

ISSN 0032-7271 (Print)

PREGLED
časopis za društvena pitanja

Broj
2

Godina
2023.

Godište
LXIV

Sarajevo, maj – august 2023.

PREGLED: časopis za društvena pitanja

Izdavač: Univerzitet u Sarajevu, Obala Kulina bana 7/II, Sarajevo, Bosna i Hercegovina

Za izdavača: prof. dr. Rifat Škrijelj, rektor

Redakcija časopisa:

akademik dr. Mirko Pejanović
prof. dr. Jasmin Ahić
prof. dr. Izet Bajramović
prof. dr. Merima Čaušević
prof. dr. Elvir Čizmić
prof. dr. Amela Dautbegović
prof. dr. Amir Duranović
prof. dr. Salih Fočo
prof. dr. Zinka Grbo
prof. dr. Senadin Lavić
doc. dr. Amer Osmić
doc. dr. Tomislav Tadić

Međunarodna Redakcija:

prof. dr. Haris Alibašić, University of West Florida (SAD)
prof. dr. Aydin Babuna, Univerzitet Boğaziçi (Turska)
prof. dr. Duško Bjelica, Fakultet za sport i fizičko vaspitanje Univerziteta Crne Gore (Crna Gora)
prof. dr. Esad Boškailo, University of Arizona, Phoenix (SAD)
prof. dr. Snježana Dobrota, Filozofski fakultet Sveučilišta u Splitu (Hrvatska)
prof. dr. Vesna Požgaj-Hadži, Filozofski fakultet Univerziteta u Ljubljani (Slovenija)
prof. dr. Dragan Prole, Filozofski fakultet u Novom Sadu (Srbija)
prof. dr. Jelena J. Stanković, Ekonomski fakultet Univerziteta u Nišu (Srbija)
prof. dr. Mitja Velikonja, Fakultet društvenih nauka Univerziteta u Ljubljani (Slovenija)

Glavni i odgovorni urednik:

prof. dr. Senadin Lavić

Sekretar Redakcije:

Fuada Muslić-Haseta, prof.

Lektura:

Mr. sc. Aida Kršo

Prijevod:

Mirza Čerkez, prof.

DTP:

Fuada Muslić-Haseta, prof.

Tiraž:

150 primjeraka

Štampa:

„Štamparija FOJNICA“ d. o. o. Fojnica

Izlazi četveromjesečno.

Časopis *Pregled* je indeksiran u EBSCO Publishing, Slavic Humanities Index, MIAR, C.E.E.O.L., ROAD (Directory of Open Access Scholarly Resources) i INDEX COPERNICUS međunarodnim bazama podataka.

Stavovi izneseni u tekstovima ne odražavaju nužno mišljenje glavnog i odgovornog urednika, Redakcije časopisa ili izdavača.

ISSN 0032-7271 (Print)

ISSN 1986-5244 (Online)

ISSN 0032-7271 (Print)
ISSN 1986-5244 (Online)

PREGLED
Periodical for Social Issues

No
2

Year
2023

Volume
LXIV

Sarajevo, May – August 2023

PREGLED : Periodical for Social Issues

Publisher: University of Sarajevo, 7/II, Obala Kulina bana, Sarajevo, Bosnia and Herzegovina

Publisher's Representative: Prof. Dr. Rifat Škrijelj, Rector

Editorial Board:

Academician Dr. Mirko Pejanović

Prof. Dr. Jasmin Ahić

Prof. Dr. Izet Bajramović

Prof. Dr. Merima Čaušević

Prof. Dr. Elvir Čizmić

Prof. Dr. Amela Dautbegović

Prof. Dr. Amir Duranović

Prof. Dr. Salih Fočo

Prof. Dr. Zinka Grbo

Prof. Dr. Senadin Lavić

Ass. Prof. Dr. Amer Osmić

Ass. Prof. Dr. Tomislav Tadić

International Editorial Board:

Prof. Dr. Haris Alibašić, University of West Florida (USA)

Prof. Dr. Aydın Babuna, Bogazici University (Turkey)

Prof. Dr. Duško Bjelica, Faculty of Sports and Physical Education, University of Montenegro (Montenegro)

Prof. Dr. Esad Boškailo, University of Arizona, Phoenix (USA)

Prof. Dr. Snježana Dobrota, Faculty of Philosophy, University of Split, (Croatia)

Prof. Dr. Vesna Požgaj-Hadži, Faculty of Philosophy, University of Ljubljana (Slovenia)

Prof. Dr. Dragan Prole, Faculty of Philosophy, Novi Sad (Serbia)

Prof. Dr. Jelena J. Stanković, Faculty of Economics, University of Niš (Serbia)

Prof. Dr. Mitja Velikonja, Faculty of Social Sciences, University of Ljubljana (Slovenia)

Editor-in-Chief:

Prof. Dr. Senadin Lavić

Editorial Board Secretary:

Fuada Muslić-Haseta, Eng. Lit. Grad.

Proofreading:

MSc. Aida Kršo

Translation:

Mirza Čerkez, Eng. Lit. Grad.

DTP:

Fuada Muslić-Haseta, Eng. Lit. Grad.

