav Pernica, prof. dr Ismet Sejfića, prof. dr Zenaid Đelmo, prof. dr  
Aida Habul, doc.dr Nezir Krčalo, doc.dr Amina Hadžibegić-Bicciato, Mr  
Saša Madacki

**Sekretar redakcije**

Emir Tahirović

**Lektor**

doc. dr Amina Hadžibegić-Bicciato

**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  
i CEEOL (Central European Online Library).

---

## SADRŽAJ

### **Amina Hadžibegić-Bicciato**

KULTUROLOŠKI KONCEPT RATA U ETNOLINGVISTICI .....5

*CULTURAL CONCEPT OF WAR IN ETHNOLINGUISTICS* .....5

### **Lada Sadiković**

BOSNA I HERCEGOVINA I FEDERALIZAM ..... 17

*BOSNIA AND HERZEGOVINA AND FEDERALISM*..... 17

### **Devad Šašić**

ZNAČAJ METODA I ALATA ZA SISTEME UPRAVLJANJA  
KVALITETOM U VISOKOM OBRAZOVANJU ..... 41

*IMPORTANCE OF METHODS AND TOOLS FOR QUALITY  
MANAGEMENT SYSTEM OF HIGHER EDUCATION* ..... 41

### **Amel Delić**

FUNKCIONALNA UPRAVA NA PRIMJERU JAVNIH SLUŽBI U  
BOSNI I HERCEGOVINI ..... 51

*FUNCTIONAL GOVERNANCE IN THE CASE OF PUBLIC  
SERVICES IN BOSNIA AND HERZEGOVINA* .....51

### **Merima Tanović**

ŠVICARSKI FEDERALIZAM-PRIMJER STABILNE SLOŽENE  
DRŽAVE I FUNKCIONALNE MULTINACIONALNOSTI ..... 75

*SWISS FEDERALISM-THE EXAMPLE OF STABLE COMPLEX  
STATE AND FUNCTIONAL MULTINATIONALITY* .....75



Pregledni naučni rad  
Primljen: 10.12.2013.

UDK: 81:39(045)

KULTUROLOŠKI KONCEPT RATA U ETNOLINGVISTICI  
*CULTURAL CONCEPT OF WAR IN ETHNOLINGUISTICS*

**Amina Hadžibegić-Bicciato**

Fakultet za upravu u Sarajevu  
pridružena članica Univerziteta u Sarajevu  
Patriotske lige 41  
Sarajevo

***Ključne riječi:*** *etnolingvistika, rat, zamjena, retorika, metafora*

***Sažetak:***

Rad tretira etnolingvistiku kao granu lingvističkih nauka i kulturološki koncept rata u anglosaksonskoj kulturi a za korpus uzima ugledne i relevantne medije tih zemalja iz protekle dekade kako bi se dokazalo koliko politika koristi jezik i tako manipuliše sviješću ljudi. Nejasno prikazivanje termina 'rat', njegovo širenje kao organizacionog koncepta političke retorike i kulture straha u toj dekadi može se smatrati momentom koji je definisao transformaciju američkog pogleda na svijet od strane neokonzervativnih mislilaca i političara. Rad pokušava pokazati da su pojmovi oblikovani u metaforama: metaforički putevi se otvaraju i ograničavaju pojam kojim razmišljamo i definišu način na koji doživljavamo rat i našu ulogu u njemu. Ukazuje i na termin zamjena koji je u stvari retorički trop i definiše se kao retorička strategija koja koristi metaforu da uvede istovremeni dvosmjerni semantički pomak.

***Key words:*** *ethnolinguistics, war, switch, rhetoric, metaphor*

**Summary:**

*This paper deals with the ethnolinguistics as a branch of linguistic sciences and also with the cultural concept of war found in the Anglosaxon society. It relies on the texts published in eminent media of those countries during the past decade in order to prove to which extent the politics uses the language and manipulates the minds of people that way. Ambiguous presentation of the term 'war', its spreading as if it were organisational concept of political rhetoric and dissemination of fear during the mentioned period may be taken as a moment that has defined a transformation of American view of the world representing in fact their neoconservatives strata of thinkers and politicians. The paper has tried to show that notions formed as metaphors open and define the way we think of any concept, the war included. It also mentions the switch used as a rhetoric strategy which then places a metaphor as a tool for introduction of a twoway simultaneous semantic step ahead.*

**Uvod**

Ovo je rad o poetici jezika, o pogledima na svijet i kako preživljavamo avanturu jezika. Etika i politika se očito preklapaju, ali ništa više nego jezik i ideologija. Voditi druge kuda mi želimo je besmisleno, ako ne znamo gdje ih želimo odvesti. Uvjerenje da znanje, njegovo oplemenjivanje i razmjena među ljudima proizilaze iz upotrebe jezika i govora po Humboldtovu postavljaju smjernice velike avanture uma. Riječi pokreću mrežu asocijacija. Humboldt je vjerovao, a etnolingvistika nas uči, da što dalje ulazimo u strane poglede na svijet, toliko više uviđamo njihovu neobičnost, i sve više shvatamo naša vlastita pojmovna ograničenja. Ovo je pitanje odnosa između riječi. Lingvistički nihilisti će uvijek vidjeti mane i nedostatke u jeziku. Za etnolingvistiku, jezik, svaki jezik, i svaka riječ, utjelovljuje hrabru novu kreativnu avanturu u realnost. Glavna srž etnolingvističke studije je da nam jezik omogućuje da stvaramo značenja o svijetu i komuniciramo jedni s drugima smisleno. Rat postoji i uvijek je postojao.

Nejasno prikazivanje termina 'rat, njegovo širenje kao organizacionog koncepta političke retorike i kulture straha u prvoj dekadi dvadeset prvog stoljeća može se smatrati momentom koji je definisao transformaciju pogleda na svijet od strane neokonzervativnih mislilaca i političara.

Transformacija termina 'rat' je trebala da duboko utiče na pojam nacije, domovine, strukture društva i građanskih prava.

Ovaj rad ima za cilj da uradi četiri stvari. Prvo, da pokaže da su pojmovi oblikovani u metaforama: metaforički putevi se otvaraju i ograničavaju pojam kojim razmišljamo i definišu način na koji doživljavamo rat i našu ulogu u njemu. Drugo, da pokaže da se korištenje i tradicionalnih i novih metafora mora razmatrati u okviru onog što se naziva 'diskursivna strategija'. Biramo i manipuliramo metaforičkim prikazima da bi mogli predstaviti svoje ideje na određeni način, način na koji se promovira i konsoliduje naš stav. I svjesno i intuitivno time nastojimo postići naše ciljeve. Treće, da bismo pokazali da su veze između figurativnih upotreba rata, 'metaforičkih ratova' ponekad blisko povezane sa procesom prikazivanja stvarnih ratova. I četvrto, da bismo pokazali da postoji neobičan retorički trop koji je izgleda izbjegao klasifikaciju. Termin *zamjena (switch)* je definisan kao retorička strategija koja koristi metaforu da uvede istovremeni dvosmjerni semantički pomak. Dok se jedna stvar (u ovom slučaju rat) transformiše u drugu, druge stvari se transformišu u prethodni element (rat).

### Pojam etnolingvistike i koncept 'rata'

Za Sapira je jezik „vodič za spoznavanje društvene stvarnosti“ i snažno utječe na naš odnos prema društvenim pitanjima i pojavama – ljudsko biće ne živi samo u objektivnom svijetu i svijetu društvenoga djelovanja, nego je u velikoj mjeri podložno utjecaju konkretnoga jezika kao sredstva za izražavanje u danome društvu; on je, dakle, položio temelje etnolingvistici.<sup>1</sup> Od 1980-tih neki su lingvisti pozornost počeli osobito usmjeravati na veze između jezika i etničkog zaleđa te uticaja koji jezici imaju jedan na drugoga. Dalje, lingviste zanima do koje mjere koji jezik ili varijetet služi kao osobna karta određene etničke skupine, Sve u svemu, proučavanje jezika i etničnosti još je uvijek u povojima i ovo se proučavanje jezika i etničnosti naziva etnolingvistika. Osim toga, jezik je i sredstvo političke borbe i može se upotrijebiti kao instrument političkog pritiska. U tim slučajevima najočitije se jezik koristi kao sredstvo potvrđivanja pravomoćnosti pojedine društvene skupine, političkog entiteta ili ideologije i njenih koncepta.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Bernardi idr., 'Uvod u lingvistiku', Školska knjiga, Zagreb, 2007., str. 124.

<sup>2</sup> Robert, Trask, 'Temeljni lingvistički pojmovi', Školska knjiga, Zagreb, 2005., str. 153-156.

Stoga, opravdano se nameće pitanje u kojim pravcima bi išlo etnolingvističko istraživanje pojma 'rat'? Pitanja koja se logički nameću su sljedeća: da li indoevropski jezici pokazuju trendove konvergencije ili divergencije u konceptualizaciji u terminima koje koriste da prevedu pojam 'rat'; šta nas etimologija može naučiti o raznim terminima koji se koriste da se prevede pojam 'rata'; da li je ovaj pojam rodno određen; i kako se ovaj ključni kulturološki pojam konstruiše u metafore? Ova pitanja bi trebalo da poluču daljnja razmišljanja i rigorozna empirijska istraživanja.

Ovaj rad je pokušaj analize diskursa i teorije metafore u cilju rasvjetljavanja ratne propagande. Vrijedi se zaustaviti na onome preko čega prelazimo u etnolingvističkom projektu u kontekstu načina na koji neokonzervativni diskurs nastoji da iskoristi i preoblikuje taj pogled na svijet. Iskreno se nadam da će etnolingvistički značaj ove analize biti u tome da omogući čitaocima da vide koliko su analiza diskursa i teorija metafore korisne za ispitivanje pogleda na svijet govornika engleskog jezika, a veliki broj jednako interesantnih etnolingvističkih projekata bi mogli dati vrijedan doprinos našem razumijevanju pojma 'rat' i kulturnih i lingvističkih dimenzija tog pojma u drugim jezicima. Važno je, prije svega, prepoznati granice kulturološki situirane i lingvistički oblikovane konceptualizacije termina 'rat' od strane govornika engleskog jezika.

Što se samog izraza tiče, čini se da 'rat' u engleskoj mašti nije rodno određen, a ratni pjesnici Prvog i Drugog svjetskog rata nisu personificirali rat ni kao muško niti kao žensko, jer se, na primjer, smrt personificirala kao smrt u obliku kostura koji drži kosu u engleskom, a *La Mort* je personificirana kao zavodljiva žena u francuskoj poeziji romantizma i postromantizma. Kako ulazimo u bilo koji pogled na svijet, jezik se otkriva kao složeno i fleksibilno sredstvo izražavanja. Mitologija i simbolizam će se suprostaviti savremenoj upotrebi, a pojedinci će naći mnogo slobode za istraživanje inovativnih strategija zamišljenih da savladaju i sruše postojeće simboličke paradigme.

Etimologija nas uči da, s obzirom na njihov izgovor, španski, francuski i engleski oblici se izvode iz istog indoevropskog korjena *wers*-što znači 'izmješati', 'zabuniti'. Interesantno je da iako se 'war' izvodi iz starogermanske riječi (*werra*), dolazi do nas preko starog sjevernofrancuskog izraza *werre*, što znači, poput svog starogermanskog korjena 'war' (*rat*). Naš izraz



‘guerrilla’ se izvodi iz španskog izraza *guerra*. Ali su oba izvedena iz istog starogremanskog korjena.<sup>3</sup> Čitanje klasičnih rasprava o ratu na svakom od jezika koje proučavamo će naravno otvoriti nove aspekte tog pojma.

Slična etnocentrička reakcija se zapaža u načinu na koji se *jihad* proširio u engleskom za vrijeme Bushove administracije. Značenje ovog izraza se popularno shvata kao ‘sveti rat’. Pretraživanje na internetu pruža mnogo dokaza da je anglo američki pogled na svijet ( ili barem neokonzervativni pogled na svijet) proširio ovaj pojam na cijeli svijet. Francuzi, Njemci i Česi svi zasigurno daju primjere takve upotrebe.

Pokušalo se u nekoliko navrata rasvijetliti ovu semantičku zabunu. Ali kako ćemo vidjeti u studiji engleske propagande, ideologije se razvijaju na zabuni, a destabilizacija koherentnih značenja čini dio implicitne strategije javnog osuđivanja i demoniziranja.

Da su etnolingvisti političari ili političari etnolingvisti, možda bi ove riječi i bezbroj drugih govora imale više uticaja na tok događaja.

Skriveno lice rata sve više izlazi na svjetlo dana. Javno mnijenje se sada suočava sa takvim istinama. Ali kako su se ratovi uošte opravdavali? Naravno, korištenjem argumenata. Ali retorika se ne može jednostavno svesti na vještinu prezentiranja argumenata. Pojam rata i mjesto koje zauzima u našoj mašti i u engleskom leksikonu je transformiran. ‘*Rat za srca i duše*’ se odnosi na poznati metaforički izraz-često korišten tokom Hladnog rata-izraz kojeg lako razumijemo svi mi u smislu temeljne metaforičke jednadžbe: Politika-je-rat.

Doprinos etnolingvistici daje i termin teorija propagande ako se hoćemo baviti raspoznavanjem ključnog momenta u transformaciji ‘anglo-pogleda na svijet’, pogleda koji će neizbježno biti izvezen u druge jezike prevođenjem medija koji prikazuju rat.

Razni mediji zapadnog svijeta su prikazivali rat u Iraku tako što su pružali podršku interesima njihove zemlje ili vlade, ili jednostavno da ubijede

---

<sup>3</sup> Calvert, Watkins, « *The American Dictionary of Indo-European Roots* », Houghton Mifflin, Boston, 2000, str.100.

čitaoce i gledaoce u njihove unaprijed smišljene ideje o sukobu. Kao gledaoci, često smo na udaru čudnih (naizgled nespretnih) predrasuda stranih medija u njihovom pokušaju da 'manipulišu' svojom publikom. S druge strane, često smo, naravno, obično manje osjetljivi na to kako mediji kojima smo redovno izloženi manipuliraju nama, naglašavanjem određenih aspekata sukoba ostavljajući druge u sjeni, ili nas vode kroz emotivne opise događaja koje nam svakodnevno prezentiraju.

Suprostavljanje argumentima čini dio retorike, ali retorika ne objašnjava emotivnu moć argumenta i ne sprječava da nas proguta logika argumenata u koju se upuštamo. Tokom cijele prve dekade dvadeset prvog stoljeća, francuski političari su kritikovali i odbacivali mjere američke vanjske politike. Ali sama činjenica da su tvrdili da 'se ovako ne vodi rat protiv terorizma', otkriva vrlo dobro koliko ih je progutala retorika straha i 'rata protiv terorizma'. O ovom smislu, čak i suprostavljanjem Bushu, oni su saglasno prihvatili uslove u svijetu koje je on izvezio.

Francuska kritika Sjedinjenih Država je situirana. To je diskurs nacije, diskurs vladajuće elite i to je diskurs koji miješa slobodoumni moralizam i strategije smišljene da zaštite francuske poslovne interese. Takav diskurs mora sam po sebi biti kritikovan iz etnolingvističke perspektive. Razumijevanje strategija retorike i diskursa koje su transformisale naše poimanje rata, a koje su konsolidovale neokonzervativni pogled na svijet zahtijeva ocjenu u čisto teoretskom smislu te riječi. Složen niz retoričkih strategija se usmjeravao ka njegovoj transformaciji. Najprije se moramo upitati šta podrazumijevamo pod propagandom.

### Šta je propaganda?

Ideja propagande podrazumijeva izokretanje 'stvarnih' ili 'čistih' značenja riječi i pojmova. Kako navodi Orwell:

*Politički jezik-i sa određenim varijacijama to važi za sve političke partije, od konzervativaca do anarhista-je osmišljen tako da laži zvuče istinito a ubistvo poštovanja vrijedno i da bi se dao dojam čvrstine čistom vjetru.<sup>4</sup>*

---

<sup>4</sup> George,Orwel, „Collected Essays, Journalism and Letters vol.III“, Camelot, London,1968, str.139.

Dehumaniziranje naših neprijatelja, njihovo lišavanje svega onog što ih čini ljudima koji misle, i osjećaju i dišu u prostoru i vremenu čini se nije ništa novo. Na osnovu prikaza medija, čini se da osjećamo duboku naklonost prema proizvodnji i recikliranju smiješnih stereotipa.

Još u sedamnaestom stoljeću Thomas Hobbes, engleski filozof je dobro poznao načine na koje različite frakcije izokreću riječi. I možda je upravo zbog toga mnogo sumnjao u metaforu, koja je za njega bila izvratanje predodređenog značenja riječi.<sup>5</sup>

U ratu, kako ga je Orwell<sup>6</sup> prikazao u svom romanu *1984*, propaganda izokreće značenje. U njegovom fiktivnom, totalitarnom režimu, Ministarstvo istine nosi tri slogana:

RAT JE MIR  
SLOBODA JE ROPSTVO  
NEZNANJE JE SNAGA

U Orwellovom romanu, stalni rat je bio važno sredstvo kojim je partija održavala red u društvu u kojem je Ministarstvo istine, kako se moglo i predvidjeti, širilo laži propagandne mašine a Ministarstvo mira se bavilo ratom. On je, također, sumnjao u metaforu. Rekao je da treba zabraniti pisanje tih otrcanih metafora svima koji poštuju engleski jezik i koji žele da ga čuvaju od propadanja.<sup>7</sup>

Hobbes, u svom dijelu, se pridružuje dugačkoj filozofskoj tradiciji koja osuđuje veleprodaju metafore kao dijela retorike, igre jezika, koja nam, kako on tvrdi, odvraća pažnju od 'stvarnog', 'konkretnog', 'čistog' značenja riječi. Orwell je nasuprot tome, izdvajao te ponavljane političke izraze koje političari i novinari koriste; izrazi koje mi sami nesvjesno usvajamo i dozvoljavamo im da uđu u obični govor. Takav jezik, tvrdi on, 'se sastoji sve manje i manje od 'riječi' koje se biraju radi njihovog značenja, a sve više i više od 'frazu' koje su spojene kao dijelovi montiranog kokošinjca'.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> Thomas, Hobbes, „*Leviathan*“, Penguin, London, 1985, str.102.

<sup>6</sup> George, Orwell, „*1984*“, Secker and Warburg, London, 1949, str.7.

<sup>7</sup> George, Orwell, „*Collected Essays...*“, Camelot, London, 1986, str.139

<sup>8</sup> *Ibid.*

Čim uđemo u konceptualizaciju, zapetljamo se u metafore. Rat nije jedinstven pojam u ovom smislu, a nije ni istina.

### Šta je rat?

Premda moramo da orijentaciono povučemo liniju između doslovnog i figurativnog jezika, mislim da bi mogli definisati rat u njegovom najdoslovnijem, osnovnom značenju kao:

*Nasilna borba između dvije ili više država, naroda ili velikih grupa muškaraca ili žena u dužem vremenskom periodu, u kojem je cilj strana umiješanih u rat da savladaju ili unište drugu stranu ili strane ili da ih protjeraju sa određene teritorije.*

U uglednim američkim časopisima se u protekloj deceniji moglo identifikovati trinaest pojmovnih metafora od koji je deset tradicionalnih pojmovnih metafora: rat je odbrana, prihvatanje izazova, paljenje vatre, sredstvo, puštanje divlje zvijeri, film, hirurška operacija, pogubljenje, igra i rješavanje problema.

Savršeno je jasno da su sve ove metaforičke jednadžbe omogućile medijima da ratu pruže pozitivan zamah. Akcija, intervencija, objavljivanje rata je postalo moralni imperativ koji bi odbile da priznaju samo neodgovorne države.

Nove pojmovne metafore za rat su da je rat dolazak na odredište, roba i borba protiv kriminala.

Prikazati pobjedu kao krajnji cilj, odredište, bi bio konvencionalan prikaz. Ali ovdje imamo nešto drugo: u pripremi za ovaj rat, odredište je postalo sama objava rata. Rat, umjesto da bude prikazan kao pakao kroz koji se mora proći, je postao kraj kojem trebamo težiti. Rat je postao rješenje.

Ipak, zanimljivo je da pojmovna metafora na kojoj se bazira, Rat-je-borba-protiv kriminala, je direktno ušla u mentalne sklopove ljudi u Francuskoj pošto je fraza 'rat protiv terorizma' direktno prevedena kao *la guerre contre*

*le terrorisme* na francuski. Druge kulture su na sličan način bile pod uticajem ovog ključnog momenta u transformaciji 'engleskog pogleda na svijet'. Koje se etnolingvističke lekcije mogu naučiti iz ovog stanja stvari? Svakako, da engleski pogled na svijet ima granice, i da se te granice konstantno pomjeraju, redefinišu i ponovo osmišljavaju kako taj pogled na svijet osjeća težnje zainteresiranih strana koje nastoje da preurede svijet kako ga one vide i u skladu sa njihovim interesima. Ali ta kritika mora izići iz okvira preispitivanja argumenata i interesa, i mora se duboko uronuti u strategije koje formiraju pitanja i definišu pojmove, duboko u pojmovne metafore i ekstenzije koje ih podržavaju i koje se logički granaju iz njih, kada se uspostavi metaforička veza.

Nove pojmovne metafore ratovanja su da je to nastojanje da se iskorijeni terorizam; kulturološka konkurencija; pacifizam; ekonomskomplaniranje; konsolidacija Evropske Unije; uspostavljanje mira; i uništavanje prirodne sredine.

### **Zamjena**

Ovi navodi omogućili su predočavanje značajne količine dokaza koji potvrđuju tvrdnju da dok se jedna stvar (rat) transformiše u drugu, i druge stvari se transformišu u pojam koji se transformiše. Ovoj neobičnoj formi metaforičke interpretacije je dobila ime - *the switch* (zamjena).

Trebamo biti oprezni i ne dozvoliti da nas zavede zapanjujuća priroda novih metafora dajući lažni utisak ili neuravnotežen prikaz funkcionisanja političke retorike. Iako se u početku mislilo da je zamjena potpuno pomjerila značenje termina 'rat', ona je samo doprinijela da se njegova definicija zamagli. Štaviše, umjesto da bude jedina i primarna retorička strategija koja se koristi da se promovira rat, zamjena se pokazala kao jedno od nekoliko sredstava koje su profunkcionisale.

Zamjena omogućava da značenja uplove u nove domene, i time skraćuju dimenzije realnosti koje propagandisti žele da sakriju. Odlična je za širenje sivih područja nedoumice, i zamagljivanje obrisa pojmova i veza koje oni čine sa drugim pojmovima, te je dobro osposobljena za širenje sjenke neokonzervativnog pogleda na svijet.

Bijeg od neokonzervativnog pogleda na svijet neće biti lak, ali to je poduhvat sa kojim se danas suočavaju državljani Amerike, i to je poduhvat u koji se moramo uključiti i mi u drugim zemljama, u drugim lingvističkim zajednicama.

Riječi, pojmovi, strahovi i odlučni optimizam i nepokolebljiva vjera u američku sposobnost kao nacije da čini dobro u svijetu, su upravo uvjerenja. Po ovom pogledu na svijet, bezbjednost SAD se stapa i uključuje bezbjednost svijeta. Ulazimo u u totalitarni pogled na svijet: SAD predstavlja centar i suštinu svijeta kao cjeline, i svi koji se suprotstave tom centru, suprotstavljaju se svijetu kao cjelini. Ovdje postaje logično da diskurs o ratu treba da nestane, pošto paradigme ratovanja uzimaju kao polaznu tačku postojanje binarnih snaga, suprotstavljenih armija.