Press run:

150 copies

Print:

„Štamparija FOJNICA“ d.o.o. Fojnica

Fourth month periodical

Periodical *Pregled* is indexed in EBSCO Publishing, Slavic Humanities Index, C.E.E.O.L., MIAR, ROAD (Directory of Open Access Scholarly Resources) and INDEX COPERNICUS international databases.

The views and opinions expressed in the articles in the *Pregled* are those of the author(s) and do not necessarily reflect the views or opinions of the editor, the editorial board or the publisher.

ISSN 0032-7271 (Print)

ISSN 1986-5244 (Online)

SADRŽAJ / CONTENTS

Članci / Articles

- Dr. sc. Enis Omerović:** Zločin genocida u pravu o odgovornosti: Pojedini aspekti njegova dokazivanja / The Crime of Genocide in Law of Responsibility: Certain Aspects of Proving it..... 1
- Mr. sc. Muedib Šahinović:** Opšte determinante bosansko-bošnjačke interferencije: Etatizacija bošnjačke politike / General Determinants of Bosnian-Bosniak Interferences: Etatization of Bosniak Politics 37
- Mr. sc. Nadina Grebović-Lendo, Vahid Pirić:** Otvoreni pristup naučnim informacijama / Open Access to Scientific Information 59
- Mr. sc. Adisa Žero, mr. sc. Anja Mastilović:** ISBN, ISSN & DOI međunarodni identifikatori u službi otvorene nauke / International Identifiers ISBN, ISSN & DOI in the Service of Open Science 69
- Prof. dr. Emir Mehmedović, doc. dr. Amel Delić:** Odlučivanje u javnoj upravi: Odluke u upravnom postupku / Decision-Making in Public Administration: Decisions in the Administrative Procedure 87
- Onahti Čerkez, MA:** Koncept “Smart Regulation” u Evropskoj uniji i reforma javne uprave u Bosni i Hercegovini / Smart Regulation Concept in European Union and Public Administration Reform in Bosnia and Herzegovina 111

Prikazi i osvrti / Reviews and Comments

- Akademik dr. Mirko Pejanović:** Distrikt Brčko kao model razvoja multietničkog bića Bosne i Hercegovine / The Brčko District as a Model of the Development of Bosnia and Herzegovina's Multi-Ethnic Being 135
- Doc. dr. Ermin Kuka:** Koraci do stvaranja paradržavne tvorevine Republike Srpske / Steps to the Creation of a Parastate Form of the Republic of Srpska 147
- Đermana Kurić:** Feminizam i religija u 21. stoljeću – Tehnologija, dijalog i širenje granica / Feminism and Religion in the 21st Century – Technology, Dialogue, and Expanding Borders 153
- Upute za autore / Guidelines for Authors 157 / 161**

Članci / Articles

Dr. sc. Enis Omerović, vanredni profesor / Associate Professor
Univerzitet Princ Sultan / Prince Sultan University
Pravni fakultet / College of Law
Riyadh, Saudi Arabia
eomerovic@psu.edu.sa

UDK 341.485

Izvorni naučni rad

ZLOČIN GENOCIDA U PRAVU O ODGOVORNOSTI: POJEDINI ASPEKTI NJEGOVA DOKAZIVANJA

THE CRIME OF GENOCIDE IN LAW OF RESPONSIBILITY: CERTAIN ASPECTS OF PROVING IT

Sažetak

U radu se obrađuje pitanje odgovornosti glavnih međunarodnopravnih subjekata za teške povrede obaveza koje proizlaze iz imperativnih normi općeg međunarodnog prava a u odnosu na izvršenje zločina genocida. Težište ovoga rada je u pojedinim aspektima odnosa individualne krivične odgovornosti i međunarodne odgovornosti država i međunarodnih organizacija, koje bi valjalo tumačiti kao dva odvojena sistema odgovornosti u međunarodnome pravu. Svaki sistem ima svoje posebne postavke, zakonitosti i odlike. Tim slijedom polazište je da odgovornost država za genocid ne ovisi o odgovornosti pojedinaca za taj zločin, iako je Međunarodni sud u Den Haagu (ICJ) obilato koristio zaključke sudskih vijeća Međunarodnog krivičnog tribunala za bivšu Jugoslaviju u predmetu Bosna i Hercegovina v. Srbija i Crna Gora (presuda iz 2007). U radu se stoga analizira pitanje postojanja teoretskopravne mogućnosti za tzv. posredno dokazivanje odgovornosti država (i međunarodnih organizacija) za genocid preko prethodnoga ispitivanja krivične odgovornosti vođa, ali i kroz dokazivanje udruženoga zločinačkoga poduhvata za svrhe činjenja odnosnoga zločina ili, pak, ove koncepcije predstavljaju svojevrсно polazište za dokazivanje odgovornosti glavnih subjekata međunarodnoga prava ili se mogu uzeti kao „dokaz“ pripisivosti djela državi. U radu ispitujemo da li bi udruženi zločinački poduhvat mogao predstavljati refleksiju plana i/ili politike države za izvršenje zločina genocida i šta predstavlja kolektivni plan ili politika za izvršenje toga zločina. Uostalom, da li su oni zapravo dolus specialis ovoga zločina, odnosno ne manifestira li se genocidna namjera kod države upravo u planu ili politici njihova djelovanja?