Lingvističko istraživanje potvrđuje da se retorika rata-protiv-terorizma iskorjenjuje. Međutim, diskurs Rat-protiv-terorizma još uvijek nije pokopan. Ta retorika se preselila iz oblasti političkog diskursa u okrilje američke mašte. U 2010. godini, Rat-protiv-terorizma je još uvijek animirao diskurs u *Fox News*, *NBC*, *CSM*, *Newsweek-u* i *The Washington Postu*.

U stvari pravi test uporišta nekog termina u riječniku je njegova sposobnost da se kreativno koristi i stavlja u nove kontekste.

Odbijanje da se prihvati da postoji drugačiji pogled na svijet, da nas kultura i jezik, i politički interesi razdvajaju i dijele propovjedaju diskurs jedinstva. Ostaje upitno da li će takvi argumenti o ljubavi, uz podršku vojne sile, svijet učiniti sigurnijim.

## ZAKLJUČAK

Lekcije koje etnolingvistika treba naučiti iz političkog diskursa s druge strane su četiri. Kao prvo, cijeli jezik je politički, u poređenju kultura ne možemo pobjeći od te činjenice. Drugo, pogledi na svijet postoje u okviru pogleda na svijet, i često su u sukobu jedan protiv drugog. Treće, suprotstavljanje pogledu na svijet nužno nam ne omogućava da ga izbjegnemo. Četvrto, pogledi na svijet se šire iz dominantnih jezika, i ne možemo jednostavno da se suprotstavimo njihovom uticaju. Moramo ispitivati same načine na koje jezik sklapa metaforičke i doslovne okvire razmišljanja, i moramo nastojati da raščlanimo dvosmislenost, nejasnoću i semantičko zamagljivanje što je slučaj sa bezbroj riječi: da one znače mnoge stvari. Prihvatajući polisemiju kao lingvističku činjenicu, trebamo, međutim, biti oprezni u vezi sa načinima kako nove politike razvlače polisemiju u novim pravcima.

Ono što je Orwell javno osuđivao u metafori je nesvjesno usvajanje 'teških' metaforičkih fraza: 'rat protiv terorizma', 'obezbjedenje područja' 'pružanje ruke' su sve fraze koje nas pozivaju da razmišljamo u ideološki konstruisanim okvirima razmišljanja. One pripadaju neokonzervativnom pogledu na svijet koji polazi od stajališta da je posao SAD da dovede demokraciju i slobodu u svijet. Kako Čomski napominje:

*Nedugo prije predsjedničke kampanje 2008. godine podrazumijevalo se da će rat u Iraku biti centralno pitanje, kao što je bio slučaj na izborima polovinom mandata 2006. godine. Ali je ono praktički nestalo, što je izayvalo čuđenje. Čuđenju uopšte nije bilo mjesta.<sup>9</sup>*

Etnolingvistikom nas uči da su pogledi na svijet usađeni u riječi i fraze, u obrasce razmišljanja i u pojmovne metafore. Na drugom nivou, jezik, kolektivna upotreba jezika onako kako oblikuje pogled na svijet koji dijelimo sa drugim govornicima, navodi nas na tokove misli koji su politički i filozofski pozicionirani. A lekcija koju nas etnolingvistika mora naučiti je da se sloboda koju govor otvara svijesti nalazi u jeziku: u okviru konkretnog jezika kojem pripadamo. Upravo u jeziku potvrđujemo svoj identitet, kao subjekti koji žive u lingvističkoj zajednici.

<sup>9</sup> Čomski, 2010/2010, 121

## LITERATURA

1. Bartminski, Jerzy, „Aspects of Cognitive Ethnolinguistics“, Equinox, London, 2009.
2. Bernardi idr., „Uvod u lingvistiku“, Školska knjiga, Zagreb, 2007.
3. Bugarski, Ranko, „Nova lica jezika“, Biblioteka XX vek, Beograd, 2009.
4. Chomsky, Noam, „Hopes and Prospects“, Haymarket Books, Chicago, 2010.
5. Fought, Carmen, „Language and Ethnicity“, Cambridge University Press, 2006.
6. Ivić, Milka, „Jezik o nama“, Biblioteka XX vek, Beograd, 2006.
7. Ivić, Milka, „Lingvistički ogledi“, Biblioteka XX vek, Beograd, 2008.
8. Klikovac, Duška, „Jezik i moć“, Biblioteka XX vek, Beograd, 2008.
9. Orwell, George, „1984“, Secker and Warburg, London, 1949.
10. Thomas, Hobbes, „Leviathan“, Penguin, London, 1985.
11. Trask, Robert, „Temeljni lingvistički pojmovi“, Školska knjiga, Zagreb, 2005.
12. Watkins, Calvert, „The American Heritage Dictionary of Indo-European Roots“, Houghton Mifflin, Boston, 2000.



Pregledni naučni rad  
Primljen: 20.12.2013.

UDK: 342.24(497.6)(045)

BOSNA I HERCEGOVINA I FEDERALIZAM  
*BOSNIA AND HERZEGOVINA AND FEDERALISM*

**Prof. dr Lada Sadiković**

Fakultet za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije  
Univerziteta u Sarajevu  
lsadikovic@fknbih.edu

**Sažetak**

Federacija je oblik države koji nastaje dobrovoljnim ujedinjavanjem već postojećih država. To ujedinjavanje se vrši radi ostvarenja određenih ciljeva koji su zajednički za sve članove te federacije. Radi se po pravilu o pitanjima odbrane, ekonomskih, komercijalnih, finansijskih ciljeva, diplomatskih odnosa i sl. Sve države članice federacije takođe imaju svoje ustave i određene kompetencije koje nisu prenijele na zajedničku državu tj. federaciju. Od sredine desetog stoljeća pa do turskog osvajanja 1463. godine, Bosna i Hercegovina je bila jedinstvena, nezavisna, samostalna feudalna država u kojoj su vlast imali isključivo monarh i feudalci. Poslije osvajanja Bosne i Hercegovine od strane Austro-Ugarske Monarhije, 1878. godine, Bosna i Hercegovina je takođe bila specifičan oblik državnosti (*corpus separatus* u okviru Austro-Ugarske Monarhije), ali takođe kao jedinstvena država. Isti takav karakter država Bosna i Hercegovina je zadržala i za vrijeme Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, kao i za vrijeme Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije. Bosna i Hercegovina je bila uvijek samo jedinstvena država bez ikakvih elemenata federalizma.

Međutim, tokom rata koji je vođen protiv Bosne i Hercegovine (1992-1995.) formirana je Federacija Bosne i Hercegovine na onom dijelu državne teritorije koja nije bila okupirana od strane Jugoslavenske narodne armije i na kojoj je bila formirana tzv. Republika Srpska. Takođe, i poslije rata, cijela Bosna i Hercegovina se sada kao cjelina u pojedinim dokumentima

tretira kao federalna država. Tako u Mišljenju Venecijanske komisije iz 2005. godine Bosna i Hercegovina se tretira kao federacija sastavljena od dva entiteta: Republika Srpska i Federacija Bosne i Hercegovine.

U posljednje vrijeme takođe su se javile brojne rasprave kako u domaćoj tako i u međunarodnoj stručnoj i naučnoj javnosti, da je Bosna i Hercegovina federacija ili da treba da bude federacija. Ovaj rad ima za cilj da utvrdi kakav je stvarni karakter unutrašnjeg političkog uređenja (vertikalna organizacija vlasti) države Bosne i Hercegovine.

Ključne riječi: ustav, jedinstvena država, federalizam, konfederalizam, država, Bosna i Hercegovina, Opći okvirni sporazum za mir u BiH.

### *Summary*

Federation is a form of a state composed of a voluntarily united already existing states into this form. This unison has as its objective an implementation of specific goals shared by all members of the Federation. Usually these goals are the matters of defense, economy, commerce, finances, diplomacy and alike. All member states have their own constitutions and certain competencies which have not been transferred onto the common state, that is the federation. From the mid 10<sup>th</sup> century till the Ottoman conquest in 1463 Bosnia and Herzegovina was a united, independent, feudal state governed only by a monarch and feudalists. After it had been conquered by the Austro-Hungarian Monarchy in 1878, Bosnia and Herzegovina was shaped into a very unique form of state (*corpus separatus* within the Austro-Hungarian Monarchy), but still continued to exist as united. It had retained the same characteristics during its having been both the Kingdom of the Serbs, Croats and Slovenians and the Socialist Federal Republic of Yugoslavia. Bosnia and Herzegovina has always been only unitary state with no elements of federalism.

However, during the war against Bosnia and Herzegovina (1992-1995) the Federation of Bosnia and Herzegovina was formed in the territory not occupied by the Yugoslav national army forces meaning the so-called Republika Srpska part. Also, even after the war, the whole of Bosnia and Herzegovina has been treated as a federal state in some documents.

Accordingly, the Venice Commission stated in 2005. that Bosnia and Herzegovina is to be treated as the Federation of two entities: Republika Srpska and the Federation of Bosnia and Herzegovina.

Recently, both domicile and foreign expertise public, have begun to reconsider the notion of Bosnian and Herzegovina being truly the federation at present or should it only become such in the future. The objective of this paper is to establish a true nature of the inner political state form (vertical organization of authorities) of the state of Bosnia and Herzegovina.

*Key words: Constitution, Unique State, Federalism, Confederalism, State, Bosnia and Herzegovina, General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina*

## **Uvod**

U svom hiljadugodišnjem postojanju država Bosna i Hercegovina (u daljnjem tekstu: BiH) nije imala nikakvog federativnog iskustva i tradicije. Preko pet stotina godina država BiH je bila jedinstvena država monarhističkog tipa u kojoj su dominantnu vlast imali kralj i feudalci. Unutrašnja struktura države je bila organizirana na centralistički način kako je to inače bio slučaj u Evropi toga vremena. Takvu jedinstvenu centralističku organizaciju BiH je zadržala u osnovi i u vremenu kada je došla pod vlast turske imperije. Ništa se bitno nije desilo ni u vrijeme kada je poslije Berlinskog kongresa, 1878. godine BiH došla pod jurisdikciju Austro-Ugarske Monarhije. Ta tradicija centralističko - unitarističke organizacije BiH se zadržala i poslije 1918. godine kada je došla u okvir Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca.

Poslije II Svjetskog rata BiH je postala socijalistička republika, takođe sa centralističko-unitarističkom organizacijom kao dio federalne jedinice Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije Ustavom iz 1974. godine došlo je do promjene u karakteru organizacije Federacije pa samim tim i do promjene u organizaciji Republike BiH unutar te Federacije. Pokazalo se da kod određenja karaktera države u odnosu na jedinstvenu državu, regionalnu državu ili federaciju, bitnu ulogu igra karakter vlasti koju vrši država.

Federativno državno uređenje jeste fenomen koji se javio tokom posljednja dva stoljeća razvoja ustavnosti i državnosti u Evropi. Feudalni društveni sistem sa svojim načinom proizvodnje i komunikacije među državama nije imao potrebu za stvaranjem složenih država kao što su regionalna i federalna država. Državom su upravljali monarh i feudalci dok narod, svakako, nije imao nikakvog pristupa u upravljanju državom.

Najčešće, Srednji vijek u Evropi je bio karakterističan po tome što je to bio vijek jedinstvenih (unitarnih) država. Po pravilu, radilo se o tipičnim feudalnim državama u kojima su suverenu vlast imali kralj, monarh ili feudalci, dok je narod bio potpuno isključen iz svakog oblika upravljanja državom. Međutim, tokom devetnaestog i dvadesetog stoljeća opći trend razvoja uloge države u ekonomskom i uopće socijalnom razvoju opća je karakteristika razvoja evropske državnosti. Država je danas označena politikom protekcionizma, subvecionizma i svakog drugog intervencionizma u tržišnim ekonomskim i drugim kretanjima. Ako država ne drži korak sa ovim kretanjima, ona zaostaje i od subjekta postaje objekt globalizacije koju predvode najmoćnije svjetske države. Ako je ekonomska intervencija države postala glavna oznaka djelovanja države i koncentracija vlasti u centralnim organima države, onda to ne znači da nema promjena i u drugim sferama držve. Primjetne su, naime promjene u unutrašnjoj strukturi države koje se prilagođavaju novom načinu organiziranja i djelovanja države kao cjeline i koje nastoje da svoja ovlaštenja i mogućnosti ukomponiraju u opće djelovanje države.

Razvoj kapitalističkih društvenih odnosa i tehnološki napredak koji je ostvaren tokom devetanaestog i dvadesetog stoljeća doveli su do usložanjavanja društvenih i političkih procesa, kako unutar pojedinih država tako i među državama. To je postepeno dovelo do potrebe da se države međusobno ujedinjuju radi ostvarenja određenih ciljeva kao što su zajednički nastup u međunarodnim odnosima, organiziranje odbrane, ekonomski razvitak, razvoj komunikacija i sl. Dakle, stvaranje federacije nije značilo i ukidanje država koje su ulazile u sastav takve jedne asocijacije, nego se uvijek postavljalo pitanje unutrašnjeg uređenja države s gledišta, što je moguće, veće efikasnosti i djelotvornosti u ostvarivanju svojih funkcija.

Federativno uređene države nisu nikad bile uređene po određenom šablonu jer je njihova struktura uvijek bila određena karakterom interesa kojima su se rukovodile države, kao i drugim elementima, kao što su historijski razvitak pojedinih država, etnička, nacionalna i druga struktura populacije, geografski položaj država, privredni, kulturni i drugi stepen razvoja itd. Međutim, i pored takve velike raznolikosti država koje su počele da stvaraju regionalne ili federalne države, moguće je izvući i neke zajedničke karakteristike koje su bitne za sve oblike federalnog uređenja države. Federalno uređene države karakteriziraju tzv. principi raspodjele ovlasti: „U federalnim državama, ustavna podjela vlasti je ustanovljena između federalne države koja vrši vlast nad cijelom nacionalnom teritorijom i federalnih entiteta koji vrše nezavisnu vlast nad njihovom teritorijom. Raspodjela ovlasti je izvršena u ustavu federalne države.“<sup>1</sup> Ovo je posebno važno za državu BiH, s obzirom na okolnost, da ona nikad u svojoj hiljadugodišnjoj historiji nije imala bilo kakve elemente federalizma. O federaciji u BiH počelo se govoriti tek u toku rata protiv BiH (1992-1995.) i genocida nad bošnjačkim narodom na okupiranom dijelu te države.

## I Ciljevi stvaranja federacija

Ako se federacije stvaraju kao države udruživanjem drugih već ranije postojećih država radi ostvarenja određenih zajedničkih ciljeva, onda, zaista, država BiH nikako ne može biti takav slučaj. Tokom preko deset stoljeća postojanja države BiH nikada unutar nje nisu postojale neke državotvorne jedinice, koje bi bile neki zaseban interes, zaokružena geografska cjelina ili pak neki pravni sistem, makar se radilo o i zasebnom običajnom pravu. Nekoliko stotina godina država BiH je bila zasebna centralistički uređena država kojom je upravljao monarh. Nakon okupacije od strane osmanske imperije 1463. godine BiH je nastavila postojati na isti takav centralistički način nekoliko stoljeća pod turskom upravom, zadržavajući uvijek izvjestan

---

<sup>1</sup> *European Commission for Democracy through the Law (Venice commission), Amicus Curiae Brief for the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina on the Law of the Republika Srpska on the Status of State Property Located on the Territory of the Republika Srpska and under the Disposal Ban, CDL-AD(2011)030, 18 October 2011, Par. 17 – „There are different means of distribution powers (exclusive, concurrent, residual powers), combining different criteria (direct attribution or delegation of powers etc.). Historical factors may also be taken into account. The federal constitution distributes in the first place the primary powers of each component of the federal state.“*

stepen svoje vlastite autonomije. Poslije Berlinskog kongresa, 1878. godine BiH je došla pod upravu Austro-Ugarske Monarhije, takođe kao centralistički uređena cjelina (*corpus separatus*). Ulaskom u Kraljevinu Jugoslaviju BiH je zadržala istu takvu jedinstvenu organizaciju, tako da nije bilo moguće govoriti o bilo kakvom obliku njene regionalizacije ili federalizacije.

Međutim, prema Ustavu Socijalističke Republike BiH iz 1974. godine BiH je bila uređena prema tzv. komunalnom sistemu u kojem su općine postale mini regioni u okviru trostepenosti njene vlasti: centralna vlast Republike, općine i lokalne zajednice (mjesne zajednice). Federacija nastaje udruživanjem država radi ostvarivanja određenih ciljeva kao što su ekonomski razvoj, odbrana i ostalo. Međutim, federacije mogu nastati i prerastanjem konfederacija u federativne države kao što je to slučaj sa Sjevernom Njemačkom konfederacijom, Američkom konfederacijom i Švicarskom konfederacijom.

Federalizam u Evropi se transformirao uporedo sa afirmacijom države i njenih centralnih organa. Tokom posljednjih nekoliko decenija razvoja društva i države u Evropi, došlo je do značajnih promjena u funkciji države, pa samim tim i u strukturi i organizaciji državnog aparata. Usljed dinamičnih promjena u ekonomskom razvoju, te posebno snaženja nekontroliranih promjena na tržištu, javila se potreba da država interevenira u te odnose u namjeri da ih stavi koliko je to moguće, pod kontrolu. To se nastojalo izvesti na način da se na put slobodnog tržišta uvažavaju tržišne zakonitosti, ali da se uklanjaju negativne posljedice „divljanja“ tržišnih tokova. Država i njena funkcija sve više su označeni politikom protekcionizma, subvencionima i svih drugih oblika intervencije u tržišne procese. Ovakva kretanja u pogledu autonomije države i ciljevi koje je trebalo tim postići, vodili su ne prosto samo jačanju države, nego naročito centralne vlasti unutar državne strukture. Nametnute potrebe radi ekonomske funkcije države nisu prolazile bez otpora klasičnih sfera regionalizma i partikularizma. Ali, redovno u razvijenim državama Evrope postiže se saglasnost u pogledu snaženja centralnih organa i omogućavanja njihove efikasne funkcije ukoliko znače uvjet za ekonomski prosperitet društva kao cjeline.

## II Dobrovoljnost udruživanja država

Bitna karakteristika federacije jeste da države dobrovoljno ulaze u savez sa drugim državama, poštujući ustavno uređenje cjeline uz zadržavanje vlastitog ustava i niza osobenosti. BiH je tokom rata i ratnog pregovaranja uz neprestano vođenje oružanih sukoba bila nasilno podijeljena na tzv Republiku Srpsku i Federaciju BiH 1994. godine.<sup>2</sup> To je prvi put da se uz pojam BiH, suverene i demokratske države javlja i pojam federacije<sup>3</sup>. Naime, nakon invazije oružanih snaga Savezne Republike Jugoslavije i genocida nad bošnjačkom populacijom, formirala se tzv. Republika Srpska. Na prostoru koji je ostao van teritorije Republike Srpske formirana je tzv. Federacija Bosne i Hercegovine. Ustavotvorna skupština Federacije Bosne i Hercegovine usvojila je 30. marta 1994. godine Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, a prije toga postignut je Vašingtonski sporazum koji je ustanovio kantone, da bi poslije toga sporazuma u Beču, u maju 1994. godine bila utvrđena načela za konstituiranje kantona. Tim sporazumom bilo je predviđeno osam kantona i Distrikt Sarajevo da bi kasnije, 12 juna 1996. godine Ustavotvorna skupština usvojila i Zakon o federaciji. Poslije završetka rata BiH je ustavno zadržala jedinstvenost države. Ustav BiH iz 1995. godine, koji je dat u vidu Aneksa 4 Općeg okvirnog sporazuma za mir

---

<sup>2</sup> Član I.1(1) – Uspostavljanje federacije – „Bošnjaci i Hrvati kao konstitutivni narodi, zajedno sa ostalima, i građani Republike Bosne i Hercegovine, ostvarujući svoja suverena prava, preoblikuju unutrašnju strukturu teritorija sa većinskim bošnjačkim i hrvatskim stanovništvom u Republici Bosni i Hercegovini u Federaciju Bosne i Hercegovine koja se sastoji od federalnih jedinica sa jednakim pravima i odgovornostima.“ 30. mart 1994. godine

<sup>3</sup> Evropska komisija za demokraciju kroz pravo (Venecijanska komisija), Mišljenje o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlaštenjima Visokog predstavnika, CDL-AD(2005)004 od 11. Marta 2005., Par. 5 - „Ustav drugog entiteta, Federacije Bosne i Hercegovine, usvojen u junu 1994. godine, bio je dio Washingtonskog sporazuma i odražavao je kompromis, postignut uz američko posredovanje, između Bošnjaka i Hrvata ... Odluke o ustavnom statusu teritorija sa većinskim srpskim stanovništvom ostavljene su za buduće pregovore. Ustav je uspostavio izuzetno decentraliziranu federaciju deset kantona, sa pet kantona prvenstveno bošnjačkog karaktera, tri kantona prvenstveno hrvatskog, i dva mješovito bošnjačko/hrvatskog. Na nivou Federacije, predviđeni su komplicirani aranžmani da se osigura da brojčano manje hrvatsko stanovništvo ne bi bilopreglasano od Bošnjaka. Uz direktno izabran prvi dom, uspostavljen je indirektno izabrani drugi dom, dom naroda, sastavljen od jednakog broja hrvatskih i bošnjačkih predstavnika. U ovom Domu, 'odluke koje se tiču vitalnih interesa bilo kog konstitutivnog naroda', tražile su saglasnost većine delegata oba naroda. Bilo je dosta kompliciranih ustavnih aranžmana koji su osiguravali da i u izvršnoj vlasti oba konstitutivna naroda imaju isti utjecaj“.



u BiH, BiH je definirana kao „demokratska i pravna država sa slobodnim i poštenim izborima“.<sup>4</sup>

Međutim, Vecencijanska komisija (Demokracija putem prava) kao radno tijelo Vijeća Evrope, izrazila je već 1996. godine<sup>5</sup>, neposredno po usvajanju Ustava BiH stav, da je BiH zapravo federalna država, „iako se izričito ne navodi“<sup>6</sup>. Venecijanska komisija smatra da je BiH Federacija koja se sastoji od dva entiteta: Federacije BiH i Republike Srpske. Takvo svoje opredjeljenje Venecijanska komisija je objasnila činjenicom da, prema Ustavu država BiH ima tačno nabrojanja ovlaštenja, a entiteti imaju sve ono što nije kompetencija države BiH.