Ključne riječi: *genocid, pravo o odgovornosti, individualna krivična odgovornost, odgovornost država i međunarodnih organizacija, odgovornost vođa, udruženi zločinački poduhvat, dolus specialis, plan i politika, kontekstualni element genocida*

Summary

*The paper deals with the issue of the responsibility of the main subjects of international law for grave breaches of obligations arising from the imperative norms of general international law in relation to the commission of the crime of genocide. The focus of this paper is in certain aspects of the relationship between individual criminal responsibility and the international responsibility of States and international organizations, which should be interpreted as two separate systems of responsibility in international law. Each system has its own special fundamentals, features and characteristics. Consequently, the starting point is that the responsibility of States for genocide does not depend on the responsibility of individuals for the crime, although the International Court of Justice has made extensive use of the conclusions of the chambers of the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia. (Judgment from 2007). The paper therefore analyzes the question of the existence of a theoretical legal possibility for the so-called indirectly proving the responsibility of States (and international organizations) for genocide through a prior examination of the criminal responsibility of leaders, but also through proving a joint criminal enterprise for the purposes of committing the crime, or do these conceptions represent a starting point for the responsibility of the main subjects of international law or they are simply "proof" of the attribution of the act to a State? In this paper, we examine whether a joint criminal enterprise could be a reflection of a State plan and/or policy for committing the crime of genocide and how a collective plan or policy for committing that crime could be interpreted. After all, are they actually a *dolus specialis* of this crime, that is, whether a genocidal intent is manifested in a State precisely in a plan or policy?*

Keywords: *genocide, law of responsibility, individual criminal responsibility, responsibility of states and international organizations, responsibility of leaders, joint criminal enterprise, dolus specialis, plan and policy, contextual element of genocide*

1. Uvodna određenja

O genocidu na razini individualne krivične odgovornosti vjerovatno je većina problemskih pitanja do sada znanstveno obrađena. No, u pravu o odgovornosti u međunarodnom pravu, u kojem ispitujuemo međunarodnopravnu odgovornost glavnih subjekata toga prava, država i međunarodnih organizacija, pitanje odgovornosti za teške povrede obaveza koje proizlaze iz imperativnih normi općeg međunarodnog prava (ranije međunarodni zločini temeljem čl. 19. ranijega (Nacrta) Pravila o odgovornosti država za međunarodna protupravna djela (do 2001) može dovesti do određenih dvojbi za koje su nužne temeljite rasprave. U radu ćemo istražiti samo jednu od takvih dilema. Cilj nam je propitati da li je genocidni plan i/ili politika *conditio sine*

qua non zločina genocida u smislu utvrđivanja odgovornosti države i međunarodne organizacije za odnosni zločin. Jednako tako, cilj nam je odrediti da li postojanje genocidnoga plana i/ili politike *znači* postojanje genocidne namjere na strani države (i međunarodne organizacije), što predstavlja, po nama, dokaz planiranoga, pokušanoga ili izvršenoga genocida, pa samim time, i odgovornosti države (i međunarodne organizacije) za relevantni zločin. Nadalje, u radu polazimo od postavke da se genocidna namjera kod države (i međunarodne organizacije) *manifestira* u planu i/ili politici njihova djelovanja te da je nekada nepotpuno tražiti dokaze plana ili politike isključivo ili, u velikoj mjeri, u središnjim organima vlasti neke države ili, pak, međunarodne organizacije. Pri dokazivanju specifične namjere na strani država i međunarodnih organizacija valja se stoga okrenuti i pravilima pripisivosti, tj. pravu o odgovornosti. Povrh svega, cilj nam je dokazati da su međunarodni zločini *stricto sensu*, a posebno zločin genocida, nadasve organizirani i sistematski zločini, koji, prema svojoj naravi, pripadaju skupini planskih zločina.¹ I u konačnici, kroz postojanje plana i/ili politike, što je

¹ U ovom smislu, a posebno glede genocida, pobilje v. B. Petrović, D. Jovašević (2005) *Krivično/kazneno pravo Bosne i Hercegovine. Opći dio*, Sarajevo: Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, str. 40-41; Z. Tomić (2007) *Krivično pravo II: Posebni dio*, Sarajevo: Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, str. 415. Pojam *međunarodni zločin* obuhvata zapravo najteža djela protiv međunarodnoga prava, međunarodnopravnoga poretka, međunarodnopravne zajednice, odn. međunarodne zajednice država i međunarodnih organizacija. Međunarodni zločin se, kao takav, u međunarodnome pravu afirmirao u praksi Međunarodnoga suda nakon Drugoga svjetskoga rata. (V. Đ. Degan (2011) *Međunarodno pravo*, Zagreb: Školska knjiga, str. 386). S ovim u vezi pominjemo Savjetodavno mišljenje iz 1951. o *Rezervama na Konvenciju o genocidu iz 1948*, u kojemu je Sud istaknuo da uskrata prava na opstanak i na život čitavim ljudskim grupama predstavlja genocid kao zločin po međunarodnome pravu. („Porijeklo Konvencije pokazuje da je namjera Ujedinjenih nacija bila da se osudi i kazni genocid kao „zločin po međunarodnome pravu“ (*Reservations to the Convention on Genocide, Savjetodavno mišljenje: I.C.J. Reports 1951*, p. 15 (str. 23)). Tu je i presuda Suda u predmetu *Barcelona Traction* iz 1970. (*Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, Judgment, I.C.J. Reports 1970*, p. 3) koja, premda ne spominje međunarodne zločine, utvrđuje da „treba povući bitnu razliku između obaveza država prema međunarodnoj zajednici u njezinoj cjelini i onih koje nastaju prema nekoj drugoj državi u okviru diplomatske zaštite. One prve, po njihovoj naravi odnose se na sve države. S obzirom na važnost prava o kojima se radi, sve države mogu imati pravni interes u njihovoj zaštiti; to su obaveze *erga omnes*. Takve obaveze deriviraju, naprimjer, u današnjemu međunarodnom pravu, u stavljanju izvan zakona akata agresije i genocida [...].“ (*Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, Presuda, I.C.J. Reports 1970*, p. 3. (str. 32, par. 33, 34). Usp. V. Đ. Degan (2011) *op. cit.*, str. 386). Jednako tako je bitno ustvrditi da međunarodni zločini predstavljaju povredu *jus cogensa*, za koje je u pravu o odgovornosti predviđen poseban međunarodnopravni režim odgovornosti međunarodnopravnih subjekata, država i međunarodnih organizacija – ozbiljne povrede obaveza koje proizilaze iz imperativnih normi općeg međunarodnog prava (temeljem čl. 40. i 41. Pravila o odgovornosti država za međunarodne protupravne čine (eng. ARSIWA) iz 2001. i čl. 41. i 42. Pravila o odgovornosti međunarodnih organizacija za međunarodne

prevashodno svojstveno državi (i njoj sličnim entitetima) i međunarodnoj organizaciji, nastojimo dokazati polaznu znanstvenu tvrdnju da država i međunarodna organizacija, kao takva, mogu biti *izravni učinitelji* svih međunarodnih zločina u užem smislu, koji su, prije svega, zločini države (*crimes d'Etat*) i zločini međunarodne organizacije (*crimes d'organisation internationale*)². Ispitat ćemo da li se takvo što može dokazati tzv. posrednim

protupravne čine (eng. ARIO) iz 2011. Pravila o odgovornosti država, iako se ne radi o međunarodnom ugovoru, glavnina odredaba predstavlja izraze općeg međunarodnog prava, dok kod Pravila o odgovornosti međunarodnih organizacija još uvijek nije jasno da li njegove odredbe čine korpus običajnih pravnih pravila ili se zapravo radi o progresivnom razvoju međunarodnoga prava u datoj oblasti. (v. I. Bantekas, E. Papastavridis (2021) *Concentrate International Law*, 5. izd, Oxford: Oxford University Press, str. 119). Pravila je izradila i razvila (kod odgovornosti država i kodificirala) Komisija Ujedinjenih nacija za međunarodno pravo, koji su usvojeni u Općoj skupštini Ujedinjenih nacija u navedenim godinama.

² Iako relativno novijega nastanka, materija pravne „odgovornosti međunarodnih organizacija za međunarodne protupravne čine, u međunarodnoj je praksi, čini se, ipak dobila određena običajnopravna pravila.“ (D. Lapaš (2008) *Pravo međunarodnih organizacija*, Zagreb: Narodne novine, str. 110). Tako je opće pravilo da kada neka međunarodna (međuvladina) organizacija počini protupravno djelo po međunarodnome pravu dolazi do njezine pravne odgovornosti. (Draft Articles on the Responsibility of International Organizations, with Commentaries (2011), New York: United Nations, str. 13). „Međunarodnopravna osobnost u pravilu uključuje i deliktnu sposobnost međunarodnopravnoga subjekta, dakle sposobnost da povrijedi subjektivno međunarodno pravo drugoga međunarodnopravnoga subjekta, a onda i pravnu odgovornost predviđenu pravilima međunarodnoga prava za počinjeni protupravni čin.“ (D. Lapaš (2008) *op. cit.*, str. 109-110). Uočavamo stoga da je danas međunarodnim organizacijama priznata mogućnost vlastite neposredne pravne odgovornosti za međunarodne protupravne čine. (Za širu raspravu usp. C. Ahlborn (2011) *The Rules of International Organizations and the Law of International Responsibility*, *International Organizations Law Review*, vol. 8, izd. 2, str. 397 – 482). Pritom, valja razlikovati odgovornost međunarodne organizacije prema drugim međunarodnopravnim subjektima (prvenstveno državama i drugim međunarodnim organizacijama), od odgovornosti organizacije prema svojim službenicima (D. Lapaš (2008) *op. cit.*, str. 110). Potvrdu prednjem načelu nalazimo u Savjetodavnome mišljenju Međunarodnoga suda u predmetu *Difference Relating to Immunity from Legal Process of a Special Rapporteur of the Commission on Human Rights*, u kojem je Sud naglasio da je „[...] pitanje imuniteta iz pravnoga procesa različito od pitanja kompenzacije za bilo koju štetu nastalu kao rezultat djela učinjenih od Ujedinjenih nacija ili njezinih agenata kada su djelovali u svome službenome kapacitetu. Može biti zahtijevano da Ujedinjene nacije snose odgovornost za štetu koja proizilazi iz takvih djela.“ (*Difference Relating to Immunity from Legal Process of a Special Rapporteur of the Commission on Human Rights, Advisory Opinion, I. C. J. Reports 1999*, p. 62, str. 88–89, par. 66). Dakle, pitanje odgovornosti pojedinca različito je od pitanja odgovornosti međunarodne organizacije *per se*. To znači da odgovornost jedne međunarodne organizacije ne isključuje pravnu odgovornost države ili grupe država za povredu iste međunarodne obaveze, odn. odgovornost država i međunarodnih organizacija uopće ne utječe na krivičnu odgovornost pojedinaca. Shvaćamo, stoga, da u isto vrijeme, dakle, paralelno, mogu postojati različiti režimi pravne odgovornosti za povredu iste međunarodne obaveze (Usp. *Draft Articles on the*