Venecijanska komisija je i u svom dokumentu iz 2000. godine pod nazivom „A General legal reference framework to facilitate the settlement of ethno-political conflicts in Europe“ potvrdila svoj stav da je BiH federalna država, navodeći da se federalne države obično baziraju na simetričnom sistemu raspodjele ovlasti (primjeri su Austrija, Bosna i Hercegovina, Kanada, Njemačka, Švicarska i Sjedinjene Države).<sup>7</sup> Međutim, iako u ovom dokumentu Venecijanska komisija navodi da je BiH federalna država, samo osam godina kasnije, tačnije 2008. godine objašnjava teritorijalno uređenje države Bosne i Hercegovine na slijedeći način: „Federacija Bosne i Hercegovine (FBiH), koja je formirana u aprilu 1994. godine, u cilju

---

<sup>4</sup> Član 2 Ustava Bosne i Hercegovine

<sup>5</sup> *European Commission for Democracy through the Law (Venice commission), Opinion on the compatibility of the constitutions of Bosnia and Herzegovina and the Republika Srpska with the constitution of Bosnia and Herzegovina, CDL(1996)056, 18 November 1996, Rev. 2; European Commission for Democracy through the Law (Venice commission), Amicus Curiae Brief for the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina on the Law of the Republika Srpska on the Status of State Property Located on the Territory of the Republika Srpska and under the Disposal Ban, CDL-AD(2011)030, 18 October 2011*

<sup>6</sup> *European Commission for Democracy through the Law (Venice commission), Draft Opinion on Legal Certainty and the Independence of the Judiciary in Bosnia and Herzegovina, CDL(2012)039, 1 June 2012, par. 12 – „The Constitution of BiH was agreed at Dayton as Anenex IV of the General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina, As the Venice Commission stated in its previous opinions, this Constitution, without expressly saying so, established a federal State.“*

<sup>7</sup> *European Commission for Democracy through the Law (Venice commission), A General legal reference framework to facilitate the settlement of ethno-political conflicts in Europe, CDL-INF(2000)16, 3 Novemebr 2000, Par. 2*



zaustavljanja rata između Muslimana/Bošnjaka i Hrvata, kao i politički entitet „Republika Srpska“ (RS), koja se nasilno izdvojila 1992. godine od međunarodno priznate Republike Bosne i Hercegovine, priznati su „entiteti“ Bosne i Hercegovine u članu 1. Ustava BiH, u aneksu 4. Dejtonskog sporazuma.“<sup>8</sup> Ako Venecijanska komisija tvrdi da je Republika Srpska ‘politički entitet koji se nasilno izdvojio 1992. godine’, onda uopće ne može biti govora o federaciji ‘kao dobrovoljnoj asocijaciji država’. Rat, ratna osvajanja i podjele ne mogu biti osnova za stvaranje federacije saglasno općevažjećem pravnom principu da niko kršenjem prava ne može steći neko novo pravo (*ex in uria, ius non oritur*).<sup>9</sup>

Međutim, očito je da se radi o posve pogrešnom tumačenju pozicije strukture i prirode države BiH jer u Ustavu stoji da BiH ima sva ovlaštenja koja su joj neophodna da sačuva „suverenitet, teritorijalnog integriteta, političke neovisnosti i međunarodnog subjektiviteta BiH“.<sup>10</sup> Venecijanska komisija je zanemarila činjenicu da je Ustav propisao neposrednu primjenu Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda u BiH i njen prioritet nad svakim drugim pravom.<sup>11</sup> A to je značilo da je, zapravo, u Ustav BiH ovim putem unijet jako veliki broj svih onih ovlaštenja koja znače izvršavanje njene obaveze da osigura zaštitu ljudskih prava svakog pojedinca u okviru svoje jurisdikcije. Najzad, isto tako su zanemarili činjenicu, da se u državi BiH primjenjuju sve odredbe ranijeg Ustava BiH iz 1974. godine, ukoliko nisu u suprotnosti sa novim ustavom, izmijenjenim putem usklađivanja sa Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava.<sup>12</sup>

<sup>8</sup> CDL-AD(2008)027 – *Amicus Curiae Brief in the Cases of Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina* Oending before the European Court of Human Rights, 22 October 2008, Par. 7

<sup>9</sup> Sadiković, Čazim, *Bosna i Hercegovina u enciklopediji svjetskih ustava – BiH nije federacija – Dani*, 21.09.2012., str. 40 - „Prema općeprihvaćenoj elementarnoj teoriji federacija predstavlja dobrovoljnu asocijaciju država, dok je podjela države Bosne i Hercegovine na entitete izvršena nasilno prema liniji okupacije, etničkog čišćenja i genocida koji je izvršen tokom iredentističkog rata 1992-1995. Federacija je oblik unutrašnjeg uređenja države koji mora biti detaljno i pouzdano reguliran ustavom kao što je to slučaj sa svim sadašnjim evropskim federacijama (Njemačka, Švicarska, Rusija, Austrija i Belgija).“

<sup>10</sup> Član III.5 Ustava Bosne i Hercegovine

<sup>11</sup> Član II.2 Ustava Bosne i Hercegovine

<sup>12</sup> Aneks II(2) Ustava Bosne i Hercegovine – *Kontinuitet pravnih propisa* - „Svi zakoni, propisi i sudski poslovnici, koji su na snazi na teritoriji Bosne i Hercegovine u trenutku kada Ustav stupi na snagu, ostaće na snazi u onoj mjeri u kojoj nisu u suprotnosti sa Ustavom dok drugačije ne odredi nadležni organ vlasti Bosne i Hercegovine.“

Prema tome, BiH ni na koji način nije uskraćena u svojim suverenim pravima i ovlaštenjima, uključujući svakako i pravo da mijenja odredbe Dejtonskog mirovnog sporazuma ukoliko su u suprotnosti sa Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava.

Evropski parlament je takođe pokušao nametnuti tzv. ‘načela federalizma’ naglašavajući u svojoj zadnjoj Rezoluciji iz februara 2014. godine da je „važno slijediti načela federalizma i legitimnog predstavljanja kako bi se osigurao put BiH u Evropsku uniju“.<sup>13</sup> Iako Evropski parlament prvo naglašava da je „ustavna reforma ključna za preobrazbu Bosne i Hercegovine u djelotvornu i funkcionalnu državu“, što je potvrđeno u desetak rezolucija Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope, u nastavku traži samo od Entiteta Federacije Bosne i Hercegovine, isključujući Entitet Republiku Srpsku i Distrikt Brčko, da razmotri konkretne prijedloge u vezi sa time, „uključujući spajanje nekih kantona i preraspodjelu nadležnosti radi pojednostavljenja njezine složene institucionalne strukture, osiguravanja uravnotežene zastupljenosti svih konstitutivnih naroda i građana, suzbijanja etničke diskriminacije i kako bi državni aparat postao funkcionalniji, jeftiniji i odgovorniji prema svojim građanima“.<sup>14</sup>

Takođe, Evropski parlament u istom dokumentu poziva sve političke stranke da „sudjeluju u tom procesu na konstruktivan i otvoren način“ iako Komunique Upravnog odbora Vijeća za provedbu mira od 22. maja 2014. godine poziva, upravo suprotno, institucije i političke stranke da se „suzdrže od poteza koji bi podrivali pravni i ustavni poredak u zemlji“<sup>15</sup>.

I konačno, Evropski parlament poziva političke stranke da“ iskoriste savjete i smjernice koje im Venecijanska komisija može pružiti tijekom tog procesa“ (rekonstrukcije Federacije BiH, op. aut.) iako se Venecijanska komisija već prije osam godina izjasnila, da „centralni element prve faze ustavne reforme mora biti prenos nedlažnosti sa entiteta na BiH, putem amandmana na Ustav BiH, što je – kako to izričito naglašava Venecijanska

---

<sup>13</sup> Rezolucija Evropskog parlamenta od 6. februara 2014. godine, par. 2

<sup>14</sup> Rezolucija Evropskog parlamenta od 6. februara 2014. godine, par. 11

<sup>15</sup> Komunique Upravnog odbora Vijeća za provedbu mira od 22.05.2014., par. 2

komisija - neizostavan korak ako će se postići bilo kakav napredak u procesu evropskih integracija u BiH.<sup>16</sup>

Evropski parlament je već u prijašnjim rezolucijama naglašavao važnost cjelovite ustavne reforme, pa je u tom smislu, u Rezoluciji od 23. maja 2013. godine, čak pozvao posebno diplomatsko tijelo Evropske unije pod nazivom 'European External Action Service', kojom je tada predsjedavala Katrin Ashton i Komisiju da<sup>17</sup> iniciraju široke i otvorene konsultacije kao i javnu diskusiju o ustavnim promjenama sa svim nosiocima vlasti u državi, naglašavajući da sve partije i udruženja moraju biti aktivno uključene u taj proces, što bi vodilo konkretnim rezultatima.<sup>17</sup> Iz svega proizilazi da politika Evropske unije nije konzistentna kao politika Vijeća Evrope u pogledu onih reformi, koje je neophodno uraditi kako bi država BiH mogla napredovati prema punopravnom članstvu u Evropskoj uniji.

Bosna i Hercegovina se dovodi se u vezu s federalizmom i u postdejtonskom periodu. Mogu se naime susresti tumačenja da je cijela država Bosna i Hercegovina federacija. Tako, Venecijanska komisija konstatno insistira na stanovištu da je Bosna i Hercegovina federacija, bez obzira na činjenicu da Ustav BiH državu BiH tretira kao jedinstvenu državu koja je pravna i demokratska država sa slobodnim i poštenim izborima.<sup>18</sup>

Tokom posljednjih decenija došlo je do snaženja federalnih država i slabljenja uloge federalnih jedinica. Istraživanja političkog života i ponašanja država u novije vrijeme pokazuje snaženje centralnih organa države. Kada je riječ o federaciji, onda se to snaženje ogleda u povećanoj aktivnosti centralnih organa federalnih država i sužavanje prostora za djelovanje država članica. Radi se o evoluciji koja je prihvaćena pa i poduprta djelovanjem država članica, pošto se radi o prosperitetu država nacija u sve oštrijoj konkurenciji na međunarodnom tržištu. Čak i države sa izrazitom decentraliziranom strukturom, pokazuju spremnost

---

<sup>16</sup> *Evropska komisija za demokraciju kroz pravo (Venecijanska komisija), Mišljenje o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlaštenjima Visokog predstavnika, CDL-AD(2005)004 od 11. Marta 2005., Par. 102*

<sup>17</sup> *European Parliament resolution of 23 May 2013 on the 2012 Progress Report on Bosnia and Herzegovina (2012/2865(RSP)), par. 18*

<sup>18</sup> *Član 2 Ustava Bosne i Hercegovine*

da centralne organe države osposobe za efikasno, prodorno i ofanzivno djelovanje u međunarodnim tržišnim odnosima i kretanjima.

Do određenih promjena u organizaciji države, u smislu njene decentralizacije koja je bliska regionalizaciji došlo je u vremenu razvoja tzv. komunalnog sistema. Radi se o stvaranju općinskog sistema koji je značio stvaranje relativno samostalnih jedinica vlasti, sa elementima sudske vlasti. Taj period u razvoju unutrašnjeg uređenja BiH mogao bi se tretirati kao period svojevrsne regionalizacije države koja je vrlo bliska evropskoj antiunitarističkoj doktrini tri stepena vlasti, i to mjesne zajednice, općine i centralna vlast države BiH.

Uspješnost ostvarivanja ciljeva koji su zapravo teorijsko-politički osnov federacije mjerilo je uspješnosti federacije kao cjeline i to je način opravdanja napora da se države ujedine u federaciju, bez obzira na okolnost što su se države - članice federacije lišile dijela svojih autonomnih izvornih kompetencija. Kako država nije sama sebi cilj, tako ni federacija kao asocijacija tih država takođe nije sebi cilj. Udruživanje bi bilo besmisleno ukoliko napredak svake države članice, i federacije kao cjeline, ne bi bio brži, nego bi se to moglo očekivati bez stvaranja federacije.

### **III Obavezna ustavna regulacija unutrašnjeg uređenja federacije**

Unutrašnje uređenje jedne federativno uređene države mora biti jasno i krajnje precizno ustavno utvrđeno da se radi o federalnoj državi. Apsolutno je neprihvatljivo prosto samovoljno navesti da „iako nije ustav izričito naveo“ da se radi o federaciji. Međutim, da je ustavotvorac htio utvrditi da je BiH federacija, on bi onda izričito naveo da je federacija BiH sastavljena od Republike Srpske i Federacije BiH, kao što je to već urađeno kod postojećih pet evropskih federacija:

- Ruska Federacija - Ruska Federacija je definirana kao demokratska federalna pravna država sa republikanskim oblikom vladavine.<sup>19</sup>
- U Švicarskoj švicarski narod i kantoni Cirihi, Bern, Lucern, Uri, Schwyz, Obwald i Nidwald, Glarus, Zug, Fribourg, Solothurn, Basel-City, Basel

---

<sup>19</sup> Član 1 Ustava Ruske Federacije

- Land, Schaffhausen, Apenzold, Ouster Rhodes and Appenzel, Inner Rhodes, St. Gall, Grisons, Aargau, Thurgau, Ticino, Vaud, Valais, Neuchatel, Geneva and Jura, formiraju Švicarsku Konfederaciju.<sup>20</sup> Švicarska konfederacija definira konfederaciju kao „izraz koji se upotrebljava u Švicarskoj da opiše centralnu državu“.<sup>21</sup>
- „Austrija je federalna država.“<sup>22</sup>
  - „Belgija je federalna država sastavljena od zajednica i regiona.“<sup>23</sup>
  - „Savezna Republika Njemačka je demokratska i socijalna federalna država.“<sup>24</sup>

#### IV Bikameralizam

Najzad, nezaobilazna oznaka svih evropskih federacija jeste dvodomno uređenje parlamenta, pri čemu su u donjem domu predstavljeni građani, a u gornjem domu države članice federacije. U BiH bikameralizam u izvornom smislu riječi ne postoji s obzirom na to da su i u gornjem i u donjem domu predstavljena tri konstitutivna naroda, Bošnjaci, Hrvati i Srbi. U tom smislu član IV Ustava BiH predviđa dvodomni sistem, sa Predstavničkim domom i Domom naroda, oba doma sa istim ovlaštenjima. Dvodomni sistemi su tipični za federativne države, te stoga i ne iznenađuje – kako to navodi Venecijanska komisija, da se Ustav BiH opredjelio za dva doma. Međutim, dalje se ističe, da je uobičajena svrha drugog doma u federativnim državama da se osigura jača zastupljenost manjih entiteta. U tom smislu, jedan dom je sastavljen na osnovu broja stanovništva, a u drugom svi entiteti imaju isti broj mjesta, kao što je to u Švicarskoj i Sjedinjenim Američkim državama, ili su barem manji entiteti – kao što je to u Saveznoj Republici Njemačkoj – sa većom zastupljenošću. Ustav BiH to sasvim regulira na drugačiji način i to, u oba doma dvije trećine članova dolaze iz Federacije BiH, s razlikom da su u Domu naroda iz Federacije BiH zastupljeni samo Bošnjaci i Hrvati, dok su iz Republike Srpske zastupljeni samo Srbi. Prema tome, kako to Venecijanska

---

<sup>20</sup> Član 1 Ustava Švicarske Konfederacije

<sup>21</sup> Andreas Kley, *Encyklopedia of the World Constitutions*, p. 887

<sup>22</sup> Član 2 Ustava Republike Austrije

<sup>23</sup> Član 1 Ustava Belgije

<sup>24</sup> Član 1. Ustava Savezne Republike Njemačke

komisija dalje obrazlaže – „Dom naroda nije odraz federativnog karaktera države, već je dodatni mehanizam koji ide u korist interesa konstitutivnih naroda.“ Stoga je osnovna funkcija Doma u skladu sa Ustavom BiH da bude dom, gdje će se „koristiti veto na osnovu vitalnog interesa.“<sup>25</sup>

Venecijanska komisija Vijeća Evrope daje Domu naroda BiH ‘negativnu ulogu’ koja ne ide na ruku samom uspjehu zakonodavnog procesa, i stoga predlaže potpuno ukidanje Doma naroda navodeći kao obrazloženje slijedeće:

„Nedostatak ovakvog aranžmana je da Predstavnički dom postaje dom gdje se obavlja zakonodavni rad i donose neophodni kompromisi da bi se postigla većina. Uloga Doma naroda je samo negativna, kao doma za veto, gdje članovi vide odbranu interesa svoga naroda kao svoj isključivi zadatak, bez učešća u uspjehu zakonodavnog procesa. Stoga djeluje, da bi moglo biti bolje korištenje veta na osnovu vitalnog interesa premjestiti u Predstavnički dom i ukinuti Dom naroda. Ovo bi uskladilo procedure i omogućilo usvajanje zakona bez ugrožavanja legitimnih interesa bilo kod naroda. To bi i riješilo problem diskriminatornog sastava Doma naroda.“<sup>26</sup>

## V Snaženje centralne vlasti u evropskim državama

Tokom protekla dva stoljeća došlo je do velikog snaženja uloge centralnih organa države usljed potrebe da se vrše sve brojnije i sve raznovrsnije intervencije u ekonomska i druga društvena kretanja. Ta anagažiranost centralnih organa države, kao i institucija koje su potpuno u skladu sa stremeljenjima dijelova unutrašnje strukture i organizacije države, nije mimoišla ni federalne jedinice. Centralna državna vlast rješava sva ona pitanja koja traže jedinstvene odgovore, a takvih pitanja svakim danom je sve više u modernoj državi.

Od vremena tzv. petrolejske krize početkom sedamdesetih godina neprestano u Evropi snaži centralna valst država bez obzira na to da li su jedinstvene, regionalne ili federalne države. Teorijska istraživanja i

---

<sup>25</sup> *Evropska komisija za demokraciju kroz pravo (Venecijanska komisija), Mišljenje o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlaštenjima Visokog predstavnika, CDL-AD(2005)004 od 11. Marta 2005., Par. 35*

<sup>26</sup> *Evropska komisija za demokraciju kroz pravo (Venecijanska komisija), Mišljenje o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlaštenjima Visokog predstavnika, CDL-AD(2005)004 od 11. Marta 2005., Par. 36*

praktična iskustva koja su provedena u evropskim državama pokazuju da nije dovoljno da država bude koordinator ekonomske i svake druge socijalne funkcije nego i da bude aktivni akter u podsticanju i razvoju ekonomije i ukupnog društvenog razvoja. Od tog vremena pa sve do danas državnu funkciju karakterišu subvencionizam, protekcionizam i svi drugi razni oblici intervencije u ekonomske i sve druge društvene tokove. Upravo na taj način dolazi do snaženja centralnih organa vlasti a naročito vlade, što se jednako odnosi na sve oblike države kao što su jedinstvena, regionalna i federalna država.

Konkretnije gledano, slabi značaj federalnog uređenja i politička i ekonomska moć se koncentriše u centralnim organima države. Naravno, tome pridonosi potreba regulacije tržišta u uvjetima snažnog tehnološkog i svakog drugog napretka. Posebno veliku ulogu u tome igraju međunarodni ekonomski i drugi odnosi jer je centralna vlast ta koja isključivo komunicira sa drugim državama, prihvata međunarodne obaveze i odgovornosti za njihovo izvršavanje. Tome treba dodati da je u svim tim državama opće prihvaćen princip da međunarodne konvencije, kojih je svakim danom sve više, postaju dio unutrašnjeg pravnog sistema i u slučaju nesaglasnosti međunarodnog prava i domaćih propisa, prednost se daje međunarodnim propisima.

Sve navedene federacije u Evropi držale su se principa, da sve što nije izričito navedeno kao kompetencija centralne vlasti je područje djelovanja federalnih jedinica kao što su provincije, leneri, regioni i kantoni. Posebno je u tom smislu karakteristična i promjena Ustava Švicarske konfederacije izvršena 2000. godine gdje je navedeno da ona štiti ljudska prava i slobode, da promovira opću dobrobit, teži da osigura na duži rok napredak države kao cjeline. Prema najnovijim ustavnim odredbama cilj Ustava Švicarske konfederacije jeste da ta Konfederacija vrši one ovlasti koje joj daje ustav. Međutim, dodaje se u stavu 2. da ona vrši i sve druge ovlasti koje zahtijevaju jedinstvenu regulaciju. Tako je praktično centralna vlast u Švicarskoj stvorila mogućnost da regulira sve oblasti društvenog života ako je za to potrebna jedinstvena regulacija. Na sličan način ponašaju se sve ostale federacije u Evropi.

Snaženje cetralnih organa države u federaciji se izrazilo kao jačanje federalne države. Općenito, snaženje centralne državne vlasti u evropskim



državama, u državama koje su federalno uređene, odrazilo se kao snaženje federalne države na račun ovlaštenja federalnih jedinica. Organi federacije dobili su nova ovlaštenja i nove institucije koje vrše ta ovlaštenja. Sve je manje primjetan federalni dualizam koji je karakterisao razvoj klasičnih federacija. Sve ovo što se dešavalo sa federativno uređenom državom (SR Njemačka, Ruska Federacija, Švicarska i Belgija) dešavalo se i sa regionalno uređenim državama kao što su Španjolska, Italija i sl.

Savremena država je izuzetno angažirana država. To se dešava zato što političke partije i drugi instrumenti djelovanja društva diktiraju takvo ponašanje države. Duboke promjene u funkciji i strukturi države danas zajednički su za sve države, pa prema tome i za Bosnu i Hercegovinu. Država svakim danom sve više prihvata nove kompetencije i svakako stvara i organe koji će te funkcije obavljati. Ne postoji više u razvijenim državama neutralna vlast nego je država postala angažirana u ekonomskom životu putem centralne vlasti, u čijoj je funkciji prisutna sve manje vlast federalnih jedinica ili regiona, ako se radi o regionaliziranoj državi poput Španjolske, Italije i drugih. Ukupna organizacija države sa svim svojim institucijama svakako je brana svakom svjesnom ili nesvjesnom nastojanju da osnaži država na nedemokratski način. Dakle na način kako to snaži vlast u nerazvijenim zemljama Azije i Afrike, gdje usljed nepostojanja demokratske strukture države, efikasnost države se osigurava različitim oblicima diktatura, despotizmom i slično, što onda u najvećoj mjeri odgovara velikim državama kao nosiocima globalizacije.

Na političkoj sceni danas je snaženje države u njenom središnjem dijelu, pri čemu nikakvu smetnju u tome ne predstavljaju ni federalne ni regionalne vlasti. Ovo je opći trend u evoluciji države danas i nema još nikakvih znakova da će se uskoro u tom pogledu nešto mijenjati. Jer, očito je, dok je dobro svima, ni federalne jedinice niti regioni ne prave nikakve smetnje, ukoliko su, naravno, svjesne potreba da se države angažiraju u općem interesu svih građana i njihovih organizacija.

Država Bosna i Hercegovina prema dejtonskom uređenju nije sposobna da obavlja sve funkcije koje danas vrši jedna savremena demokratska država. Upravo zato dejtonski ustavotvorac je predvidio postojanje posebnog organa koji će otkloniti sve ove nedostatke. U Mišljenju o ustavnoj situaciji



u Bosni i Hercegovini koje je Venecijanska komisija uradila 1996. godine naglašava se već u prvoj rečenici Aneksa 10 da je njegov zadatak da, uz ostalo, „uspostavi političke i ustavne institucije“ bez obzira na to što je Aneks 4 nazvan Ustav BiH<sup>27</sup>.