putem, preko prethodnoga dokazivanja krivične odgovornosti glavara država i drugih visokopozicioniranih dužnosnika za svrhe međunarodnopravne odgovornosti države za genocid. Za međunarodne organizacije, sudska praksa u ovome dijelu ne postoji. Valjalo bi, temeljem ovakve metodologije, doći do određenja da li se na odnosni način mogu, bar na teoretskoj ravni, može pretpostaviti odgovornost glavnih međunarodnopravnih subjekata za genocid.

1. Genocid na Međunarodnom sudu

Međunarodni sud (ICJ) u Den Haagu, glavni sudski organ Organizacije ujedinjenih nacija (OUN; UN), u Vijeću sastavljenome od 15 redovnih sudaca i dva *ad hoc* suca, koje su predložile države u međunarodnome sporu, Gambija i Mijanmar, dana 23. januara 2020. donosi Nalog kojim se državi Mijanmar određuju privremene mjere u parnici pred Sudom između navedene dvije države, članice UN (Gambija od 1965., Mijanmar od 1948.), pa time i stranke Povelje UN i Statuta ovoga Suda, u sporu koji se tiče Primjene Konvencije o sprječavanju i kažnjavanju zločina genocida³ (Konvencija o genocidu)⁴, koja je usvojena u Parizu, u Općoj skupštini UN, 9. decembra 1948.⁵ Sud je u ovome predmetu zaključio da posjeduje nadležnost na temelju čl. IX Konvencije o genocidu da raspravlja o Zahtjevu Republike Gambije od 11.

Responsibility of International Organizations, with Commentaries (2011), New York: United Nations, str. 14, par. 6; J. Crawford (2002) *The International Law Commission's Articles on State Responsibility: Introduction, Text and Commentaries*, Cambridge: Cambridge University Press, str. 80). No, valjalo bi znati, s ovim u vezi, kako tumačiti odredbe dviju UN konvencija o imunitetima i privilegijama Ujedinjenih nacija iz 1946, odn. onu o imunitetima i privilegijama specijaliziranih agencija koje djeluju u sistemu Ujedinjenih nacija iz 1947 (B. Milisavljević (2007) *Nove mirovne misije Organizacije ujedinjenih nacija*, Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu i Službeni glasnik, str. 149), imajući u vidu opće pravilo kod pitanja imuniteta međunarodnih organizacija pred državnim sudovima, a koje se ogleda u činjenici da države „imaju jurisdikciju prema međunarodnoj organizaciji i njezinim službenicima, osim ako se organizacija, odnosno njezin službenik ne pozovu na imunitet“ (D. Lapaš (2008) *op. cit.*, str. 104), o kojem su nacionalni sudovi pozvani paziti *ex officio*. Da li će se organizacija, kao takva, odreći svoga imuniteta u konkretnome sudskome postupku ili će se, kao izvorni nositelj povlastica i imuniteta, odreći u odnosu na svoga službenika, sasvim je drugo problemsko pitanje. Jednako tako, međunarodne organizacije također, poput država, odgovaraju za sve čine svojih organa, ali i svojih službenika, osoba ili grupa pod njihovim nadzorom (npr. oružane snage i mirovne misije pod upravom Ujedinjenih nacija, NATO i sl.) (prema: D. Lapaš (2008) *op. cit.*, str. 112; čl. 6. *et seq.*, II Dio (pripisivost djela međunarodnoj organizaciji) Ujedinjene nacije, *Draft articles on the responsibility of international organizations*, 2011).³ ICJ, Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (*The Gambia v. Myanmar*).

⁴ Objavljena u: United Nations, *Treaty Series*, vol. 78, p. 277.

⁵ Stupila na snagu 12. januara 1951. Dana 12. aprila 2023. broji 153 države stranke i 41 državu potpisnicu.

novembra 2019., da je predmetni Zahtjev dopušten i da se može pristupiti meritornoj raspravi.⁶ No, ovo nije jedini trenutni međunarodni spor pred ICJ u pogledu navodnoga počinjenja zločina genocida. Najrecentniji je onaj koji je pokrenula Ukrajina, kada je 26. februara 2022. podnijela Tužbu protiv Ruske Federacije za zločin genocida.⁷ ICJ je na temelju Zahtjeva Ukrajine, temeljem čl. 41. Statuta ICJ, odredio i privremene mjere Ruskoj Federaciji Nalogom od 16. marta 2022⁸.

Spor je pred ICJ, uvjetno, šesti po redu koji se odnosi na navodne povrede od država navedenoga mnogostranoga međunarodnoga ugovora. Prethodni sporovi pred Sudom, a koji su se vezivali za ovu Konvenciju, također su uglavnom bili između susjednih država. Izuzetak je načinjen u pogledu procesa koji je pokrenula tadašnja Savezna Republika Jugoslavija (SRJ) protiv Belgije i drugih država članica Organizacije Sjevernoatlantskoga sporazuma (NATO)⁹, koji su izvršili bombardiranje teritorija ove države 1999. zbog oružanoga sukoba i međunarodnih zločina koji su počinjeni 1998. i početkom 1999. (npr. u selu Račak 15. januara 1999.) nad kosovskim Albancima od režima Slobodana Miloševića.¹⁰ SRJ je tužila Belgiju i druge države članice NATO-a za počinjenje, *inter alia*, zločina genocida, a sve na temelju, između ostaloga, kompromisne klauzule (*compromissory clause*) iz čl. IX. Konvencije, koja predviđa uspostavljanje obavezne nadležnosti ICJ za sve sporove u pogledu tumačenja, primjene i ispunjavanja Konvencije.¹¹ I ovaj je spor bio zanimljiv zbog Zahtjeva SRJ za određenje privremenih mjera, no, Sud je, s dvanaest glasova naspram četiri, 2. juna 1999. odbio Zahtjev s ovim u

⁶ ICJ, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (The Gambia v. Myanmar)*, Preliminary Objections, Judgment, 22 July 2022, par. 115 (5).

⁷ ICJ, *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation)*, Application instituting proceedings, 27 February 2022.

⁸ ICJ, *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation)*, Request for the Indication of Provisional Measures, Order, 16 March 2022.

⁹ *Legality of Use of Force (Serbia and Montenegro v. Belgium)*, Preliminary Objections, Judgment, I.C.J. Reports 2004, p. 279.

¹⁰ E. Omerović (2020) Međunarodni sud, Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (the Gambia v. Myanmar), Zahtjev za određivanje privremenih mjera, Nalog, 23. januar 2020, *Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici*, vol. 13, br. 25, str. 181.

¹¹ Čl. IX. Konvencije stipulira: „Sporovi između strana ugovornica u pogledu tumačenja, primjene i izvršenja ove Konvencije, podrazumijevajući tu i sporove koji se odnose na odgovornost neke države za genocid ili bilo koje drugo djelo pobrojano u članu III, biće izneseni pred Međunarodni sud, na traženje jedne od strana u sporu.“ („Službeni vesnik Prezidijuma Narodne skupštine FNRJ", br. 2/50).

vezi, koji je ova država uputila 29. aprila 1999., kada je i otpočeo sudski postupak u predmetu koji se ticao zakonitosti upotrebe sile.¹² ICJ je završio ovaj predmet Presudom od 15. decembra 2004. još u fazi preliminarnih prigovora kada je u cijelosti odbacio Zahtjev (Tužba; Aplikacija) SRJ i zaključio da nema nadležnost da raspravlja i odlučuje o navedenoj Tužbi.¹³ Interesantno je znati da je SRJ primljena u članstvo UN 1. novembra 2000., kao jedna od država sljednica Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (SFRJ).

Ostali su predmeti kao strane u sporu involvirali susjede. Prvi je spor bio između Pakistana i Indije, koji postupak je Zahtjevom pokrenuo Pakistan 11. maja 1973.¹⁴ Ticao se 195 pakistanskih ratnih zarobljenika kojih je Indija, prema Pakistanu, trebala predati Bangladešu (bivšem „istočnom“ Pakistanu, do 1971. kada će proglasiti nezavisnost od Pakistana), koja država im je namjeravala suditi za čine genocida i zločine protiv čovječnosti.¹⁵ Pakistan će ubrzo, a prije ulaska u pismenu fazu postupka, notificirati Sud da su započeti pregovori između strana i da se zahtijeva od Suda obustava postupka. ICJ, shodno tome, donosi Nalog o skidanju predmeta s Liste 15. decembra 1973.¹⁶

Dana 20. marta 1993. Republika Bosna i Hercegovina podnijet će Zahtjev za pokretanje sudskoga postupka u predmetu Primjena Konvencije o genocidu (*BiH v. SRJ (Srbija i Crna Gora)*) također na temelju čl. IX. Konvencije.¹⁷ Predmet će biti u radu pred Sudom cijelih 14 godina, kada će Sud donijeti Presudu u meritumu 26. februara 2007.¹⁸ Bilo je to prvi put u historiji međunarodnoga sudovanja da je jedna međunarodna pravosudna institucija oglasila jednu državu izravno odgovornu za povrede Konvencije o genocidu. Naime, Sud je proglasio Srbiju, sljednicu SRJ i pravnoga nastavljača Državne zajednice Srbija i Crna Gora, međunarodno odgovornom državom za nesprečavanje i nekažnjavanje zločina genocida (čl. I, IV), ali je propustio to učiniti za izravno učinjenje i za saučesništvo u ovome zločinu (čl. II, III.