U pogledu snaženja centralne vlasti BiH ne bi mogla nikako biti izuzetak. Naime, zaključak Venecijanske komisije jeste da je neophodno preispitivanje sadašnjih ustavnih aranžmana u BiH koji nisu ni efikasni ni racionalni i nemaju demokratski sadržaj, pa je samim tim ustavna reforma neizostavna.<sup>28</sup> U tom smislu ministar vanjskih poslova Austrije Sebastian Kurz govoreći o potrebi donošenja novog ustava ističe da Bosna i Hercegovina svoj Ustav ne može sebi priuštiti ni finansijski ni ekonomski: „Nijedna država sebi ne može priuštiti tako mnogo uprave i toliko nivoa vlasti. Novi ustav stoga bi morao osigurati efikasno funkcioniranje države na svim nivoima, da bude u skladu s Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i da pojedincu omogući efektivno učestvovanje u demokratskom procesu odlučivanja.“<sup>29</sup>

Prema tome, prvo što bi trebalo uraditi jeste da se izvrši prenos nadležnosti sa entiteta na BiH putem amandmana na Ustav BiH ili donošenjem novog ustava. Slijedeće što proistiće iz toga jeste, da se hitno mora preispitati teritorijalna organizacija države BiH u skladu sa savremenim zahtjevima koji se stavljaju pred svaku državu članicu Vijeća Evrope i svih drugih oblika međunarodnog povezivanja i integracije. To je i izričiti zahtjev Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope koja je zatražila od vlasti Bosne i Hercegovine da, najkasnije do oktobra 2010. izvrše urgentnu ustavnu reformu kako bi se ispunila tri ključna zahtjeva i to da se mehanizam etničke zastupljenosti zamijeni zastupljenošću po građanskom principu, pronađu efikasne i racionalne procedure za donošenje odluka i revidira

---

<sup>27</sup> *European Commission for Democracy through the Law (Venice commission), Opinion on the compatibility of the constitutions of Bosnia and Herzegovina and the Republika Srpska with the constitution of Bosnia and Herzegovina, CDL(1996)056, 18 November 1996*

<sup>28</sup> *Evropska komisija za demokraciju kroz pravo (Venecijanska komisija), Mišljenje o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlaštenjima Visokog predstavnika, CDL-AD(2005)004 od 11. Marta 2005. – „U rezimeu, izgleda da je sazrelo vrijeme za proces preispitivanja sadašnjih ustavnih aranžmana u BiH i poticaj Parlamentarne skupštine u tom smislu je svakako dobrodošao. Ustavna reforma je neizostavna jer sadašnji aranžmani nisu ni efikasni ni racionalni, i nemaju demokratski sadržaj.“ – Par. 101.*

<sup>29</sup> *Sebastian Kurz, Dnevni list „Avaz“ od 27.04.2014.*

teritorijalna organizacija države i nižih nivoa, sa ciljem povećanja efikasnosti i održivosti.<sup>30</sup>

Država Bosna i Hercegovina ne bi trebala biti nikakav izuzetak u odnosu na sve ove države o kojima je bilo govora ako želi da osigura prosperitet na osnovama tržišne ekonomije. BiH bi morala biti snažna efikasna, učinkovita, intervencionistička država kako bi osigurala napredak u ekonomskoj sferi, ali i u domenu socijalne pravde kakva je moguća u uvjetima privatnog vlasništva i tržišne ekonomije. Međutim, država BiH je po ovlaštenjima i instrumentima za ostvarivanje tih ovlaštenja „slaba u usporedbi sa entitetima“, ističe Doris Pack u deklaraciji Osigurati mir Bosni i Hercegovini. Ustavna struktura državnog aparata sprječava efiksno funkcioniranje države, time i svake politike koja može imati dejstvo izvan određene nacionalne gupe. Državni troškovi su zbog udvostručavanja i utrostručavanja državnog aparata ekstremno visoki i na višestruke načine opterećuje ekonomsku perspektivu zemlje. Naglašena pravna nesigurnost spada u praktične posljedice ove strukture. Ovo stanje je trajno neodrživo kako ekonomski tako i politički.

## **VI Dejtonski ustav predviđa snaženje centralne vlasti**

Dejtonski ustav takođe navodi spisak kompetencija centralne vlasti, s tim da sve što nije izričito navedeno predstavlja nadležnost ili ovlasti entiteta.<sup>31</sup> Međutim, Ustav BiH takođe predviđa neprestano snaženje centralne vlasti na račun entiteta i to naročito kroz dodatne ovlasti i kroz prihvatanje sada već velikog broja međunarodnih konvencija. U tome, svakako, najveći značaj ima odredba člana II.2 Ustava BiH u kojem se navodi obaveza direktne primjene Evropske konvencije i njene prednosti nad svakim drugim

---

<sup>30</sup> Rezolucija Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope 1513(2006) „Ustavne reforme u Bosni i Hercegovini“, Par. 20(1-3)

<sup>31</sup> Član III.1 Ustava Bosne i Hercegovine – „Slijedeća pitanja su u nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine: a) Vanjska politika, b) Vanjskotrgovinska politika, c) carinska politika, d) Monetarna politika, kao što je predviđeno članom VII, e) Finansiranje institucija i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine, f) Politika i regulisanje pitanja imigracije, izbjeglica i azila, g) Provođenje međunarodnih i međuentitetskih krivičnopravnih propisa, uključujući i odnose sa Interpolom, h) Uspostavljanje i funkcionisanje zajedničkih i međunarodnih komunikacijskih sredstava, i) Regulisanje međuentitetskog transporta i j) Kontrola vazdušnog saobraćaja.“

pravom. Primjena svakog pojedinačnog prava ili slobode predpostavlja stvaranje i ovlaštenja države da stvori odgovarajući zakonodavni sistem. To znači mogućnost da se enormno proširi funkcija centralnih organa države ukoliko je to u općem interesu.

BiH je zauzela potpuno suprotnu poziciju u odnosu na sve druge evropske države i sve one države u svijetu koje su uspjele da se snađu u vrtlogu globalizacije. Dok svuda snaže procesi koncentracije ovlaštenja u centralnim organima vlasti, dotle u Bosni i Heregovini neprestano snaže unutrašnji i periferni organi države kao što su entiteti i kantoni na račun ionako slabih kompetencija i mogućnosti centralne vlasti u reguliranju ekonomskih i svih drugih tokova. Ova, već na prvi pogled vidljiva teška deformacija države i njene funkcije osnovni je razlog njenog konstantnog ekonomskog i socijalnog propadanja koje se ogleda u stalnom ubrzanom povećavanju broja nezaposlenih, penzionera, pripadnika teškog parazitskog organizma birokratskog državnog aparata, povećavanju zaduživanja države što je sve zajedno javna opasnost koja prijete opstanku nacije.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> Član 15 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda

## ZAKLJUČAK

Prema Ustav BiH iz 1974. godine predviđena su tri nivoa vlasti i to centralna vlast, središna vlast u vidu općina i mini regiona te lokalna vlast u vidu mjesnih zajednica. Međutim, tokom rata dodati su i novi oblici vlasti bez ikakvog uporišta kako ustavnog tako i međunarodnog prava BiH. Tako da sada, uz navedene ustavom predviđene nivoe vlasti, teritorijalno uređenje je prošireno entitetima, kantonima i distriktom Brčko. Svakako da je ovo posve neracionalna organizacija. Upravo zato, Parlamentarna skupština Vijeća Evrope je u junu 2006. godine donijela Rezoluciju br 1513 u kojoj se traži preispitivanje teritorijalne organizacije države.

Proces prinudne i vještačke federalizacije unutar jedinstvene države BiH članice Ujedinjenih nacija je nastavljen, bez obzira na činjenicu da je Ustav BiH državu BiH definirao kao demokratsku i pravnu državu sa demokratskim i poštenim izborima (Član 2 Ustava BiH). Međutim, Bosna i Hercegovina se ne može tretirati ni u kom slučaju kao federacija, s obzirom na činjenicu da nije nastala ujedinjavanjem već postojećih država u jedinstvenu federalnu državu, nego mehaničkim cijepanjem jedinstvene države Bosne i Hercegovine nasilnim putem. To je posve suprotno smislu i karakteru federacije kao oblika unutrašnjeg uređenja jedne države.

U pogledu uređenja federacije, države koje su ulazile u takav oblik složene države prenosile su na zajedničku federalnu državu sva ona ovlaštenja koja su bila neobhodna za ostvarivanje razvoja međunarodnog povezivanja zajedničkih interesa i potreba, imajući tu prvenstveno u vidu suverenost zajedničke federativno uređene države u međunarodnim odnosima. Istovremeno, države koje su ulazile u federaciju zadržavale su status države i čitav niz ovlaštenja koja su bila neobhodna za vršenje funkcije federalanih jedinica. Snaženje federalnih država na račun ovlaštenja država članica federacije je došlo kao posljedica snažnog industrijskog i uopće tehnološkog razvoja, intenziviranja međudržavnih odnosa, potrebe saradnje u modernoj proizvodnji te razvoja tržišta sa svojim poznatim zakonitostima.

Federativno državno uređenje je fenomen posljednja dva stoljeća razvoja države u Evropi i Sjedinjenim američkim državama. Feudalni društveni sistem sa vojim načinom proizvodnje i komunikcije među državama,

nije osjećao potrebu za stvaranjem državnih zajednica poput federacija, konfederacija ili pak regionalnog povezivanja u određene državne cjeline. Državom su upravljali monarhi u zajednici sa feudalcima, dok narod nije imao nikakvog pristupa upravljanju državom.

Razvoj kapitalističkih društvenih odnosa i tehnološki napredak koji je ostvaren tokom devetnaestog i dvadesetog stoljeća, doveli su do usložnjavanja društvenih odnosa kako unutar pojedinih država, tako i među državama. To je postepeno dovelo do potrebe da se države međusobno ujedinjuju radi ostvarenja određenih ciljeva kao što su zajednički nastup u međunarodnim odnosima, organiziranje odbrane i ekonomski razvitak. Bitna oznaka ujedinjavanja država u federacije bila je dobrovoljno opredjeljenje država za takav oblik političkog, društvenog i ekonomskog organiziranja.

Proces globalizacije se odvijao na podsticaj krupnih poduzeća, radi otvaranja prostora za stvaranje napretka na što širem prostoru svjetskog tržišta. Međutim, koncentracija vlasti se vršila i radi većeg stepena uključenosti privreda pojedinih zemalja u svjetske sisteme i prihvatanje međunarodne regulacije

Tokom posljednjih decenija došlo je do snaženja centralnih organa država i slabljenja uloge srednjeg nivoa vlasti pa dakle i federalnih jedinica. U devetnaestom i dvadesetom stoljeću, federacije su postale široko rasprostranjena forma ističe H. Riker i dodaje: One su bile rijetke prije devetnaestog stoljeća i možda će postati manje atraktivne u dvadeset i prvom stoljeću“. I to se upravo događa.

## LITERATURA

1. Andreas Kley, Encyklopedia of the World Constitutions
2. Aneks 10 Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini – Ustav Bosne i Hercegovine Član 2 Ustava Bosne i Hercegovine
3. European Commission for Democracy through the Law (Venice commission), *Amicus Curiae Brief for the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina on the Law of the Republika Srpska on the Status of State Property Located on the Territory of the Republika Srpska and under the Disposal Ban*, CDL-AD(2011)030, 18 October 2011
4. European Commission for Democracy through the Law (Venice commission), *Opinion on the compatibility of the constitutions of Bosnia and Herzegovina and the Republika Srpska with the constitution of Bosnia and Herzegovina*, CDL(1996)056, 18 November 1996
5. European Commission for Democracy through the Law (Venice commission), *Draft Opinion on Legal Certainty and the Independence of the Judiciary in Bosnia and Herzegovina*, CDL(2012)039, 1 June 2012
6. European Commission for Democracy through the Law (Venice commission), *A General legal reference framework to facilitate the settlement of ethno-political conflicts in Europe*, CDL-INF(2000)16, 3 November 2000
7. European Commission for Democracy through the Law (Venice commission), *Amicus Curiae Brief in the Cases of Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina Pending before the European Court of Human Rights*, CDL-AD(2008)027 – 22 October 2008
8. European Parliament resolution of 23 May 2013 on the 2012 Progress Report on Bosnia and Herzegovina (2012/2865(RSP))
9. Evropska komisija za demokraciju kroz pravo (Venecijanska komisija), *Mišljenje o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlaštenjima Visokog predstavnika*, CDL-AD(2005)004 od 11. Marta 2005.
10. Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda
11. Komunique Upravnog odbora Vijeća za provedbu mira od 22.05.2014.
12. Rezolucija Evropskog parlamenta od 6. februara 2014.

13. Rezolucija Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope 1513(2006) „*Ustavne reforme u Bosni i Hercegovini*“
14. Riker, W.H., *Federalism, in A Companion to Contemporary Political Philosophy*, Blackwell, 1993
15. Sadiković, Ćazim, *Bosna i Hercegovina u enciklopediji svjetskih ustava – BiH nije federacija* – Dani, 21.09.2012.
16. Sebastian Kurz, „Dnevni avaz“ od 27.04.2014.
17. Ustav Belgije
18. Ustav Republike Austrije
19. Ustav Ruske Federacije
20. Ustav Savezne Republike Njemačke
21. Ustav Švicarske Konfederacije





Stručni rad

UDK: 37.014.15:378.1(045)

Primljen: 05.12.2013.

ZNAČAJ METODA I ALATA ZA SISTEME UPRAVLJANJA  
KVALITETOM U VISOKOM OBRAZOVANJU  
*IMPORTANCE OF METHODS AND TOOLS FOR QUALITY  
MANAGEMENT SYSTEM OF HIGHER EDUCATION*

**Đevad Šašić**

Fakultet za upravu u Sarajevu  
pridružena članica Univerziteta u Sarajevu  
Patriotske lige 41, 71 000 SARAJEVO  
dzevad.sasic@fju.unsa.ba

**Sažetak:**

*U današnjem, visokoturbulentnom okruženju visokoškolske ustanove moraju posvetiti značajno vrijeme i usmjeriti kako ljudske tako i finansijske resurse na aktivnosti osiguranja i upravljanja kvalitetom. Da bi bilo koji process, a samim tim i nastavni-Bolonjski process- bio uspješan, potrebno je njime upravljati, a jedan od temelja uspješnog procesa je njegov kvalitet.*

*Shodno tome, neophodno je kontinuirano pronalaziti nove menadžerske alate i uspostavljati sisteme upravljanja koji osiguravaju razvoj i rast u postizanju ciljeva visokog obrazovanja. Shodno tome organizacije moraju implementirati odgovarajući sistem mjerenja performansi koji obuhvata i neopipljive faktore, kao što su zadovoljstvo zaposlenih, inovativnost, odnosi sa klijentima i drugim ključnim stakeholderima. Upravo metode i alati za upravljanje kvalitetom mogu poslužiti kao pomoć u odlučivanju u svrhu unapređenja kontrole kvaliteta odnosno mjerenja, analize i poboljšanja poslovnih procesa. Da bi se u potpunosti shvatila njihova primjena, svrha i cilj, u ovom radu ćemo elaborirati važnost i značaj poznavanja odnosno primjene metoda i alata za sisteme upravljanja kvalitetom u visokom obrazovanju.*

**Ključne riječi:** *upravljanje kvalitetom, metode i alati, kontinuirano poboljšanje sistem upravljanja kvalitetom*

**Summary:**

*In the current, highly turbulent environment, higher education institutions must devote significant time and focus both human and financial resources to the activities of quality assurance and quality management. For any process, and therefore the academic-Bologna-process to be successful, it is necessary to manage it. One of the a successful process cornerstones is its quality.*

*Consequently, it is necessary to continually search for new managerial tools and establish management systems that ensure the development and growth in achieving the of higher education goals. Accordingly, organizations must implement appropriate performance measurement system that includes intangible factors such as employee's satisfaction, innovation, relationships with customers and other key stakeholders. Methods and tools for quality management can serve as an assistance in decision making in order to improve quality control and measurement, as well as analysis and improvement of business processes. To fully understand their application, purpose and objective, this paper we will elaborate on importance of the knowledge and application of the quality management systems methods and tools in higher education*

**Keywords:** *quality management, methods and tools, continuous improvement of the Quality Management System.*

**Uvod**

U uslovima stalnih promjena na globalnom tržištu, visokoškolskim ustanovama je sve teže osigurati prepoznatljivost i liderstvo. U tom kontekstu kvalitet je pretpostavka i nivo razvijenosti sistema kvaliteta predstavlja faktor koji određuje prepoznatljivost i posebnost. Bilo koji pristup upravljanju kvalitetom podrazumjeva uspostavu strukture i organizacije poduzetih aktivnosti. Sistem kvaliteta postavlja formalne metode osiguranja i upravljanja kvalitetom. Osiguranje kvaliteta je temeljni element visokog obrazovanja i osnovni preduvjet priključenja evropskom prostoru visokog obrazovanja. U procesu razvoja osiguranja kvaliteta najbitnije je uspostaviti kvalitetan sistem informisanja odnosno razmjene i prikupljanja podataka u nastavnom procesu, od nastavnika i saradnika preko studenata do administrativnog-tehničkog osoblja, koji će svi svi zajedno implementirati osiguranje kvaliteta u praksi. Nadalje, organizacije moraju uspostaviti

sistem za osiguranje kvaliteta koji na određeni način obuhvata i neopipljive kategorije, kao što su zadovoljstvo zaposlenih, inovativnost, kreativnost i odnosi sa klijentima (studentima) i drugim ključnim stakeholderima.

Osiguranje kvalitete je jedan od primarnih ciljeva bolonjskog procesa, iskazan u samoj Bolonjskoj deklaraciji 1999 godine. To je dokument na temelju kojeg su nastali svi novi zakoni o visokom obrazovanju i svi podzakonski akti koji reguliraju problematiku osiguranja i upravljanja kvalitetom. Osiguranje kvaliteta je sveobuhvatan pojam koji se odnosi na stalan proces vrednovanja (ocjenjivanja, praćenja, održavanja i poboljšanja) sistema kvaliteta visokog obrazovanja, ustanova i studijskih programa.

Praćenje svakog faktora koji utiče na kvalitet i uočavanje pojedinačnih slučajeva ima veliki uticaj na ukupno stanje i kretanje kvaliteta u cjelini, i u slučaju potrebe, može se intervenirati na neke posebne pojave, sa posebnim naglaskom na analizu procesa i provođenje korektivnih mjera. Cilj sistema za osiguranje kvaliteta je uspostavljanje institucionalnih mehanizama za vrednovanje i koordinaciju inicijativa i razvojnih programa sa svrhom uspostavljanja standarda, profesionalnog i stručnog razvoja i usavršavanja osoblja u svim područjima djelovanja na visokoškolskim ustanovama. Uspostavljanje i djelovanje sistema za osiguranje kvaliteta podliježu mjerenjima i kriterijima vrednovanja uspješnosti studijskih programa odnosno visokoškolskih ustanova.

## **1. Značaj vrednovanja sistema za osiguranje kvaliteta**

Kultura kvaliteta stvara se u svim segmentima djelovanja i kroz sve normative akte. Unutrašnjim korisnicima sistema za osiguranje i unaprjeđenje kvaliteta smatraju se studenti, nastavnici, administrativno i tehničko osoblje i uprava.

Spoljašnji korisnici (vlada, lokalna i državna uprava, kultura, zdravstvo, drugi nivoi obrazovanja) uključeni su u provjeru funkcionalnosti i kvalitet rada visokoškolskih ustanova, kao izvor podataka za vrednovanje.

Oblasti vrednovanja sistema za osiguranje kvaliteta su:

- strategija, razvoj i funkcionisanje sistema kvaliteta

- pravila i postupci u osiguranju kvaliteta (definisana politika i sa njom povezane procedure),
- izrada dokumenata
- interna i eksterna evaluacija sistema
- status nastavnih planova i programa,
- razvoj evaluacijskih i samoevaluacijskih postupaka za istraživanje, različitih aspekata kvaliteta obrazovanja, kao i različitih ciljnih, populacija (studentata, nastavnika, administrativnog osoblja, rukovodilaca, poslodavaca, medija...),
- dostupnost nastavnih resursa (objekti, nastavno osoblje, finansijski resursi,
- informacioni resursi, resursi za podršku studentima),
- informaciona opremljenost i aktuelnost informacionog sistema,
- primjena akademskih standarda,
- javnost rada
- funkcionisanje obrazovanog procesa (status studijskih programa, upis studentata, proces učenja, podučavanja, proces provjere znanja (vrednovanje studentskog rada) informisanost, opremljenost)

Bilo koji pristup upravljanju kvalitetom u primjeni podrazumjeva uspostavu strukture i organizacije poduzetih aktivnosti. Sistem kvaliteta postavlja formalne metode upravljanja kvalitetom. Formalne metode se mogu razviti iz već napisanog, ali kao u većini stvari, treba prići primjeni ustanovljenih principa koji su već široko poznati i primjenjeni.

Sistem kvaliteta je ustvari jedan od podsistema poslovnog sistema. Sistem kvaliteta se sastoji od niza komponenti:<sup>1</sup>

- Poslovi i zadaci u sistemu kvaliteta, kadrovi u sistemu kvaliteta, tehnička opremljenost u sistemu kvaliteta, metode u sistemu kvaliteta, informacije u sistemu kvaliteta, organizacija sistema kvaliteta kao komponenti preko kojih se mjeri nivo razvijenosti sistema kvaliteta.

---

<sup>1</sup> Pešalj, B., *Mjerenje performansi preduzeća – tradicionalni i savremeni koncepti.*, Beograd: Ekonomski fakultet, 2006, str. 57.

- Uticaj kvaliteta na profitabilnost i produktivnost rada kao komponente koja utvrđuje efekte sistema kvaliteta primjenom odgovarajućih statističkih metoda.

## **2. Metode i alati za ocjenu sistema upravljanja kvalitetom**

Metode u sistemu kvaliteta su jedna od važnijih komponenti integralnog sistema kvaliteta. Da bi se došlo do primjene pojedinih metoda, potrebno je da se u rješavanju konkretnih problema realizuje nekoliko faza: uočavanje problema, definisanje problema, sakupljanje relativnih činjenica i formiranje modela problema. Uspjeh rješavanja samog problema zavisi od uspješnosti realizacije navedenih faza i izbora metode. Opšti značaj primjene odgovarajućih metoda evidentan je kada se ima u vidu da one daju odgovor na standardna pitanja: šta, ko, čime i kako treba učiniti pri rješavanju konkretnog problema.

Postojeće statističke metode i alati u kontekstu sistema kvaliteta obuvataju: planiranje, faktorsku analizu, analizu regresije, analizu varijanse, analizu rizika i testiranje značajnosti i kontrolisanje kvaliteta metodom uzorka. Pravilna primjena statističkih metoda predstavlja važan element u svim fazama sistema kvaliteta.

Statističke metode se koriste prilikom: konstruisanja odnosno izrade nastavnih planova i programa, vremenskog trajanja studiranja, kontrole procesa, analiziranja podataka i analiziranja nedostataka nastavnog procesa, ocjenjivanja nastavnika, saradnika i drugog osoblja, praćenja analize prolaznosti, strukture studenata, evaluacije anketa, analize tržišta i slično. Postoje razlike između projektovanog i ostvarenog kvaliteta. Zadatak praćenja i kontrole usmjeravanja kvaliteta jeste otkriti faktore koji utiču na pojavu greški i odstupanja. Značaj metoda u sistemu kvaliteta se mjeri kroz njihov doprinos u utvrđivanju i eliminisanju greški u integralnom poslovnom sistemu. Značaj metode se može sagledati i kroz njen učinak na smanjenje troškova kvaliteta. Krajnji cilj je razvijati nove metode kojima bi se greške u odvijanju nastavnih i drugih procesa u potpunosti eliminisale to jest broj grešaka sveo na nulu.