¹² E. Omerović (2020), *op. cit.*, str. 181.

¹³ *Ibid*, str. 181-182.

¹⁴ I.C.J. Pleadings, Trial of Pakistani Prisoners of War.

¹⁵ Trial of Pakistani Prisoners of War (*Pakistan v. India*).

¹⁶ *Trial of Pakistani Prisoners of War, Order of 15 December 1973, I.C.J. Reports 1973*, p. 347.

¹⁷ ICJ, Application instituting proceedings, Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (*Bosnia and Herzegovina v. Yugoslavia (Serbia and Montenegro)*), Application of the Republic of Bosnia and Herzegovina, 20 March 1993.

¹⁸ *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro), Judgment, I.C.J. Reports 2007*, p. 43.

Konvencije), koji je presuđen za područje Srebrenice jula 1995.¹⁹ U odnosu na druga područja u BiH, i u odnosu na ranije razdoblje, Sud je ustvrdio da postoje dokazi da su radnje genocida izvršene, ali da BiH, kao tužitelj u sporu, nije uspjela dokazati postojanje specifične, genocidne namjere za izvršenje.²⁰ I u ovome predmetu raspravljalo se o izricanju privremenih mjera. Tako je Sud u dva navrata, po zahtjevu BiH, odredio, 8. aprila²¹ i 13. septembra 1993.²², privremene mjere SRJ u cilju sprječavanja eventualnih daljnjih povreda Konvencije.

Posljednji predmet koji je u sebi involvirao optužbe za genocid, bio je onaj između Republike Hrvatske i Republike Srbije, koji je završen Presudom ICJ u meritumu 3. februara 2015.²³ Republika Hrvatska je 2. jula 1999. predala Aplikaciju protiv SRJ za kršenje Konvencije o genocidu.²⁴ Dana 1. decembra 2009. Republika Srbija podnosi Protuzahjev (Protutužbu) protiv Republike Hrvatske za povredu iste Konvencije.²⁵ Po završenoj pismenoj fazi postupka i nakon održane usmene rasprave pred Sudom, Presuda je izrečena 2015. tako što su objema stranama odbijeni njihovi zahtjevi.²⁶ Dakle, pravomoćno je odlučeno da države u ovome sporu nisu prekršile nijednu odredbu Konvencije o genocidu. Zanimljivo je da u ovome predmetu države nisu isticale svoje zahtjeve za određivanje privremenih mjera.²⁷

2. Genocid i pravo o odgovornosti: postavke naučnog problema

Čini se da je sve do 2007. bilo nekoliko dilema u pogledu odgovornosti država za genocid: 1) da li država, kao takva, kao subjekt međunarodnoga prava, može učiniti genocid; 2) da li država može imati posebnu namjeru za takvo učinjenje; 3) da li međunarodna organizacija kao takva, kao subjekt

¹⁹ E. Omerović (2020), *op. cit.*, str. 182.

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, Provisional Measures, Order of 8 April 1993, I.C.J. Reports 1993*, p. 3.

²² *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, Provisional Measures, Order of 13 September 1993, I. C.J. Reports 1993*, p. 325.

²³ *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Croatia v. Serbia), Judgment, I.C.J. Reports 2015*, p. 3.

²⁴ ICJ, Application instituting proceedings, Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (*Croatia v. Yugoslavia*), 2 July 1999.

²⁵ ICJ, Case concerning Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (*Croatia v. Serbia*), Counter-Memorial submitted by the Republic of Serbia, 1 December 2009.

²⁶ *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Croatia v. Serbia), Judgment, I.C.J. Reports 2015*, p. 3, par. 524.

²⁷ E. Omerović (2020), *op. cit.*, str. 182.

međunarodnoga prava, može učiniti genocid; i 4) da li uopće međunarodna organizacija može posjedovati posebnu namjeru za takvo uništenje. Međutim, dana 26. februara 2007. ICJ je u predmetu *Bosna i Hercegovina v. Srbija i Crna Gora* odredio da država na temelju predmetne Konvencije, iako je Tužena strana zastupala drukčije shvatanje, nema samo međunarodnu obavezu sprečavanja (čl. I)²⁸ i kažnjavanja počinitelja ovoga zločina (čl. IV), već i obavezu njegova nečinjenja, bilo kao izravni učinitelj, bilo kao saučinitelj.²⁹ Zapravo, ovakav se zaključak može izvesti ne samo iz eksplicitnoga utvrđivanja, već se on, s jakim uporištem, izvodi i iz činjenice da se Sud ipak upustio u raspravu o tome je li država Srbija počinila genocid – uključujući i sigurnu zonu UN Srebrenicu – preko svojih agenata i organa³⁰, a kada je takvo što odbačeno na temelju uvjeta o pripisivosti³¹, Sud je krenuo raspravljati o mogućnosti djelovanja države Srbije shodno čl. III, tačke b) do e) Konvencije

²⁸ S ovim u vezi, zanimljivo je stanovište da prva presuda ICJ u odnosu na međunarodni zločin genocida predstavlja snažnu i autoritativnu izjavu o postojanju opće obaveze na strani država da spriječe ovaj zločin. U tom smislu, v. W. A. Schabas (2007) *Genocide and the International Court of Justice: Finally, a Duty to Prevent the Crime of Crimes, Genocide Studies and Prevention, vol. 2, br. 2*, str. 101-122.