Značaj alata i metoda je u tome što se većina od njih može uspješno koristiti u svim sistemima u praćenju različitih parametara u odvijanju svakodnevnih aktivnosti.

Najčešće metode i alati koje se koriste kao osnova za kontinuirano poboljšanje sistema upravljanja kvalitetom su sljedeće: Brainstorming, Brainwriting, regresiono korelaciona analiza (dijagram rasipanja), Pareto dijagram, SWOT analiza, Ispitni list, Histogram i QFD metoda (glas studenata).

Ured za kvalitet kao operativni organ na fakultetima u cilju kontinuiranog poboljšanja sistema upravljanja kvalitetom je obavezan da organizira svaki mjesec „krugove kvalitete“ koristeći brainstorming metodu ili alat koji se koristi za generiranje velikog broja ideja u kratkom vremenskom razdoblju i smatra se jednim od najproduktivnijih načina za rađanje ideja. Brainstorming metoda nije proizašla iz samog koncepta upravljanja kvalitetom, ali je svoju pravu vrijednost upravo našla u ovoj oblasti, prilikom analize mogućnosti za unapređenje kvaliteta poslovanja.<sup>2</sup> Tehnika podrazumjeva da se organizuju kreativne radionice sa radnom grupom zaposlenih radi iznalaženja što više ideja za rješavanje konkretnog problema. Ideje se kasnije klasifikuju i određuju se prioriteti djelovanja. Postupak za poboljšanje sistema kvaliteta odnosno rješavanja konkretnog problema se odvija u dvije faze:

1. Faza generisanja – Vođa tima (Menadžer Ureda za kvalitet) prezentira uputstva za brainstorming i cilj organizovanja, zatim članovi tima kreiraju listu ideja. Cilj je stvoriti što je moguće više ideja;
2. Faza razjašnjavanja – Ured zajedno sa Menadžerom za kvalitet pregleda i diskutuje listu ideja da bi se uvjerali da su svi razumjeli sve ideje. Na kraju se pristupa vrednovanju ideju koje su najkorisnije i najpodesnije za poboljšanje kvaliteta odnosno rješavanja konkretnog problema.

Kvantitativna ocjena stanja sistema kvaliteta zasniva se na analizi dijagrama tokova sačinjenih za dijelove sistema kvaliteta. Dijelovi sistema kvaliteta obuhvataju nastavu, kvalitet, naučnoistraživački rad, odnose sa javnošću, cjeloživotno učenje i administrativno-tehnička podrška. Na osnovu podataka koji se redovno prikupljaju i obrađuju, utvrđuje se ocjena stanja

---

<sup>2</sup> Đorđević D., Čočkalović D., „Upravljanje kvalitetom“ Univerzitet u Novom Sadu, 2007, str. 101.

sistema i njegovih dijelova. Ocjena je deterministička, jer počiva na stvarnim podacima o stanju sistema.

Rezultat navedenih aktivnosti je izrada samoevaluacijskog izvještaja fakulteta koji se izrađuje svake dvije godine i podnosi Naučno-nastavnom vijeću.

### **3. Kontinuirano poboljšanje kvaliteta**

Da bi se osigurala kvaliteta visokog obrazovanja, potrebno je provesti vrednovanje i ocjenjivanje obrazovne institucije kao cjeline, određenog predmetnog područja, plana i programa studija.

Vrednovanje može biti:

1. vanjsko – provodi ga nezavisno stručno tijelo (Agencija za razvoj visokog obrazovanja u (BiH), stručni odbor ili tim, a temelji se na formalnim kriterijima koje može postaviti vlada ili ministarstvo, odnosno stručnjaci i
2. unutarnje – provodi ga ustanova sama za sebe; naziva se i samoevaluacija

Mjerenje i izvještavanje o uspješnosti važno je za nadzor i upravljanje ustanovama u visokom obrazovanju. Revizijom uspjeha ocjenjuje se ekonomičnost, učinkovitost i djelotvornost korištenja ljudskih, finansijskih i drugih sredstava. Jedan bi od kriterija za provedbu ove revizije mogli biti pokazatelji uspješnosti.

Pokazatelji uspješnosti značajni su za uspješno upravljanje u sistemu visokog obrazovanja jer omogućuju postizanje ušteta, povećavaju transparentnost, pouzdanost i učinkovitost. Pokazatelji uspješnosti poboljšavaju donošenje odluka u procesu planiranja i upravljanja, a omogućuju i da ustanove same mjere svoju uspješnost.

Kako bi organizacije postigle i održale kontinuirano poboljšanje sistema upravljanja kvalitetom, neophodno je, prije svega, usmjeriti pažnju na “ključne” procese. Kriteriji za identifikaciju “ključnih” procesa mogu biti: stepen uticaja na zahtjeve studenata i drugih interesnih grupa, stepen uticaja na troškove i kvalitet, koliko traje process, i tako dalje. Dakle, na taj način identificirane procese dalje treba opisati i dokumentovati, kroz monitoring

(putem odgovarajućih statističkih metoda i alata) otkriti probleme i njihove uzroke, te na osnovu dobijenih rezultata razviti sistem poboljšanja procesa. Ciljevi poboljšanja kvaliteta trebaju biti: redukovanje varijacije procesa, unapređenje sposobnosti procesa uz korištenje informatičkih tehnologija za lakše praćenje rezultata, skraćenje vremena realizacije putem mrežnog planiranja (metoda najkraćeg puta), povećanje mobilnosti akademskog osobljai studenata, unaprjeđenje odnosa sa tržištem rada, prepoznatljiv naučno-istraživački rad, unapređenje usluge i tako dalje. Na slici 1. predložen je model za kontinuirano poboljšanje sistema upravljanja kvalitetom.<sup>3</sup>



Slika 1. Model za poboljšanje sistema upravljanja kvalitetom

<sup>3</sup> Somun, R., Statistika u ekonomiji i menadžmentu, Univerzitet u Sarajevu, Ekonomski fakultet, Sarajevo, 2008.str. 449., (modificirano)



## ZAKLJUČAK

Visokoobrazovne institucije moraju odrediti, prikupiti i analizirati odgovarajuće podatke radi dokazivanja podesnosti i efektivnosti sistema upravljanja kvalitetom i radi procjene gdje mogu biti poduzimana stalna poboljšavanja sistema upravljanja kvalitetom. Ovo mora uključiti podatke koji su proizašli kao rezultat monitoringa i mjerenja, te podatke iz drugih relevantnih izvora. Za efektivno odlučivanje i strateško planiranje neophodna je analiza tačnih i pravovremenih podataka odnosno informacija. Uredi za kvalitet i menadžment organizacije mora imati totalnu saradnju kada je u pitanju strateško planiranje i provođenje mjera kontinuiranog poboljšanja. Radi organizacijske efektivnosti i efikasnosti neophodno je i uvođenje ISO standrada za visookobrazovne institucije u cilju poboljšanja kvaliteta. Primjena principa koncepata menadžmenta – kao što su upravljanje znanjem, upravljanje kvalitetom, upravljanje ljudskim resursima predstavljaju neodvojivi dio savremenog funkcioniranja i poslovanja visookobrazovnih institucija. Dakle, primjenom metoda i alata kao osnove za donošenje odluka na osnovu činjenica neophodno je osigurati rast i razvoj na principima kvaliteta, profesionalnosti i inovativnosti.

## LITERATURA

1. Accreditation Models in Higher Education, European Network for Quality Assurance in Higher Education, Helsinki, 2004.
2. Klarić S., Pobrić M., Upravljanje kvalitetom- alati i metode poboljšanja, Mostar 2009
3. Kondić, Ž. - Kvaliteta i metode poboljšanja, Zrinski, Čakovec, 2004
4. Pešalj, B., Mjerenje performansi preduzeća – tradicionalni i savremeni koncepti.,Beograd: Ekonomski fakultet, 2006
5. Prirucnik “Najvažniji standardi i tipovi certifikacije”, Evropska komisija BiH, 2006
6. Standardi i smjernice za osiguranje kvaliteta u visokom obrazovanju u BiH, juni, 2010
7. Savjetovanje o reformi visokog obrazovanja “Kontinuitet reforme visokog obrazovanja”. Zbornik radova, Sarajevo, 13. i 14. 04. 2012.
8. Somun, R., Statistika u ekonomiji i menadžmentu, Univerzitet u Sarajevu, Ekonomski fakultet, Sarajevo, 2008.
9. Thompson, A. A. J., Strickland, A. J., Gamble J. E., Strateški menadžment, Zagreb, Mate, 2008
10. Wadsworth, M.H. – Stephens, K.S. – Godfrey, A.B: Modern Methods for Quality Control and Improvement, John Wiley, 2002.
11. Žmuk, B., Povijesni pregled razvoja metoda statističke kontrole kvaliteta, Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu, 2010.

Stručni rad  
Primljen: 15.12.2013.

UDK: 35.08(497.6)(045)

FUNKCIONALNA UPRAVA NA PRIMJERU JAVNIH SLUŽBI U BOSNI  
I HERCEGOVINI

FUNCTIONAL GOVERNANCE IN THE CASE OF PUBLIC SERVICES IN  
BOSNIA AND HERZEGOVINA

**Amel Delić**

Fakultet za upravu u Sarajevu  
Pridružena članica Univerziteta u Sarajevu  
Patriotske lige 41, 71000 SARAJEVO  
amel.delic@fju.unsa.ba

**Sažetak**

*Uloga javne uprave, koja se ogleda u praćenju i unaprjeđenju stanja u oblastima društvene regulacije i izvršavanju propisa u tu svrhu, se može posmatrati u organizacijskom i funkcionalnom smislu. Jedan od oblika kroz koje se ostvaruje savremena, funkcionalna uprava jesu javne službe, kao specifična aktivnost uprave po načelima javnog i djelimično privatnog prava. U složenom sistemu vlasti u Bosni i Hercegovini, javne službe su još uvijek nedovoljno prepoznate kao instrument efikasnog, transparentnog, odgovornog i jednostavnog zadovoljenja potreba građana i njihovih organizacija, odnosno, općeg, društvenog interesa. Neadekvatna pravna regulacija, uspostavljena djelimično na više nivoa vlasti, uspostavlja javne službe u obliku javnih ustanova, javnih preduzeća i stručnih organa uprave. Iako u određenoj mjeri prati savremene standarde u razvoju javnih službi, bosanskohercegovački propisi smo površno definišu ovu oblast kao zasebnu cjelinu. Primjetan je i nedostatak vizije i hrabrosti u značajnijoj primjeni ovih normi i standarda, po uzoru na zemlje regiona i razvijene zemlje.*

**Ključne riječi:** društvena regulacija; funkcionalna uprava; javne službe; opći i partikularni interesi; efikasnost; fleksibilnost; odgovornost; ustanove; preduzeća.

### **Abstract**

*The role of public administration, reflected in the monitoring and improving the conditions in the areas of social regulation, and enforcement of regulations for this purpose, can be seen in the organizational and functional meaning. One of the forms through which the modern, functional governance is achieved are public services, as the specific activity of the administration in accordance with the public and, partially, the private law. In a complex system of government in Bosnia and Herzegovina, public services are still not recognized as an instrument of efficient, transparent, accountable and easy to satisfaction of the citizen and their organizations needs, or general, public interest. Inadequate legal regulation, established partially on several levels of government, establishes the public services in the forms of public institutions, public companies and professional administrative bodies. Although they follow to some extent the contemporary standards in the development of public services, the Bosnian regulations are superficially defining this area. The lack of vision and courage in significant application of these norms and standards is notable, when compared with the region and developed countries.*

**Keywords:** social regulation; functional governance; public services; general and particular interests; efficiency; flexibility; accountability; institutions; enterprises.

### **Uvod**

U savremenom, tehnološki razvijenom društvu, pod pritiskom sve složenijih ambicija i standarda, vrlo često se formalno provode određeni društveni obrasci, bez suštinskog posmatranja i usmjeravanja određenih pojava. Zbog toga se određene pojave i procesi ne shvataju na odgovarajući način i uz strah od nepoznatog se bezrazložno usložnjavaju svakodnevni životni postupci. Zbog značajno izražene formalnopravne regulacije i djelovanja niza tipskih, ali i specijaliziranih državnih organa, često se zaboravlja suštinska uloga

države. Shodno tome, čine se greške u organizaciji i djelovanju državne vlasti. Naravno, uloga države u praksi, kao i shvatanju teoretičara, se, kroz organizovano društveno djelovanje, mijenjala. Ipak, najvećim dijelom historije su ljudi težili da kvalitetnije ostvare svoje pojedinačne i zajedničke potrebe oslanjajući se na složenu zajednicu, kakva je država. Različita iskustva i teorijska shvatanja su evoluirala do nivoa spoznaje da država postoji kao instrument zadovoljenja zahtjeva pojedinaca i njihovih organizacija, ako i promocije i zaštite zajedničkih vrijednosti, odnosno općeg interesa. Zadatak države je da kreira i nadzire društveni razvoj kroz složeni sistem normi i organa vlasti, nastojeći osmisliti najadekvatnije metode kompatibilne društvenoj svijesti. Diskusije teoretičara iz oblasti upravljanja, uprave i upravnog prava ističu postojanje najmanje dva shvatanja javne uprave: organizacijsko i funkcionalno. Prema prvom, organizacijskom, shvatanju, izraz javna uprava obuhvata državne organe i institucije koje vrše ili se na njih prenosi javno ovlaštenje za obavljanje upravne djelatnosti. Ovakvo formalno posmatranje javne uprave primarno ističe organe, norme i oblike vršenja upravne djelatnosti, te je po prirodi manje prilagodljivo društvenim promjenama. Drugo, materijalno, shvatanje, suštinu uprave vidi u upravnoj djelatnosti, bez obzira koji društvena organizacija ili pojedinac i u kojem obliku vršili tu djelatnost. Obzirom da država ne bi trebala postojati zbog interesa vladara, vladajuće elite ili birokratiziranih organa i standarda, nego radi promocije općih i pojedinačnih interesa, smatramo da savremena uprava treba da se razvija u simbiozi funkcionalnog i organizacijskog. Neophodno je kreirati uslove za funkcionalno upravno djelovanje uz precizno određeni minimum organizacije i nadzora.

U tom smislu, savremeno shvatanje javnih službi jeste jedan od mogućih modela upravnog djelovanja, odnosno ostvarenja uloge javne uprave u sistemu društvene regulacije.

Izraz javna služba se najčešće koristi da označi usluge koje građanima pruža državna i nedržavna uprava, bilo direktno putem javnog sektora ili saradujući sa privatnim subjektima koji omogućavaju, odnosno pružaju građanima zadovoljenje različitih potreba. Izraz je vezan za tzv. "društveni konsenzus", koji podrazumijeva da bi određene usluge trebale biti dostupne svima, bez bilo kakvog oblika diskriminacije (nacionalne, vjerske, rasne, polne, imovinske, političke i sl.). To u praksi znači da javno preduzeće ili privatno

pravno ili fizičko lice koje je ovlastio nadležni državni organ, ne može, npr. odbiti očistiti određeni dio grada od snježnih padavina, jer tu eventualno živi neka specifična grupa građana, jer bi time bilo narušeno jedno od osnovnih ljudskih prava tih građana, o slobodi kretanja, i bilo ugroženo normalno odvijanje njihovih svakodnevnih životnih potreba. A država je dužna obezbjediti građanima zadovoljenje određenih potreba od javnog interesa.

Prema sociološkoj teoriji Leon Digija, javna služba predstavlja organizovanu djelatnost socijalnih funkcija. Te djelatnosti vrše upravljači putem državne prinude. Za Digija samo shvatanje države se zasniva na zajednici javnih službi koje su organizovane i kontrolisane od strane vlada, a bez kojih bi mnoge funkcije društva odnosno svakodnevni život i rad građana značajno bio ugrožen ili čak u potpunosti doveden u pitanje.

U određenim situacijama javna služba može imati obilježja javnog dobra, ali se uglavnom radi o uslugama koje se u skladu sa pozitivnim normama mogu obezbjediti na tržištu. Uglavnom javne službe ne podrazumijevaju proizvodnju određenih dobara, nego usluga. U određenim situacijama se dešava da javne službe imaju monopol u određenoj oblasti.

Poslovi javnih službi se mogu odnositi na proizvode i usluge koji se teško mogu obezbjediti djelovanjem pojedinca ili manjih grupa ili ih je potrebno obezbjediti uz korištenje posebne opreme, posebnih uslova, znanja i vještina. Nekada, a samo djelimično i danas, vršenje poslova iz nadležnosti tih službi smatralo se činjenjem dobra široj društvenoj zajednici, čineći značajne napore bez naknade ili sa umanjenom naknadom. Danas, poslove javnih službi obavljaju uglavnom profesionalni zaposlenici.

## **2. Razvoj javnih službi**

Historijski gledano, pojam “javne službe” pojavio se u razvijenim zemljama krajem XIX stoljeća uporedo sa administrativnim razvojem gradova, koji su u tom periodu načinili prve značajnije korake ka razvoju sistema vodovoda i gasovoda, te pružanju usluga u tim segmentima života stanovnicima tih gradova. Razvijajući se, uprava je nastojala obezbjediti zadovoljenje potreba građana i u ostalim oblastima, poput napajanja električnom energijom, zdravstva, itd.

Ipak, u početku je javna služba bila uglavnom vezana za oblasti uz koje je dolazila i primjena fizičke prinude.

Zvanično, pojam "javna služba" nastao je krajem XIX stoljeća u radu francuskog Državnog savjeta. Oni su taj pojam posmatrali kao aktivnost uprave po načelima javnog prava.

Iz njihovih akata se može zaključiti da pravni sistem po pitanju javnih službi djeluje drugačije od sistema privatnog prava

Značajan doprinos razvoju javne službe dali su i francuski pravni teoretičari, kojima se pridružuje i njemačka pravna škola. U preambuli ustava Francuske iz 1946. godine je bilo navedeno: "Sva dobra, svako preduzeće koje ima ili dobije svojstvo nacionalne javne službe ili monopola mora postati vlasništvo društva."<sup>1</sup>

Te dvije zemlje su, uz skandinavske zemlje, i danas najviše razvile funkcije zadovoljenja općih potreba građana putem sistema javnih službi.

Posmatrajući nastanak i razvoj javnih službi na našim prostorima uviđamo da se u Jugoslaviji od 1952. godine veliki broj djelatnosti proglašava javnim službama. Nedostatak tog čina se ogleda kroz nejasno utvrđene kriterije za osnivanje i funkcionisanje tih službi.

U pozitivnopravnim propisima iz 1963. godine izraz "javna služba" biva zamijenjen terminom "radna organizacija". Novi termin je označavao oblik kroz koji se ostvaruju privredne djelatnosti i društvena lica (službe) u oblasti obrazovanja, nauke, kulture, zaštite zdravlja, socijalne zaštite i drugih društvenih službi.

Ustav iz 1974. godine uvodi pojam "djelatnosti" odnosno "poslovi od posebnog društvenog interesa" u oblastima odgoja, obrazovanja, naučno – istraživačke djelatnosti, kulture, informisanja, zdravstvene i socijalne zaštite, komunalnih i stambenih pitanja itd.

Neke republike tadašnje države 1990. ponovo počinju koristiti izraz "javna služba". Tako se, na primjer, Ustavom Republike Hrvatske iz 1990. garantuje

---

<sup>1</sup> Breban, G., *Administrativno pravo Francuske, CID, Podgorica, 2002., str. 121.*

svakom građaninu podjednako pravo da ravnopravno bude primljen u javne službe. Takođe se navodi da se zakonom može ograničiti javnim službama pravo na štrajk, što ukazuje na neophodnost njihovog funkcionisanja u svim uslovima, jer one predstavljaju nezamjenjiv uslov života i rada ljudi na određenom području. Ustavom se detaljnije ne definišu ni organizacija ni funkcionisanje ovih službi, nego se to prepušta zakonima.

A, baš kao što se vidi u ovom primjeru da najviši pravni akt detaljno ne uređuje ovu materiju, tako, vrlo često i uprava na državnom nivou prenosi svoja ovlaštenja iz oblasti javnih službi, nižim, često lokalnim nivoima vlasti. Vrlo često i državni organi vlasti povjeravaju pod posebnim uslovima određene djelatnosti javnih službi komercijalnim službama, preduzećima i sličnim organizacijama.

Savremena shvatanja teoretičara, koja se praktično reflektuju u djelovanju javnih službi zemalja Evropske unije, govore o javnim službama kao stubovima, esencijalnim faktorima funkcionisanja životnih tokova, koji bi morali biti univerzalno zagarantovani iz moralnih razloga. U razmišljanjima evropskih teoretičara ostvarenje funkcija javnih službi se povezuje sa osnovnim ljudskim pravima i slobodama, garantovanim međunarodnim deklaracijama i poveljama. Ipak, oni prave razliku između usluge gradskog prevoza i frizerskih usluga, npr., ističući kako postoje određeni kriteriji utvrđivanja javnih interesa neophodnih za život i rad građana na nekom području.

U zemljama u kojima se naročito razvila uloga države blagostanja, najčešće se u djelokrugu javnih službi nalaze sljedeće oblasti života građana:

- Vojska
- Policija
- Zdravstvo
- Obrazovanje
- Javni prevoz
- Elektoro – energetski sektor
- Ustanove za socijalni rad
- Vatorgasna služba



- Javni radio – televizijski servis
- Telekomunikacije
- Urbanizacija
- Komunalne usluge, vodovod, plinovod i sl.

Najveći broj javnih službi ostvaruje se u djelatnostima kroz oblik ustanove. U većini zemalja usluge javnih službi još uvijek pružaju državne upravne službe ili preduzeća i ustanove koje oni osnivaju, odnosno javnopravna lica. Najveći izuzeci su prisutni u Sjedinjenim Američkim Državama i Velikoj Britaniji gdje je sudjelovanje privatnih pravnih i fizičkih lica prisutno u značajnoj mjeri. Ipak se funkcionisanje privatnih pravnih lica u oblasti zadovoljenja općih potreba strogo reguliše i nadzire, usvajanjem posebnih normi i donošenjem posebnih akata ili djelovanjem posebnih komisija kao što je slučaj sa SAD (Public Utility Commission).

### 3. Teorijsko određenje javnih službi

U vrijeme kada je nastala javna služba je nosila tri simultana elementa. Prvi elemenat je zadatak od općeg (javnog) interesa, drugi elemenat je institucija koja je osiguravala izvršenje tog zadatka i treći elemenat je pravni poredak koji je predstavljao upravno (administrativno pravo).<sup>2</sup>

Također se smatra da je javna služba djelatnost javne uprave, koja se obavlja pod vladavinom javnog prava, odnosno da je javna služba tehnički postupak putem kojega se zadovoljavaju potrebe od općeg interesa.

Prema savremenim shvatanjima, početni simultani elementi o kojima govori Đelmo su odvojeni, što za posljedicu ima da se sve više oblast javnih službi uređuje privatnim pravom.

Javna služba se može posmatrati kroz dva odvojena pojma. Formalni pojam polazi od samog nosioca službe. Bitno je da službu obavlja neko javnopravno lice pa da služba dobije karakter javne službe. Materijalni pojam javne službe naročito potencira njen materijalni sadržaj. Služba

---

<sup>2</sup> Đelmo Z.: *Pravno uređenje javne uprave, Fakultet za javnu upravu, Sarajevo, 2009., str. 405.*

mora imati posebnu važnost za zajednicu u ekonomskom, kulturnom, historijskom ili društvenom smislu. Određenoj djelatnosti karakter javne službe priznaje društvena zajednica zbog važnosti koju služba ima za opći interes te društvene zajednice. Smatrajući da je najvažnije zadovoljiti opće interese, bez obzira ko tu službu vrši, javna služba u ovom kontekstu može biti i ona koju vrši privatno lice.

Karakter javne službe dodjeljuje se općom pravnom normom.

#### 4. Vrste javnih službi

Za lakše razumijevanje pojma javne službe potrebno je napraviti i određenu podjelu, odnosno objediniti ih u neke grupe. Većina teoretičara posmatrajući predmet javne službe dijeli ih na:

- upravne javne službe i
- industrijske ili komercijalne javne službe.

**Upravne javne službe** obuhvataju djelatnost organa državne uprave i djelatnost ustanova kojima je povjereno vršenje javne službe.<sup>3</sup> Najjednostavnije ih je negativno odrediti kao sve službe koje nisu komercijalnog ili industrijskog karaktera, pa se kao logičan zaključak nameće da su to neprofitne službe čija djelatnost ne zavisi i ne smije zavisiti od ostvarivanja eventualnog profita. Položaj njihovih službenika se razlikuje od položaja privatnih lica, službe funkcionišu pod pozitivnopravnim režimom, te mogu donositi pojedinačne upravne akte ili zaključivati upravne ugovore, koji podliježu izvršenju koje u krajnjem slučaju podliježe legitimnoj fizičkoj prinudi.

Pod upravnim javnim službama se podrazumijevaju djelatnosti sudova, organa državne uprave i ustanova kojima je povjereno vršenje javnih službi.

Ustanove su organizacije koje obavljaju poslove javnih službi. Ustanove se mogu javiti u oblastima predškolskog odgoja, obrazovanja, zdravstva, socijalne zaštite, kulture i sl. Mogu ih osnivati domaća i strana pravna i fizička lica. Ustanova nije organizacija profitnog karaktera, nego je opravdani

---

<sup>3</sup> *Ibid. str. 409.*

cilj njenog postojanja zadovoljenje javnog (općeg) interesa na određenom području neke teritorijalno – političke zajednice. Bitno je napomenuti da ukoliko ustanova ipak ostvaruje dobit, tada se na nju primjenjuju propisi trgovačkog prava.

Sa stajališta našeg pravnog sistema, pojam javne ustanove blizak je materijalnom pojmu javne službe. Naime, prema Zakonu o ustanovama, javna se ustanova osniva za obavljanje određene djelatnosti (odgoja, obrazovanja, nauke i dr.) ili određenog dijela tih djelatnosti, ako je zakonom određeno da se ona obavlja kao javna služba.

Za formiranje javne ustanove, primaran je sadržaj određene djelatnosti koja se obavlja kao javna služba. Javna ustanova će se osnovati tek nakon što predstavničko tijelo određene političko - teritorijalne zajednice predvidi postojanje javnog interesa.

Jasno se može uočiti, analizirajući pozitivnopravne propise da se prednost daje materijalnom (sadržajnom) određenju ustanove ispred formalnog (organizacijskog), jer javnu ustanovu osniva prvenstveno javnopravno tijelo, ali se u određenim okolnostima može desiti da javnu ustanovu osnuje i fizičko ili pravno lice, odnosno subjekt privatnopravne prirode.

Pravna pozicija ustanova, kao oblika javnih službi, se u Bosni i Hercegovini i regionu nije značajnije mijenjala u posljednjih nekoliko decenija. Bosna i Hercegovina je preuzela Zakon o ustanovama iz perioda Socijalističke Republike BiH, a sadržaj propisa je sličan i u zemljama regiona. Tako, na primjer u Hrvatskoj i Srbiji postoji Zakon o ustanovama, kao opći propis, a uz taj zakon postoje posebni zakoni, *lex specialis*, za različite oblasti, npr. školstvo, zdravstvo, kulturu itd. Sadržaj propisa u svim zemljama je u najvećem broju pitanja koja reguliše identičan ili vrlo sličan.

**Industrijske ili komercijalne javne službe** podrazumijevaju vršenje djelatnosti koje podliježu i propisima javnog i privatnog prava. To najčešće službe ekonomskog karaktera, kod kojih se značajna pažnja posvećuje proizvodnji, transportu, prodaji i distribuciji. U ovu kategoriju javnih službi, između ostalog, ubrajaju se: željeznica, neka komunalna preduzeća, rudnici, hidroelektrane itd.

U praksi se za komercijalne javne službe često mogu vezati **koncesionarne javne službe**. Riječ je o javnoj službi u materijalnom smislu, koju vodi neko privatno, fizičko ili pravno lice, na svoj trošak i rizik, a prema posebnom ovlaštenju proslijeđenom od strane upravne vlasti, koja vrši i nadzornu funkciju. Vrlo rijetko koncesija bude dodijeljena neposredno u zakonu. Koncesionar istovremeno zadovoljava opći interes i sticanjem subjektivnog prava naplaćuje svoje usluge od budućih korisnika tih usluga. Posebna je obaveza koncesionara da službu obavlja kontinuirano, uredno i u skladu s namjerom zbog koje je uopće koncesija dodijeljena.

U bivšoj Jugoslaviji zakoni nisu omogućavali dodjelu koncesija. Tek Zakonom o stranim ulaganjima iz 1988.godine, otvara se mogućnost dodjele koncesija stranim ulagačima za korištenje određenih obnovljivih prirodnih bogatstava ili dobara.

U Bosni i Hercegovini u stanju opće privredne stagnacije i nepovoljnih trendova kretanja najznačajnijih ekonomskih pokazatelja, ova oblast se sve više nameće kao jedno od mogućih rješenja. Istina postoji mnogo protivnika ovakvog rješenja. Ova oblast je regulisana zakonima o koncesijama u Bosni i Hercegovini usvojenim u predstavničkim tijelima države i entiteta.

Jedan drugi trend razvoja javnih službi, javno-privatno partnerstvo, često biva poistovjećen sa koncesionarnom službom, što je samo djelimično ispravno. Javno privatna partnerstva, kao suvremen, fleksibilan i odgovoran oblik uspostavljanja javnih službi, tek se počinje promovisati u Bosni i Hercegovini, i samo je djelimično pravno regulisan.

## **5. Komparacija javnih službi u BiH i susjednim zemljama**

### **5.1. Pojam javne službe u propisima države BiH**

Iako Bosna i Hercegovina kroz svoj pravni, politički, ekonomski i upravni sistem dugi niz godina poznaje i primjenjuje izraz "javna služba", u pozitivnopravnim propisima naše zemlje se ne posvećuje naročita pažnja regulisanju ove oblasti. Tako Ustav Bosne i Hercegovine ne posvećuje pažnju ovoj oblasti kao posebnom institutu, što je i razumljivo, jer i širi pojam upravne djelatnosti nije sadržan u odredbama Ustava.

Ipak, u Aneksu 9. Ustava Bosne i Hercegovine je sadržan Sporazum o osnivanju javnih korporacija (preduzeća) Bosne i Hercegovine kojim se definiše upravljanje zajedničkim javnim objektima u oblasti komunalija, infrastrukture, te komunikacija i energije.

Najznačajnije odredbe ovog aneksa najvišeg pravnog akta Bosne i Hercegovine podrazumijevaju osnivanje Komisije za javna preduzeća čija se uloga sastoji u provjeri osnivanja javnih preduzeća Bosne i Hercegovine za pružanje zajedničkih javnih usluga, kao što su komunalne službe, energetika, poštanske i komunikacijske usluge.

„Komisija će naročito ispitati odgovarajuću unutrašnju strukturu takvih preduzeća, uslove za osiguravanje njihovog uspješnog i stalnog rada, te najbolje načine za pribavljanje dugoročnog investicionog kapitala.”<sup>4</sup>

Shvatajući potrebu osnivanja javnog preduzeća za organizovanje i upravljanje saobraćajnom infrastrukturom (ceste, željezničke pruge i luke), strane potpisnice Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH, čiji Aneks IV predstavlja Ustav BiH, su se obavezale osnovati Transportno preduzeće Bosne i Hercegovine.

Ustavotvorac je osnivanje transportnog preduzeća osmislio kao model za osnivanje drugih zajedničkih javnih preduzeća, kao što su ona za upravljanje komunalnim djelatnostima, energetikom, poštanskim i komunikacijskim uslugama. Međutim, izvršenje ove norme čeka već 19 godina.

Iz navedenog se jasno da zaključiti da se putem ovog aneksa naš Ustav u pogledu javnih službi, odnosno javnih preduzeća bazira na osnivanje pomenutog transportnog preduzeća, njegove nadležnosti, zadatke i načine organizacije, zatim osnivanje komisije o javnim korporacijama, dok se samo površno preporučuje da navedena transportna korporacija bude model za osnivanje drugih javnih preduzeća. Ukratko, Ustav nedovoljno razrađuje ovu oblast.

---

<sup>4</sup> *Aneks 9. Ustava Bosne i Hercegovine - Sporazum o osnivanju javnih preduzeća u Bosni i Hercegovini, član I*

Ni sljedeći nivo u hijerarhiji pravnih akata ne reguliše ovu oblast u potpunosti. Naime, u smislu prelaznih rješenja utvrđenih Općim okvirnim sporazumom za mir u Bosni i Hercegovini, još uvijek je na snazi Zakon o ustanovama BiH iz 1992., koji je doživio izmjene i dopune u naredne dvije godine.

Za ovaj rad najbitniji dio ovog zakona kaže: "Ustanova se osniva za obavljanje djelatnosti obrazovanja, nauke, kulture, fizičke kulture, zdravstva, dječije zaštite, socijalne zaštite, socijalne sigurnosti i drugih djelatnosti utvrđenih zakonom."

Dalje se kaže: "Pod javnom službom se podrazumijeva trajno i nesmetano obavljanje djelatnosti u javnom interesu Bosne i Hercegovine, entiteta, kantona, općina ili grada."<sup>5</sup>

Postoje i *lex specialis* za neke javne službe poput Zakona o veterinarstvu u Bosni i Hercegovini, Zakona o kulturnim dobrima, Zakona o osnivanju kompanije za prijenos električne energije, kao i podzakonski i drugi akti koji pobliže definišu načine funkcionisanja, organizacije, uspostavljanja, transformacije, ukidanja i kontrole svake od službi ponaosob, ili grupe srodnih i sličnih službi.

Zakonom o prenosu, regulatoru i operateru sistema električne energije u Bosni i Hercegovini, stvorene su pretpostavke za osnivanje, a Zakonom o osnivanju kompanije za prijenos električne energije u Bosni i Hercegovini osnovano je dioničko društvo koje vrši djelatnost javne službe u ovoj oblasti.

U Zakonu o veterinarstvu u Bosni i Hercegovini se navodi da "Veterinarsku djelatnost implementiraju Ured za veterinarstvo, nadležni organi entiteta i Brčko Distrikta, nacionalni veterinarski instituti u Bosni i Hercegovini, veterinarsko - stočarski centri za reprodukciju, veterinarske organizacije, ovlaštene laboratorije drugih organizacija, veterinarska komora, kao i druge organizacije, koje dobiju koncesiju u skladu s ovim zakonom."<sup>6</sup>

U članu 52. se navodi da su veterinarske djelatnosti javne veterinarske službe koje se obavljaju u okviru mreže javne veterinarske

---

<sup>5</sup> Zakon o ustanovama ("Službeni list R BiH", broj:02/92), član 3.

<sup>6</sup> Zakon o veterinarstvu u Bosni i Hercegovini ("Službeni glasnik BiH", broj: 88 /02), član 50.

službe. U ovom zakonu se navode i načini finansiranja, ustupanja koncesija pod određenim uslovima i sl.

Moguće je, posmatrajući ove praktične primjere iz bosanskohercegovačkog zakonodavstva, uočiti sve do sada pomenute teorijske elemente. Ovi primjeri pokazuju da ustanove imaju elemente javnih službi, poput općeg interesa, usklađenosti sa Zakonom o ustanovama, ustupanja koncesija pod određenim uslovima, mogućnosti osnivanja ustanova, naglašavanje da se radi o ustanovi ili javnoj službi od općeg interesa, opravdavanje svrhe osnivanja i postojanja ustanove i sl. Moguće je posmatrajući ove primjere uočiti i nedostatke i odstupanja u osnovu na idealno predstavljene elemente javnih službi. Ipak, i veliki broj razvijenih zemalja svijeta, a u određenoj mjeri i zemlje iz susjedstva, su uspješnije pristupili regulisanju ove oblasti.

Za razliku od Bosne i Hercegovine Republika Srbija ima Zakon o javnim službama, kojim se kao javne službe definišu ustanove, preduzeća i drugi oblici organizovanja utvrđeni zakonom, koji obavljaju djelatnosti odnosno poslove kojima se obezbjeđuje ostvarivanje prava građana odnosno zadovoljavanje potreba građana i organizacija.

Iz tih razloga Zakon predviđa da se u oblastima: obrazovanja, nauke, kulture, fizičke kulture, učeničkog i studentskog standarda, zdravstvene zaštite, socijalne zaštite, društvene brige o djeci, socijalnog osiguranja i zdravstvene zaštite životinja, osnivaju ustanove.

Za obavljanje djelatnosti odnosno poslova utvrđenih zakonom u oblasti: javnog informisanja, PTT saobraćaja, energetike, puteva, komunalnih usluga i drugih oblasti određenih zakonom, osnivaju se preduzeća.

Ustanove, preduzeća i druge oblike organizovanja za obavljanje poslova iz nadležnosti javnih službi mogu osnovati: Republika, autonomna pokrajina, grad, opština i druga pravna i fizička lica.

Svi navedeni poslovi se obavljaju uredno, kvalitetno i, što je posebno važno, pod jednakim uslovima za sve građane i organizacije.

Zakon o plaćama u javnim službama Republike Hrvatske definiše javne službe kao „javne ustanove i druge pravne osobe kojima se sredstva za

plaće osiguravaju u državnom proračunu, Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Hrvatski zavod za zapošljavanje, Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje i javne ustanove kojima se sredstva za plaće osiguravaju iz sredstava Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje.”<sup>7</sup>

Jasno je da su mnoge odredbe navedenih pravnih propisa slične u svim zemljama regiona. Posebno se to odnosi na dio vezan za funkcionisanje i organizaciju ustanova. Da li se radilo o pukom prepisivanju rješenja, nasljeđivanju propisa iz socijalističke Jugoslavije ili nema potrebe da se te oblasti drugačije urede? Nažalost, u Bosni i Hercegovini, kako je to već istaknuto u ovom radu, pozitivnopravna regulativa iz oblasti javnih službi nije dovoljno i adekvatno razrađena.

## **5.2. Pojam javne službe u propisima nižih nivoa vlasti**

Nedovoljnu zastupljenost javnih službi u propisima najvišeg nivoa vlasti u Bosni i Hercegovini donekle nadoknađuju propisi nižih nivoa, entitetskog, kantonalnog, gradskog, općinskog i pozitivnopravni propisi Brčko distrikta BiH.

Tako Ustav Federacije BiH pored oblasti proisteklih iz Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini pod pojmom javna služba podrazumijeva i oblasti socijalne politike i korištenja prirodnih resursa na području tog entiteta.

U Zakonu o zdravstvenoj zaštiti F BiH se ističe da je zdravstvena djelatnost koju obavljaju zdravstvene ustanove koje osnivaju Federacija, kanton, odnosno općina, i zdravstveni radnici u privatnoj zdravstvenoj djelatnosti, odnosno djelatnosti koje osnivaju domaća i strana fizička i pravna lica na osnovu saglasnosti, pod uslovima i na način propisan zakonom, djelatnost od interesa za Federaciju. Zakon definiše i da je Zavod za javno zdravstvo Federacije Bosne i Hercegovine zdravstvena ustanova koja obavlja javnozdravstvenu djelatnost na teritoriji Federacije.

U članu 2. Zakona o notarima F BiH stoji: “Služba notara je javna služba koju obavljaju notari, koji su samostalni i neovisni nositelji te službe.”<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Zakon o plaćama u javnim službama („Narodne novine”, broj: 27/01 i 39/09), član 2.

<sup>8</sup> Zakon o notarima („Službene novine F BiH”, broj: 45/02), član 2.



Kao primjer kantonalnog propisa koji kao *lex specialis* reguliše djelatnost javnih službi navodimo Zakon o bibliotečkoj djelatnosti Kantona Sarajevo. Zakon, pored ostalog, ističe da je bibliotečka djelatnost od posebnog interesa za Kanton Sarajevo, te da se na biblioteku primjenjuju opći propisi o ustanovama, ako zakonom nije drugačije određeno.

Takođe se ističe da je javna biblioteka namijenjena općem obrazovanju, informisanju i zadovoljavanju kulturnih i drugih potreba stanovništva, te da se Biblioteka Kantona Sarajevo osniva i djeluje kao samostalna javna ustanova.

Ustav entiteta Republika Srpska samo u osnovnim crtama garantuje minimum socijalne sigurnosti građana, te razradu instituta javne službe prepušta zakonima. Zakon koji reguliše ovu oblast u tom entitetu pod javnim ustanovama podrazumijeva ustanove, preduzeća i druge oblike organizovanja utvrđene zakonom, pod uslovima da obavljaju djelatnost, odnosno poslove kojima će se obezbjediti ostvarivanje prava i potreba građana.

Ranije zakonodavstvo Brčko distrikta BiH je pojam javnog službenika definisalo kao "lice koje obavlja stručne poslove u organima uprave koji obuhvataju i organizacione dijelove gdje se obavljaju poslovi koji po svojoj prirodi nisu upravnog karaktera, (prosvjetni radnik, vatrogasci, medicinsko osoblje i slično)."<sup>9</sup> Novi Zakon o državnoj službi u organima javne uprave Brčko distrikta Bosne i Hercegovine iz 2014. godine, na jednostavniji način definiše ovu kategoriju, zadržavajući suštinu prethodne odredbe.

Veliki broj javnih službi u Bosni i Hercegovini je organizovan na lokalnom nivou, odnosno nivou lokalne samouprave, kako te sfere života i jesu i trebale bi biti u nadležnosti upravo tog nivoa vlasti. Da bi se kvalitetno implementirale i da bi građani zaista osjetili koristi i zadovoljili svoje neizbježne potrebe neophodno ih je realizirati na nivou lokalne zajednice.

U nastavku rada analiziraćemo nekoliko nasumično izabranih primjera iz Bosne i Hercegovine, te ih uporediti sa primjerima iz susjedstva i nastojati

---

<sup>9</sup> *Zakon o državnoj službi u organima uprave Brčko distrikta BiH*, ("Službeni glasnik Brčko distrikta BiH", broj: 28/06, 29/06, 19/07, 2/08, 9/08, 44/08, 25/09, 26/09 i 4/13), član 2., stav 3.

ukazati na eventualne greške i pravce u kojima bi se u budućnosti trebalo kretati pravno uređenje ove oblasti.

Statut Grada Sarajeva uspostavlja nadležnost Grada u vršenju javne službe u oblastima regulacije vode i kanalizacije, prikupljanja otpada, grijanja, gasa, rada tržnica, uređenja javnih parkova, djelovanja vatrogasne brigade, lokalne zdravstvene službe, te upravljanja sportskim objektima i grobljima. Statut definiše da Grad djelatnost javnih službi ostvaruje djelimično i u oblastima kulture, javnog saobraćaja, osnovnog i srednjeg obrazovanja, lokalnog biznisa, medija, turizma. Obavljanje pojedinih poslova iz samoupravnog djelokruga Grada Sarajeva može se, u skladu sa zakonom, povjeriti ustanovama, preduzećima i drugim pravnim licima osnovanim radi obavljanja javnih službi u Gradu Sarajevu.

Nažalost, u stvarnosti, vrlo često dolazi do tzv. „sukoba propisa”, koji su se u nekoliko navrata raspravljali i na nadležnim sudovima. Razlog tome je neadekvatno administrativno uređenje i distribucija nadležnosti između općina koje čine Grad, Grada Sarajeva, Kantona Sarajevo, a u nekim slučajevima i entiteta Federacija Bosne i Hercegovine. Zbog toga, iako su predviđene Statutom, Grad Sarajevo, u praksi ne ostvaruje najveći dio navedenih nadležnosti iz domena javnih službi.

I dok su u Statutu Grada Sarajeva samo taksativno pomenute oblasti javnih službe koje su u nadležnosti Grada, te pomenuto ko vrši nadzor nad nekim od njih, u Statutu jedne od općina Grada Sarajeva, općine Novo Sarajevo, se gotovo i ne pominju javne službe. Samo se u dijelu o samoupravnom djelokrugu općine kaže da Općina, u skladu sa zakonom kojim se uređuje pojedina oblast, između ostalog osigurava lokalne potrebe stanovništva u oblastima brige o djeci, odgoja i obrazovanja, rada i zapošljavanja, socijalne zaštite, kulture, fizičke kulture, sporta i zaštite i unapređenja životne okoline. U nadležnosti općinskog vijeća su i: osnivanje javnih preduzeća i javnih ustanova, kao i drugih pravnih lica za obavljanje djelatnosti od interesa za Općinu, nadzor nad radom organa i službi Općine, kao i javnih institucija koje osniva, te predlaganje mjera za unapređenje njihovog rada.

Nažalost od 12 komisija koje formira općinsko vijeće kao svoja stalna tijela ne postoji ni jedna koja bi analizirala i unapređivala stanje u oblasti javnih

službi, ali se zato na popisu komisija nalaze neke koje više formalno postoje, nego što u praksi djeluju. Dakle, njihovo postojanje i nije opravdano. A segment koji je najbitniji za život i rad svakog građanina i kojem se u pozitivnopravnoj regulativi, ali i praksi zemalja Evropske unije i ostalih razvijenih zemalja posvećuje značajna pažnja je zanemaren.

Shodno članovima 13. i 65. Statuta, poslove iz domena neadekvatno uređene oblasti javnih službi Općina Novo Sarajevo povjerava Gradu Sarajevu, ustanovama, privrednim društvima, drugim pravnim licima i samostalnim privrednicima osnovanim radi obavljanja javnih službi o čemu odluku donosi Općinsko Vijeće, kao i djelimično mjesnim zajednicama, koje su nadležne za samo iniciranje poslova koji neposredno utječu na svakodnevne potrebe, život i rad građana.

U Statutu Općine Zenica je na više mjesta detaljno uređena oblast javnih službi, načini osnivanja, funkcionisanja, nadzora i transformacije. U posebnom dijelu o javnim službama općina Zenica garantuje obavljanje javnih službi osnivanjem javnih ustanova, a u cilju trajnog i nesmetanog obavljanja djelatnosti u javnom društvenom interesu u skladu sa zakonom. Vijeće općine svojom odlukom osniva javne ustanove kada ocijeni da za njihovo osnivanje postoji javni interes i pravni osnov.

Vijeće općine može prenijeti obaveze osnivača na drugo pravno lice posebnom odlukom. Isto tijelo osniva i javna preduzeća u oblasti komunalnih djelatnosti, koja su obavezna da osiguraju trajno i kvalitetno obavljanje tih djelatnosti, kao i javna preduzeća za održavanje komunalnih objekata i uređaja, a naročito djelatnosti: opskrbe pitkom vodom, odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda, prikupljanja i odvoza smeća i čišćenja javnih i zelenih površina, uređivanje i održavanje grobalja, uređivanje i rad gradskih tržnica, obavljanje dimnjačarskih poslova i druge djelatnosti u skladu sa Zakonom.

Posebnom odlukom mogu se odrediti i druge djelatnosti koje su pod uvjetima određenim zakonom od javnog društvenog interesa ili Vijeće općine ocijeni da su od posebnog interesa za Općinu. Načelnik općine putem općinskih službi prati rad, daje preporuke i poduzima mjere prema javnim ustanovama i javnim preduzećima čiji je osnivač Općina Zenica.

Građani putem mjesnih zajednica ili predstavki nadležnim tijelima i službama općine ili drugim javnim službama utječu na donošenje odluka i funkcionisanje javnih službi.

Kako smo u ovom dijelu rada analizirali uređenje javnih službi na lokalnom nivou vlasti u BiH, analiziraćemo i ustrojstvo javnih službi prema statutu jedne općine u Republici Hrvatskoj.

U okviru samoupravnog djelokruga Grad Pula osigurava obavljanje javnih službi osnivanjem trgovačkih društava, javnih ustanova i drugih organizacionih oblika, koji zadovoljavaju svakodnevne potrebe građana na području komunalnih, privrednih, društvenih i drugih djelatnosti, u skladu sa zakonom. Obavljanje određenih javnih djelatnosti Grad Pula može povjeriti na temelju ugovora i drugim pravnim i fizičkim licima.

Prema statutu grada društvene djelatnosti su odgoj i obrazovanje, nauka, kultura, informisanje, sport i tjelesna kultura, tehnička kultura, briga o djeci i zaštita djece i omladine, zdravstvo, socijalna zaštita, briga o invalidima i druge djelatnosti u skladu sa zakonom. Za obavljanje društvenih djelatnosti za koje je zakonom određeno da se obavljaju kao javne službe, grad osniva javne ustanove. Ustanove koje osniva grad samostalno vrše svoje poslove u skladu sa zakonom ili na zakonu utemeljenom propisu, aktu o osnivanju i statutu ustanove.

U ovom posebnom dijelu Statuta Grada Pule se još definišu obaveze subjekata koji vrše određene djelatnosti, definišu prava, obaveze, način funkcionisanja, odgovornost i ostali bitni elementi za funkcionisanje trgovačkih društava, što je ekvivalent privrednim društvima u BiH.

Prednosti su očite. Detaljnije nego u primjerima iz Bosne i Hercegovine, na jednom mjestu se definišu najvažniji elementi uređenja, funkcionisanja i nadzora javnih službi koje su u nadležnosti tog nivoa vlasti.

Ovdje smo za primjer uzeli susjednu Republiku Hrvatsku. Još uspješniji primjeri organizovanosti, transparentnosti, funkcionalnosti i servisnosti uprave postoje u općinama i gradovima Japana, Estonije, Njemačke, Francuske, skandinavskih zemalja, Austrije, Egipta itd. U tim zemljama modernizovana E-uprava nudi preko 300 internetskih servisa svojim

građanima, tako da se izbacuje nepotreban prazan hod, dugi i neefikasni postupci, neusaglašenost i nejasno određena nadležnost, a to omogućava građanima da kroz dobro uvezane i organizovane javne službe vrlo brzo i efikasno zadovolje opće potrebe. Uprava je vrlo vješto objedinila baze podataka, osigurala neometan pristup servisima javnih službi u bilo kojem dijelu zemlje, osigurala kvalitetan i ravnopravan tretman svim građanima.

Djelimično su neke općine u Bosni i Hercegovini poput Općine Novi Grad Sarajevo, Općine Centar, Općine Bihać, Općine Zenica i Opštine Modriča, uvodeći međunarodne standarde kvaliteta, nastojale građanima osigurati servisnu ulogu uprave, pa i javnih službi, prije svega kvalitetnijim informisanjem građana, približavanjem javnih službi građanima i osiguravanjem brže, efikasnije, kvalitetnije i humanije usluge.

Kako je ranije pomenuto ustavne i zakonske odredbe iz ove oblasti nisu kvalitetno razrađene. Ne postoji adekvatan zbirni zakon za javne službe, nego su odredbe o njihovom funkcionisanju sadržane u mnogobrojnim zakonskim, podzakonskim, pa čak i aktima poslovanja privrednih društava, ustanova i sl. Vidjeli smo da ni na nivou lokalne samouprave ne postoji razrađena struktura propisa iz oblasti javnih službi, kao što je to slučaj sa primjerima iz susjedstva ili drugih zemalja svijeta.

Jedan od zaključaka jeste i da se na svim nivoima vlasti u BiH, kao i zemljama regiona, ustanove osnivaju kao organizacioni oblik vršenja javnih službi u primarno socijalnim i neprofitnim djelatnostima, poput obrazovanja, kulture i socijalne zaštite, dok se javne službe u sektorima koji su više tržišno orijentisani, poput energetike, javnog informisanja i saobraćaja organizuju u formi preduzeća.

## ZAKLJUČAK

Država obezbjeđuje različita dobra i usluge svojim građanima, od nacionalne sigurnosti, preko obrazovanja, socijalne zaštite, zdravstvenih usluga, do policijskih usluga i vatrogasne službe. Neke od ovih dobara i usluga obezbjeđuje isključivo država (nacionalna sigurnost, odbrana, policija), dok druge mogu obezbjediti i država, ali i privatni sektor. Po čemu se proizvodnja ovih dobara i pružanje ovakvih usluga razlikuje od proizvodnje i usluga koju vrše različiti privatni, pravni i fizički subjekti, poput proizvodnje automobila, slatkiša, luksuznog namještaja i sl.?

Pojedinci nisu u stanju, zbog nedostatka resursa, znanja, vještina, uslova, vremena, složenog sistema itd., obezbjediti mnoga dobra i usluge. Uloga države se upravo ogleda u tome, obezbjeđenju uslova za zadovoljenje javnih (općih) interesa i potreba svih građana, bez diskriminacije po nekoj osnovi, neophodnih za redovno odvijanje života i rada građana.

Savremeni modeli uprave koji sve značajnije kroz servisnu ulogu uprave potenciraju razvoj i održavanje koncepcija socijalne države i države blagostanja ističu potrebu jačanja ustanove javnih službi. Cilj uprave jeste razvoj javnih službi. Neki teoretičari gotovo pa izjednačavaju ta dva pojma u funkcionalnom smislu. Sama ideja o upravi kao javnoj službi proističe iz globalnog pristupa državnoj vlasti kao javnoj službi. Uloga države, ili možda njena nepisana obaveza iz Društvenog ugovora, jeste obezbijediti uslove neophodne za svakodnevni život i rad svih građana po ravnopravnoj osnovi, odnosno ukupni društveni napredak u svim oblastima od općeg (javnog) interesa.

U nekim zemljama u razvoju, javne službe ne teže značajnom napretku u svom razvoju. Na primjer, usluge snabdijevanja vodom su dostupne samo bogatoj i srednjoj klasi, ukoliko uopće postoji bogata, odnosno visoka klasa. Često se diskriminacije u pružanju usluga javnih službi u ovim zemljama javljaju iz političkih razloga.

Dodatni izazovi su prisutni u zemljama u tranziciji kakva je Bosna i Hercegovina. U našoj zemlji određene privredne djelatnosti obavljaju se u preduzećima i društvima sa većinskim javnim kapitalom na entitetskom, kantonalnom i lokalnom nivou. Javna preduzeća i društva sa većinskim javnim

kapitalom organizovana su u oblasti telekomunikacija, pošta, željezničkog i vazdušnog saobraćaja, elektroprivrede, šumarstva, vodoprivrede, komunalnih i drugih djelatnosti. Djelatnosti obrazovanja, zdravstva, penzionoinvalidske i socijalne zaštite, zapošljavanja i kulture obavljaju se kao javni poslovi na entitetskom, kantonalnom i lokalnom nivou. Ove djelatnosti su organizovane u fondovima, ustanovama i drugim institucijama.

U ovom radu mogli smo uočiti, primjenjujući naučnu metodu komparacije, trenutno stanje i nedostatke ili prednosti koje ima naša država u odnosu na zemlje iz susjedstva i ostale države svijeta. Pozitivne pravne norme koje regulišu ovu oblast u Bosni i Hercegovini su nesistematizovane, neadekvatne, zastarjele; nadležnosti nisu jasno raspoređene, pojavljuju se anomalije u finansiranju ove oblasti itd.

Pravni propisi iz oblasti javnih službi u Bosni i Hercegovini nisu adekvatno i dovoljno uređeni. Uglavnom se samo kratko nabrajaju oblasti u kojima je uspostavljen institut javnih službi. Određene javne službe su u nadležnosti različitih nivoa vlasti u Bosni i Hercegovini. Postoje i pojedinačni podzakonski propisi nadležnih institucija vlasti, kao i akti unutrašnje organizacije ustanova, javnih preduzeća i sl. koji detaljnije razrađuju nadležnosti javnih službi ponaosob, gdje su definisani načini osnivanja, funkcionisanja, kontrole, poslovanja i ukidanja tih subjekata.

Dalibog nedovoljnog poznavanja materije ili partikularnih interesa određenih grupa u još uvijek nefunkcionalnom sistemu vlasti Bosne i Hercegovine u kojima ne postoji jasan i kvalitetno utemeljen sistem odgovornosti, javne službe su još uvijek neadekvatno i netransparentno uređene.

Koristeći teorijska saznanja, te međunarodno i lokalno iskustvo i stručnost postoji više načina unaprjeđenja efikasnosti i efektivnosti javnih službi, poput implementacije i praćenja uspješnosti u službi savremenog klijenta i usluga fokusiranih na građane. Istovremeno, javne službe moraju težiti ka pružanju svojih usluga na ekonomičniji način, pružajući građanstvu viši stepen odgovornosti i transparentnosti, vodeći računa da su te aktivnosti kvalitetne i dugoročne. Možda stupanje na snagu novih zakonskih rješenja u ovoj oblasti poboljša kvalitet ostvarenja općih i pojedinačnih potreba koje su građanima dužne obezbjediti javne službe.

**Literatura:**

KNJIGE:

- Breban G., *Administrativno pravo Francuske*, CID, Podgorica, 2002.
- Đelmo Z., *Pravno uređenje javne uprave*, Fakultet za javnu upravu, Sarajevo, 2009.
- Borković I., *Upravno pravo*, šesto, izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Informator, Zagreb, 1997.
- Lilić S, Kunić P, Dimitrijević P, Marković M., *Upravno pravo*, Savremena administracija, Beograd, 1999.

USTAVI I ZAKONI:

- Aneks 9. Ustava Bosne i Hercegovine – Sporazum o osnivanju javnih preduzeća u Bosni i
- Hercegovini (<http://www.ohr.int>)
- Ustav Federacije Bosne i Hercegovine (“Službene novine F BiH”, broj: 01/94 i 13/97)
- Ustav Republike Srpske (“Službeni glasnik Republike Srpske”, broj: 03/92, 06/92, 08/92, 15/92 i 19/92)
- Zakon o ustanovama (“Službeni list R BiH”, broj: 02/92)
- Zakon o privrednim društvima (“Službene novine F BiH”, broj: 23/99)
- Zakon o javnim službama (“Službeni glasnik RS”, broj: 42/91 i 71/94)
- Zakon o državnim službenicima (“Službeni glasnik RS”, broj: 79/05-12)
- Zakon o plaćama u javnim službama (“Narodne novine”, broj: 27/01 i 39/09)
- Zakon o veterinarstvu u Bosni i Hercegovini (“Službeni glasnik BiH”, broj: 88/02)
- Zakon o zdravstvenoj zaštiti (“Službene novine F BiH”, broj: 46/10 )
- Zakon o notarima (“Službene novine F BiH”, broj:45/02 )



- Zakon o bibliotečkoj djelatnosti ("Službene novine KS", broj: 17/99)
- Zakon o državnoj službi u organima uprave Brčko distrikta BiH ("Službeni glasnik Brčko distrikta BiH", broj: )
- Statut Grada Sarajeva ("Službene novine KS", broj: 12/98)
- Statut Općine Zenica ("Službene novine općine Zenica", broj: 03/98 i 06/99)
- Statut Općine Novo Sarajevo ("Službene novine KS", broj: 25/04)
- Statut Grada Pula („Službene novine”, broj: 07/09, 16/09, 12/11 i 1/13)



Stručni rad  
Primljen: 09.12.2013.

UDK: 342.24(494)(045)

ŠVICARSKI FEDERALIZAM-PRIMJER STABILNE SLOŽENE DRŽAVE  
I FUNKCIONALNE MULTINACIONALNOSTI

SWISS FEDERALISM-THE EXAMPLE OF STABLE COMPLEX STATE  
AND FUNCTIONAL MULTINATIONALITY

**v.ass. Merima Tanović**

Fakultet za upravu u Sarajevu  
pridružena članica Univerziteta u Sarajevu

**Sažetak:**

Uspjeh i stabilnost složene *Confederatio Helvetica* odnosno karakteristični švicarski federalizam bazira se na zajedničkoj historiji kantona, snažnom osjećaju patriotizma i pripadnosti zajednici, jednakosti građana i federalnih jedinica, odnosno posebno na „jednakosti u različitosti“.

Unikatnost kompleksne konstitucije počiva dijelom i na sistemu široke primjene instituta neposredne demokratije koji primarno prepoznaje individualizam i identitet građanina, a sekundarno i etno identitet, prava kolektiviteta substancionalno stvarajući ambijent najviših demokratskih standarda i vrijednosti u komparativnom ustavnom pravu. Većina savremenih teoretičara ustavnog prava smatra da je funkcionalni federalizam jedino moguć u stvarnom demokratskom okruženju, što u praksi potvrđuje primjer „savršenog“ švicarskog federalizma.

**Ključne riječi:** federalizam, etnofederalizam, stabilna demokratija, multiplicirani lojalitet, federalna politička kultura, jednakost u različitosti, stupnjeviti federalizam, direktorijalni politički sistem

**Summary:**

The achievement and stability of the complex *Confederatio Helvetica* or characteristic Swiss federalism is based on the common cantonal history,

the strong sense of patriotism and loyalty to the community, citizen and cantonal equality, and especially on the „unity in diversity“.

The uniqueness of the complex state organization partly grown on the wide application of the institutes of indirect democracy which primary recognizes individualism and citizen identity and secondary etno-identity and collective rights, substantially building the ambient of the highest democratic standards and values in the comparative constitutional law. Majority of the modern constitutional law theorists considers that functional federalism is only possible in the real democratic environment, what is the claim which example of the „perfect“ Swiss federalism practically confirms.

**Keywords:** federalism, etnofederalism, stable democracy, multiplied loyalty, federal political culture, unity in diversity, bottom-up federalism, directorial political system

## 1. Faze historijskog razvoja i karakteristike švicarskog (kon)federalizma

Moderni švicarski federalizam je tvorba *foedusa* (lat. *saveza, udruživanja*) kantona koji su u cilju veće asocijacije i agregacije političkih snaga nakon oko 600 godina konfederalizma rezultirali stvaranjem federalne države.

Švicarska Konfederacija je ustvari federacija 26 federalnih jedinica-kantona<sup>1</sup>, odnosno 20 kantona i 6 kantona sa «pola kantonalnog glasa»<sup>2</sup>.

Švicarsko državno uređenje prolazi nekoliko krupnih historijskih faza koje su opredijelile njegovu konačnu federalnu formu, a to su:

### a) 1291-1797 god.

Period u kojem je Švicarska konfederacija trinaest švicarskih kantona-suverenih država sa jakim nacionalnim, jezičkim, religijskim

---

<sup>1</sup> Čl.1 Ustava Švicarske Konfederacije: „Narod i Kantoni: Zurich, Bern, Lucerne, Uri, Schwyz, Obwalden i Nidwalden, Glarus, Zug, Fribourg, Solothurn, Basel-Stadt i Basel-Landschaft, Schaffhausen, Appenzell Ausserrhoden i Appenzell Innerrhoden, St. Gallen, Graubünden, Aargau, Thurgau, Ticino, Vaud, Valais, Neuchâtel, Geneva, Jura čine Švicarsku Konfederaciju.“

<sup>2</sup> Novi ustav Švicarske Konfederacije, kao prethodni ustavi, ne naziva 6 nepotpunih kantona „polukantonima“ već kantonima sa pola glasa-učešća u federalnoj vlasti u odnosu na 20 kantona sa potpunim učešćem. Dalje, „kantoni sa pola kantonalnog glasa“ se u čl.1 Ustava navode saveznikom „i“, dok potpuni kantoni prostim nabrojanjem

identitetima, te period zbog čije dugotrajnosti je Švicarska zadržala i danas službeni naziv Švicarska Konfederacija- Confederatio Helvetica.

**b) 1798-1848 god.**

U periodu od 1798-1813 god. švicarska ima unitarnu, centraliziranu državnu strukturu nametnutu francuskom okupacijom, a koja se od 1813 god. odnosno od doba Napoleona postepeno decentralizira odnosno federalizira.

**c) 1848 - 1874 god.**

1848 god. Švicarska konfederacija dobija prvi federalni ustav, udruživanjem kantona u novu federalnu državu počinje historija «savršenog evropskog federalizma», kojeg na početku karakteriše labavi odnosno krhki federalizam nove države, zbog nedovoljnog broja federalnih nadležnosti potrebnih za njeno funkcionisanje i važnih nadležnosti u korist kantona. Stvara se jedinstveni direktorijalni politički sistem, konstituira se drugi dom predstavničkog tijela<sup>3</sup>, ali federalni nivo ima minimalne nadležnosti odnosno nema u legislativnoj nadležnosti odbranu i vojsku, valutu i kovanje novca kao ni građansko i krivično pravo.

**d) 1874-2000 god.**

Donošenjem drugog federalnog ustava Švicarske povećava se broj isključivih nadležnosti federacije (vojska i odbrana, kovanje novca, krivično i građansko materijalno pravo itd.), u ustavni sistem se uvode instituti neposredne demokratije koji su osigurali kasniju dinamiku i razvoj švicarskog federalizma (različiti referendumi, narodna inicijativa).

Parcijalne revizije mehkog<sup>4</sup> ustava iz 1874 god., kojih je do donošenja trećeg federalnog ustava Švicarske bilo više od stotinu<sup>5</sup> dovele su do značajnog povećanja federalnih tj. centralnih isključivih nadležnosti.

---

<sup>3</sup> *Vijeće kantona-država, po uzoru na američki Senat, i kaot akav ostaje nepromjenjiv do ustava iz 2000 god., Fleiner, Thomas, The current situation of federalism in Switzerland, REAF, no.9, October 2009, page 51-90*

<sup>4</sup> *Ibid., page 54*

<sup>5</sup> *Do 1985 god., 111 usvojenih amandmana, a 105 odbijenih na obligatornom referendumu, Kendall Frances, The Swiss cantonal system- A Model Democracy, International Society for Individual Liberty, <http://www.isil.org/resources/lit/swiss-canton-system.html>*

e) **2000- (aktuelna faza)**

Treći federalni ustav Švicarske usvojen u aprilu 1999 god., stupio na snagu 1.1.2000 god. potvrdio je stalnu dinamiku «centralizacije federalizma», odnosno proširene su federalne isključive nadležnosti<sup>6</sup> ali istovremeno i participacija kantona u donošenju odluka na federalnom nivou. Dalje, novi švicarski ustav štiti postojanje i teritorij federalnih jedinica, ali predviđa mogućnosti i uslove njihove promjene<sup>7</sup>. Najznačajnije izmjene od donošenja ustava do danas dogodile su se oblasti: obrazovanja (2000), pravosuđa (2000), finansijskog sistema (2004), neposredne demokratije (2004) i religije-zabrana podizanja minareta (2009)<sup>8</sup> kao ograničenja prava pripadnicima islamske vjeroispovijesti kojim je švicarski sekularizam postao upitan.

Nastanak posebno složenog i unikatno funkcionalnog etničkog federalizma na poprilično malom teritoriju rezultat su evolucije potrebe i želje švicarskih kantona i građana za jakim i stabilnim državnim uređenjem koje osigurava ekonomski prosperitet. Stabilnost ove države potvrđuje i nedostatak radikalnih promjena u dugim historijskim fazama razvoja, što govori da je politika odlučivanja u ovoj zemlji politika konsenzusa i umjerenosti.

*Summa summarum*, razvoj švicarskog federalizma i njegovu dinamičnost prate tri federalna ustava: 1848 god., 1874 god. sa više od stotinu amandmana i novi federalni ustav iz 2000 god.

---

<sup>6</sup> Vidi *infra*, Podjela nadležnosti u švicarskom federalizmu

<sup>7</sup> Čl. 53 Ustava: “Konfederacija će štititi postojanje i teritorij kantona. Svaka promjena broja kantona zahtijeva odobrenje građana i kantona koji je u pitanju, ali i švicarskog naroda i svih kantona. Svaka promjena u teritoriji između kantona zahtijeva saglasnost kantona i odobrenje građana oba kantona u pitanju, kao i dozvolu Savezne skupštine u formi federalnog dekreta. Korekcije među kantonalnih granica mogu se izvršiti putem sporazuma između kantona u pitanju.”

<sup>8</sup> Riječ je zapravo o referendumu koji je održan po narodnoj inicijativi (113.540 potpisa građana) Švicarske narodne stranke i stranke Federalne demokratske unije, koji je 29.11.2009 god. na referendumu dvostruko podržan: od strane građana nateritoriju države sa 57.5%, te od 19½ kantona, čime je ustavni amandman usvojen putem instituta neposredne demokratije. Problem se javljašto je volja naroda protiv nastavupolitičkih autoriteta u Švicarskoj, a ustavni amandman nemože biti predmet revizije Federalnog vrhovnog suda iako protiv rječi osnovnim načelima švicarskog ustava: slobodi religije i zabrani diskriminacije.

Nijedan od federalnih ustava nije supstancijalno mijenjao suštinu federalizma, niti donio bitnije promjene ustavnog sistema, kao ni direktorijalni politički sistem koji se jednako primjenjuje od ustava iz 1848 god. Međutim, sva tri federalna ustava, kroz period od dvije stotine godina postupno jačaju centralnu, federalnu vlast. Najbitnija reforma nastala ustavom iz 2000 god. odnosi se na razvoj i unaprijeđenje švicarskog federalizma proširenjem isključivih nadležnosti federacije. Nasuprot tome, novi federalni ustav Švicarske zadržava službeni naziv države «Švicarska Konfederacija» potvrđujući snažnu autonomiju i suverenitet kantona, te jača kantonalnu participaciju u federalnoj vlasti. Dakle, moderni švicarski federalizam jača federaciju uz istovremeno jačanje kantonalnog utjecaja u njoj, stvarajući jedinstveno uspješnu političku spregu koja neće popustiti zbog viših, građanskih i ekonomskih interesa.

Time možemo zaključiti da je švicarski federalizam prvobitno nastao kao etnički, sa kulturnom i jezičkom podlogom, ali je kroz proces društvene federalizacije prerastao tu fazu nestabilnog federalizma i stvorio «federalnu političku kulturu» građana.

Teritorijalnu osnovu ovog etničkog federalizma činili su religija (rimokatolička, protestantska) i jezici (njemački, francuski, italijanski, retoromanski), ali ono što je izuzetno bitno za demokratičnost ovog sistema- nijedan od kantona nije homogen, već je svaki u izvjesnom stepenu multireligijski, multilingualan i multikulturalan.

Specifičnost ovog federalizma je da je on tzv. «*bottom-up federalism*» odnosno stupnjeviti federalizam, koji se gradio odozdo prema gore-odnosno na autonomiji i inkluziji svake političko-teritorijalne zajednice, ali i na nepobitnoj činjenici da su se kantoni države odrekli vlastite državnosti s ciljem da ovaj pravni eksperiment uspije. Dakle, ovaj federalizam počiva na autonomiji komuna<sup>9</sup> i autonomiji odnosno suverenitetu kantona.

## **2. Autonomija („self-rule“) i participacija („shared rule“) kantona u federalnoj vlasti**

Autonomija švicarskih kantona ogleda se u:

- suverenitetu kantona izričito potvrđenim ustavom

<sup>9</sup> Čl.50 st.1 Ustava Švicarske, autonomiju komuna garantuje i određuje kantonalni ustav

- donošenju kantonalnog ustava i organizaciji ukupne kantonalne vlasti<sup>10</sup>
- donošenju zakona iz kantonalne nadležnosti
- izboru unutrašnjeg uređenja i teritorijalne organizacije kantona (distrikti, komune...)
- mogućnosti zaključivanja međukantonalnih i međunarodnih sporazuma u pitanjima iz kantonalne nadležnosti<sup>11</sup>
- mogućnosti osnivanja međukantonalnih organizacija i institucija
- izboru službenog jezika kantona, stepenu i obliku primjene instituta neposredne demokratije, stepenu autonomije lokalnih organa, izboru religijskog opredjeljenja ili sekularizma itd.
- pretpostavci ostatka nadležnosti u korist kantona<sup>12</sup>
- principu supsidijariteta djelovanja Konfederacije<sup>13</sup>
- djelimičnoj fiskalnoj autonomiji kantona.

Autonomnost kantona ograničena je obavezom uključivanja građana u donošenje ustava i usklađivanja kantonalnog ustava i dr. pravnih akata sa federalnim pravnim poretkom<sup>14</sup>, iako federacija nema instituciju kojom prati pojave odnosno rješava sporove po svojoj ustavnoj obavezi u ovom slučaju<sup>15</sup>.

---

<sup>10</sup> *Unutrašnja kantonalna organizacija je takva da su svi podijeljeni na različit broj distrikta, te na komune. Trenutačno u Švicarskoj Konfederaciji postoji 2596 komuna (općina). Kantoni imaju jednodomno predstavničko tijelo (Parlament, Veliko Vijeće, Kantonalno Vijeće), monocefalnu izvršnu vlast (Izvršno Vijeće, Državno Vijeće, Vlada), te sudski sistem koji je u pravilu dvostepen i sastoji se od sudova distrikta, Vrhovnog kantonalnog suda, te sudova specijaliziranih nadležnosti*

<sup>11</sup> *Zbog toga se često tvrdi da je povećana nadležnost kantona u oblasti vanjskih odnosa, jer postoji čak mogućnost učešća kantona u pregovorima za zaključenje međunarodnih sporazuma koje zaključuje Konfederacija, s tim da je u slučaju uključivanja međunarodnog sporazuma kanton dužan prethodno informirati Konfederaciju*

<sup>12</sup> *Čl.3 Ustava Švicarske: ».....Kantoni će izvršavati sva prava koja nisu dodijeljena Konfederaciji».*

<sup>13</sup> *Čl.5a Ustava Švicarske: "Princip supsidijariteta se mora primijeniti u podjeli i izvršenju državnih nadležnosti." i čl.43a "Konfederacija će jedino preuzeti nadležnosti koje kantoni nemogu izvršiti ili ko je zahtijevaju uniformnu regulaciju Konfederacije", ovo su odredbe koje jačaju autonomnost kantona i pretpostavku nadležnosti u korist kantona*

<sup>14</sup> *Fleiner, Thomas, op.cit., page 63*

<sup>15</sup> *Čl. 49 st.2 Ustava Švicarske: "Konfederacija će osigurati usaglašavanje kantona sa federalnim pravom"*

---



Stabilnost švicarskog federalizma proizilazi prvenstveno iz vlastite «participativnosti» odnosno:

- trostrukog državljanstva švicarskih državljana: komune (općine), kantona, federacije<sup>16</sup>
- jačanja kantonalne participacije u federalnoj vlasti
- razvoja i korištenja instituta neposredne demokratije (narodne inicijative i referenduma-kojim se ostvaruju individualna prava i kolektivna prava zajednica).

Novim ustavom bitno je umanjena autonomija kantona («*self-rule*»), ali je značajno povećana participacija kantona u federalnoj vlasti («*shared-rule*»), te fakultativni i obligatorni oblici saradnje između kantona.

Participacija kantona u federalnoj vlasti ostvaruje se putem:

- ravnopravnog gornjeg doma Federalne skupštine tj. Vijeća država u kojem su kantoni nejednako predstavljeni (kantoni sa dva predstavnika, «kantoni sa pola kantonalnog glasa» sa jednim predstavnikom) čime se ostvaruje potpuno učešće u ustavotvorno-legislativnoj nadležnosti federacije
- međukantonalnih organizacija i institucija u kojim učestvuje Konfederacija u okviru svojih nadležnosti
- konsultovanja i informiranja kantona od strane Konfederacije u svim važnim pitanjima (u procesu odlučivanja, sklapanju međunarodnih sporazuma itd.)
- stalne Konferencije kantonalnih vlada<sup>17</sup> kojom se ostvaruje institucionalna veza sa federalnom izvršnom vlašću.

Neformalna participacija kantona u federalnoj vlasti ostvaruje se na osnovu različitih ustavnih obaveza i to: saradnje između kantona i Konfederacije (naročito putem savjetodavnih i konsultativnih konferencija), dužnosti međusobnog uvažavanja i podrške (naročito administrativne i pravosudne) itd.

---

<sup>16</sup> Čl. 37 st.1 Ustava Švicarske: "Državljanin komune i državljanin kantona kojem komuna pripada je švicarski državljanin", gdje se kao što je i pravilo u federacijama

<sup>17</sup> Fleiner, Thomas, *op.cit.*, stalna konferencija se počela održavati 1993 god. prateći švicarsku integrativnu politiku, page 83

Saradnja između kantona također ima ustavnu podršku u mogućnosti sklapanja međukantonalnih sporazuma<sup>18</sup> i osnivanja međukantonalnih organizacija i institucija, a saradnja kantona i Konfederacije putem obaveze kantona da implementiraju federalno pravo<sup>19</sup> («administrativni federalizam»). Federalno pravo ima primat nad kantonalnim pravnim poretom<sup>20</sup>.

Participativnost građana kao individue i kao dijela kolektiviteta na svim nivoima vlasti osigurala je multiplicirani lojalitet i patriotizam prema državi, jer je ustavno uređenje narod, kantone, pripadnike različitih zajednica, individue i manjine prepoznalo kao značajne političke učesnike.

Ta osobina je osigurala savršenstvo ovog tipičnog evropskog federalizma, koji ne podržava vladavinu većine niti ignoriše posebnosti manjina što čini većina federalnih država<sup>21</sup>.

Iako su federalni ustavi iz 1848 i 1874 god. isključili mogućnost teritorijalnih promjena kantona, već od 1848 god. javljaju se inicijative za promjenu kantonalnih granica u smislu pridruživanja pojedinih regija drugom kantonu, a po osnovu «prava naroda na samoopredjeljenje».

Do 1970 god., Švicarska se mogla smatrati federacijom sa nepromjenjivom teritorijalnom organizacijom, kada se javljaju ozbiljni secesionistički politički konflikti u drugom najvećem kantonu Bernu, sa protestantskom tradicijom i njemačkim službenim jezikom. Jedan distrikt Berna, sa dominantnim francuskim govornim stanovništvom i katoličkom tradicijom po osnovu «prava naroda na samopredjeljenje» zatražio je oformljenje novog kantona Jura u okviru švicarskog federalnog uređenja. 1977 god. Jura

---

<sup>18</sup> Čl. 48 Ustava Švicarske

<sup>19</sup> Čl. 46 Ustava Švicarske: "Kantoni će implementirati federalno pravo prema federalnom ustavu i federalnoj legislaciji."

<sup>20</sup> Čl. 49 Ustava Švicarske

<sup>21</sup> U suprotnom bi njemački jezik (64%) bio službeni jezik ove zemlje, ali je ovim ustavom predviđeno da suslužbeni jezici ravnopravno njemački, francuski ( 20% ), italijanski (6,5%) i retoromanski (0,5%), za razliku od jednonacionalnih zemalja (SR Njemačka, Francuska) koje ističu suverenitet većine i građanina oslobođenog svih posebnosti, odnosno SAD-a gdje jedinstvo nacije stvara tzv. melting-pot i dovodi do asimilacije manjina. Stvaranjem principa "composite nation- mješovite ili složene nacije" Švicarska je jedina udovoljila novim zahtijevima Vijeća Evrope u pogledu suvereniteta, pronašla je balans između etničkog i čisto građanskog koncepta za nosioca suvereniteta u državi.

kanton je demokratski stvoren od tri distrikta kantona Berna, što potpuno mijenja teritorijalno stabilnu sliku švicarskog federalizma. Interna secesija provedena je tako da je kanton Bern usvojio amandman na kantonalni ustav kojim dodjeljuje demokratsko pravo na samoopredjeljenje francuskom stanovništvu na vlastitoj teritoriji, koje se mora manifestovati u «trostrukoj» volji naroda i to:

- referendumu za cijeli region,
- referendumu za svaki distrikt,
- referendumu za svaku komunu (općinu), koji će u ukupnosti i pojedinačno odlučiti «ostati u Bernu ili se pridružiti novom kantonu Jura».

Kreacija ovog novog 26og kantona nije dovršila politički konflikt u Bernu u kojem živi ostatak francuske populacije koji traži autonomne političke opcije<sup>22</sup>. Zanimljivo je pomenuti da jedino ovaj kanton ima službeni naziv «Republika i Kanton Jura» dok ostali mnogo stariji kantoni, koji su imali državnost prije stvaranja federacije, su službeno samo kantoni i nemaju taj predznak.

Novi ustav dozvoljava internu teritorijalnu reorganizaciju federacije za koju je potreban izuzetno visok stepen demokratske saglasnosti (građana, federalnih jedinica, federacije), a koja se neće uspjeti ostvariti ukoliko teritorijalna promjena nije stvarno društveno potrebna i poželjna.

Za federaliste, švicarski sistem je vrsta rezervata, koji pokazuje šta federalizam može i treba biti. Neposredna demokratija i multikulturalni federalizam izražen kroz kantone i komune stvorili su stabilnost pravnog sistema i države svojstven samo ovoj zemlji.

---

<sup>22</sup> *Fleiner, Thomas, ovaj i drugi autori tvrde da ništa više neće promijeniti brojku od 26 kantona, te činjenicu da zemlje sa prisutnim etničkim konfliktima trebaju uzeti za primjer ovaj demokratski način postupanja što je naročito trebala učiniti ex SFRJ da bi izbjegla rat, op.cit. 68*

*Podjela legislativne nadležnosti u švicarskom federalizmu<sup>23</sup>*

Isključive nadležnosti federacije	Nadležnosti federalnih jedinica-kantona	Konkurentne nadležnosti federacije i federalnih jedinica	Zajedničke nadležnosti federacije i federalnih jedinica
<ul style="list-style-type: none"> <li>- vanjski odnosi</li> <li>- nacionalna odbrana</li> <li>- civilna odbrana</li> <li>- naučno istraživanje i inovacije</li> <li>- državne statistike</li> <li>- sport</li> <li>- kinematografija</li> <li>- zaštita okoline</li> <li>- prostorno planiranje</li> <li>- mjerenje nacionalnog zemljišta</li> <li>- nacionalne vode i vodni resursi</li> <li>- zaštita šuma</li> <li>- internacionalni vodni resursi</li> <li>- lov i ribolov</li> <li>- zaštita životinja</li> <li>- cestovni, željeznički, brodski, zrakoplovni prijevoz, prijevoz žičarama i svemirska putovanja</li> <li>- autoceste</li> <li>- pješačke i planinarske staze</li> <li>- zaštita alpskog regiona od tranzitnog prijevoza</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- kultura</li> <li>- religija</li> <li>- kantonalne vode i vodni resursi</li> <li>- prirodno i kulturno naslijeđe</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- međukantonalne vode<sup>24</sup></li> <li>- zaštita prirodnog i kulturnog naslijeđa od nacionalnog značaja<sup>25</sup></li> <li>- javni građevinski radovi<sup>26</sup></li> <li>- stručne aktivnosti u privatnom sektoru<sup>27</sup></li> <li>- finansijske službe izvan bankarskog sektora<sup>28</sup></li> <li>- strukturalna ekonomska politika<sup>29</sup></li> <li>- zapošljavanje</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- unutrašnja sigurnost</li> <li>- obrazovanje</li> <li>- odnos između različitih religijskih zajednica</li> <li>- održivi razvoj</li> <li>- energetska politika</li> </ul>

<sup>23</sup> Zanimljivo je pomenuti da je trenutna podjela legislativne nadležnosti u Švicarskoj većinom nastala nakon donošenja Ustava iz 1999 god. (koji je stupio na snagu 2000 god.) i to kao rezultat narodnog glasanja, po narodnoj inicijativi ili obligatornom referendumu, te amandmana u periodu od 1999 god. do 2010 god., a što je izmijenilo tendenciju i pravac švicarskog federalizma "od kantona ka državi"

<sup>24</sup> Čl. 76 st. 5 Ustava Švicarske: "U slučaju da kantoni da se kantoni ne saglase, Konfederacija odlučuje o međukantonalnim vodama". Ovdje se radi o mogućnoj avokaciji tj. preuzimanju nadležnosti kantona, odnosno ne pravoj konkurentnoj nadležnosti

<sup>25</sup> Čl. 78 st. 3 Ustava Švicarske također previđa preuzimanje kantonalnih nadležnosti u ovom pitanju

<sup>26</sup> Čl. 81 Ustava Švicarske, preuzimanje nadležnosti

<sup>27</sup> Ibid., čl. 95 st. 1

<sup>28</sup> Ibid., čl. 98 st. 2

<sup>29</sup> Ibid. čl. 103, u slučaju ekonomske opasnosti po region

<ul style="list-style-type: none"> <li>- nuklearna energija</li> <li>- pošta i telekomunikacije</li> <li>- radiotelevizijski servis</li> <li>- politika konkurencije</li> <li>- zaštita potrošača</li> <li>- banke, osiguravajuća društva, berze</li> <li>- monetarna politika/kovanje novca, stabilnost valute</li> <li>- unutrašnja i vanjska ekonomska politika, nacionalne zalihe</li> <li>- poljoprivreda</li> <li>- proizvodnja, uvoz, prodaja alkohola</li> <li>- kockanje, igre na sreću</li> <li>- oružje i ratni materijal</li> <li>- stambena pitanja</li> <li>- socijalna politika (penzije, invalidnine, zdravstveno</li> </ul>			
Pretpostavka ostatka nadležnosti u korist federalnih jedinica <sup>30</sup>			

#### 4. Sudski sistem Švicarske Konfederacije- federalizam bez tipičnog federalnog ustavnog suda

Za razliku od zemalja anglosaksonskog prava i nekolicine federalnih država, Švicarska tradicionalno ima jedinstveni, a ne dualni sudski sistem, odnosno nema odvojeni federalni i kantonalni sudski sistem već oni čine koherentnu hijerarhijsku cjelinu. U pravcu ukupne centralizirajuće dinamike švicarskog federalizma, ustavom iz 2000 god. i amandmanima

<sup>30</sup> Ustav Švicarske iz 2000 god. ne predviđa više izričitu odredbu kojom se ostatak nadležnosti presumira kantonima, već u dopuni Ustava iz 2004 god. (koja je stupila na snagu 1.1.2008 god.) tj. u čl.43a Ustava navodi "Principe za alokaciju i ispunjavanje državnih zadataka" gdje kaže da će Konfederacija preuzimati samo one zadatke koje kantoni nisu u mogućnosti izvršiti ili koji zahtijevaju ujednačenu regulaciju na nivou države. Ta odredba međutim "labavo" daje predaje ostale nadležnosti kantonima a "snažno" otvara mogućnost konkurentnim nadležnostima između Konfederacije i kantona, te potvrđuje okrenutost i ovog federalizma ka centru. Isto potvrđuje čl. 47 st. 2 Ustava Švicarske: "Konfederacija će ostaviti dovoljno samostalnih zadataka kantonima i poštovati njihovu organizacijsku autonomiju..." (odredba dodana također 2004 god. stupila na snagu 1.1.2008 god.)

usvojenim iste godine, pravosudna djelatnost naročito oblast nadležnosti sudova doživljava korjenite reforme. Glavni stubovi sudskog sistema su kantonalni sudovi opće nadležnosti koji primjenjuju kantonalne i federalne zakone.<sup>31</sup> Kako su ukupne federalne nadležnosti proširene, time su kantonalni sudovi dužni primjenjivati sve veći broj federalnih zakona (npr. sve procesne i materijalne zakone iz oblasti krivičnog, građanskog-obligacionog,porodičnog, trgovačkog, te prava industrijskog vlasništva).

Treću državnu djelatnost na federalnom nivou, pored Federalne skupštine i Federalnog vijećvijeća, vrše Federalni vrhovni sud kao vrhovni sudski autoritet u zemlji, te Federalni sudovi prve instance- Federalni krivični sud i Federalni upravni sud<sup>32</sup>, koji primjenjuju federalno i međunarodno pravo.

Sudije sva tri federalna suda imenuje Federalna skupština, te istovremeno vrši nadzor nad njihovim radom, ne vrijeđajući princip nezavisnosti i samostalnosti sudstva zagarantovan ustavom.

Federalni vrhovni sud je do okončanja reforme sudstva imao nezavisni odjel pod nazivom Federalni osiguravajući sud koji je 2007 god. potpuno inkorporiran u okvir njegovih nadležnosti.

Federalni vrhovni sud je u pravilu sud krajnje instance, te osigurava uniformnost primjene federalnog prava i ima ulogu:

- apelacionog suda na odluke kantonalnih sudova u oblasti javnog, krivičnog, građanskog, socijalnog prava,
- apelacionog suda na sve odluke Federalnog krivičnog suda i dio odluka Federalnog upravnog suda,
- zaštitnika ustavom zagarantovanih prava građana u slučaju njihovog kršenja, ali u skladu s načelom supsidijariteta,
- nadzornog suda u pogledu osiguranja slobodnog pristupa građana svim sudovima na prostoru Konfederacije,

---

<sup>31</sup> Čl. 46 Ustava Švicarske Konfederacije

<sup>32</sup> *The Swiss Confederation a brief guide 2010, Swiss portal- www.admin.ch, page 77-80, pravni osnov za formiranje ovih sudova stvoren je amandmanom na ustav iz marta 2000 god., a koji je stupio na snagu aprila 2003, tako da je Federalni krivični sud formiran 2004 god., a Federalni upravni sud 2007 god., s tim da je čl.191a Ustava otvorena mogućnost osnivanja drugih federalnih sudova putem federalnog zakona. Čl. 189 Ustava također je ostavljena mogućnost proširenja nadležnosti Federalnog vrhovnog suda putem federalnog zakona.*

- djelimično ustavnog suda jer rješava sporove između kantona, te kantona i Konfederacije.

Federalni vrhovni sud se sastoji od sedam odjela (četiri odjela sa šest sudija, tri odjela sa pet sudija), sa predsjednicima odjela i predsjednikom suda.

Na ustavotvornom referendumu u martu 2003 god. usvojene su ustavne odredbe koje su Federalnom vrhovnom sudu dale značajna ovlaštenja ustavnog suda<sup>33</sup>, ali su date odredbe opozvane na referendumu u septembru 2009., a da u međuvremenu nisu ni stupile na snagu.

Dakle, švicarski sudski sistem u svojim nadležnostima ne poznaje kontrolu ustavnosti federalnih odnosno kantonálnih zakona. Instituti neposredne demokratije, naročito obavezujući ustavotvorni referendum efikasno vrši ulogu zaštitnika naroda i kantona. Narodna inicijativa i referendum štite prava građana i državno uređenje bolje od bilo kojeg ustavnog suda, a zbog njihove česte primjene. Zaštita principa ustavnosti u Švicarskoj time je «stvar političke odluke»<sup>34</sup>, te je ustavno tijelo koje vrši kontrolu ustavnosti zakona u švicarskom pravnom sistemu potrebno naročito zbog mogućnosti i stalnih tendencija neovlaštenog zadiranja federacije u oblasti od isključive legislativne nadležnosti kantona i suverenitet kantona.

---

<sup>33</sup> Riječ je ovlaštenjima prema kojim bi Federalni vrhovni sud rješavao sporove nastale kršenjem: federalnog prava, međunarodnog prava, međukantonálnog prava, kantonálnih ustavnih prava, autonomije komuna i kantonálnih garancija drugim javnim korporacijama, federalnih i kantonálnih odredbi o političkim pravima

<sup>34</sup> Fleiner, Thomas, *op.cit.* page 61

## LITERATURA:

1. Amoretti M. Ugo&Bermeo G. Nancy, *Federalism and territorial cleavages*, Baltimore [u.a.] Johns Hopkins University Press 2004.
2. Baubock, Rainer, *Multinational Federalism: Territorial or Cultural Autonomy*, School of International Migration and Ethnic Relations Malmo University, Sweden 2001.
3. Bačić, Arsen, *Ustavnopravo*, Split, 1997.
4. Bagehot, Walter, *The English Constitution*, Forgotten Books, UK, 1975
5. Bednar, Jenna, *The robust federation- principles of design*, Cambridge University Press, 2009.
6. Brosio, G., *Governo decentralizzato e federalismo*, Bologna, Il Mulino, 1995
7. Burgess Michael& Gagnon Alain G., *Comparative federalism and federation- competing traditions and future directions*, University of Toronto Press, 1993.
8. Burgess, Michael& Pinder John, *Multinational federations*, Routledge Series in Federal Studies, 2007.
9. Burgess, Michael, *Comparative federalism - Theory and practice*, Routledge, 2006.
10. Dessemontet, François& Tuğrul Ansay, *Introduction to Swiss law*, The Hague : Kluwer Law, 2004.
11. Fleiner, Thomas, *Federalism workable only in a democratic environment*, Asian Tribune, Vol. 10 No. 211, 2005.
12. Fleiner, Thomas, Fleiner, Lidija R. Basta, *Constitutional democracy in a multicultural and globalized world*, Berlin, 2009.
13. Gerster, Thomas Fleiner& Misić, Alexander & Töpperwien, Nicole, *Swiss constitutional law*, The Hague : Kluwer Law International ; Berne : Stämpfli Publishers, 2005.
14. Jovičić, Miodrag, *Savremeni federalizam- uporednopravna studija*, Beograd, 1983.
15. Kendall Frances, *The Swiss cantonal system- A Model Democracy*, International Society for Individual Liberty.



16. Watts, Ronald L. *Federalism, federal political systems, and federations*, Institute of Intergovernmental Relations Queen's University, Kingston, 1998.
17. Watts L. Ronald, *Models of federal-power sharing*, International Social Science Journal-UNESCO, Volume 53, Issue 167, March 2001.