²⁹ „Sud, dakle, zaključuje da su države ugovornice Konvencije dužne da ne izvrše genocid putem postupaka svojih organa ili osoba ili grupa čiji se postupci mogu njima pripisati [...]“ (*Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro), Judgment, I.C.J. Reports 2007*, str. 43, par. 167); „[...] Prema tome, historijat izrade Konvencije čini se da potkrepljuje zaključak do kojega je Sud došao [...]“ (*Ibid*, par. 178); „Shodno tome, razmotrivši različite argumente, Sud je utvrdio da se Konvencijom strane ugovornice obavezuju na neizvršavanje genocida i drugih djela taksativno navedenih u čl. III, preko svojih organa, osoba ili grupa, čije im se ponašanje pripisuje. Dakle, ako neki organ države ili osoba ili grupa čiji se postupci legalno pripisuju toj državi izvrši jedno od zabranjenih djela čl. III Konvencije, nastaje međunarodna odgovornost te države“ (*Ibid*, par. 179).

³⁰ Radi se o izravnome činjenju zločina genocida prema čl. II Konvencije o genocidu. ICJ je u odnosu na Republiku Srbiju ispitivao, a prema uvjetima pripisivosti, je li ova država izravno odgovorna za činjenje ovoga zločina. U tom smislu v. *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro), Judgment, I.C.J. Reports 2007*, p. 43, par. 231-376. Posebno se u par. 376. naznačuje: „Sud je već naprijed u tekstu zaključio da – izuzev u slučaju Srebrenica – Podnositelj tužbe nije dokazao da bilo koji od široko rasprostranjenih i teških zločina, a koji su predmet optužbi, predstavljaju kršenje čl. II, tačke (a) do (e) Konvencije o genocidu, prati neophodna specifična namjera (*dolus specialis*) počinitelja [Republike Srbije]. Sud je također utvrdio da Podnositelj tužbe nije dokazao postojanje takve namjere kod Tužene strane, bilo na osnovu zajedničkoga plana bilo na osnovu gore analiziranih događaja koji otkrivaju postojanje konzistentnoga obrasca ponašanja koji bi mogao ukazati na postojanje takve namjere. [...]“

³¹ *Ibid*, par. 377-415. Sud u par. 415. zaključuje, „na osnovu gorenavedenoga, da se djela onih koji su počinili genocid u Srebrenici ne mogu pripisati Tuženoj strani na osnovu pravila međunarodnoga prava o odgovornosti države: prema tome, međunarodna odgovornost Tužene strane nije nastala na ovoj osnovi.“

o genocidu: planiranje njegova izvršenja, direktno i javno poticanje na njegovo izvršenje, pokušaj genocida te saučesništvo u genocidu.³² Određenje ove sadržine vjerovatno potvrđuje i činjenica da je Sud, za genocid u sigurnoj zoni UN Srebrenici, oglasio odgovornim jedan entitet unutar države Bosne i Hercegovine, a to su bili organi entiteta Republika srpska – tačnije njezina vojska.³³ Odgovor na drugo pitanje nalazimo također u odnosnoj Presudi – Sud je ustvrdio da radnje genocida mogu biti pronađene i u drugim mjestima Bosne i Hercegovine, no Podnositelj Zahtjeva nije uspio dokazati da je država Srbija imala genocidnu namjeru.³⁴

Odgovor na treće i četvrto pitanje možemo jedino tražiti u učenju pravnih pisaca, s obzirom na to da još uvijek nemamo jurisprudenciju koja će nam valjano protumačiti pravila međunarodnoga prava u odnosu na međunarodnu organizaciju. No, s ovim u vezi, i na ovome mjestu, možemo ustvrditi sljedeće: ako Konvencija o genocidu sadrži *jus cogens* norme, koje pružaju svoje djelovanje *erga omnes*, čini nam se otuda ispravnim tvrditi da obaveza *erga omnes* djeluje na sve učesnike u međunarodnome pravu – ne samo na pojedince, kada je u pitanju činjenje međunarodnih zločina, nego i na države i međunarodne organizacije (ovo je ujedno odgovor koji ide u prilog tvrdnji da države mogu izravno činiti zločin genocida); drugo, ako prema Konvenciji o genocidu države mogu biti smatrane izravnim učiniteljima prema čl. II Konvencije, odnosno saučesnicima prema čl. III Konvencije, a imajući u vidu nespornu činjenicu da su države *članice* neke međunarodne organizacije, te da se u pravu o odgovornosti, prema Pravilima o odgovornosti međunarodnih organizacija iz 2011. predviđa tzv. dualitet odgovornosti – postoji mogućnost istovremene odgovornosti i države i međunarodne organizacije za isto međunarodno protupravno djelo³⁵ – tada nećemo biti spriječeni izvući zaključak da i međunarodna organizacija može samostalno i izravno počinuti zločin genocida, za koji je, prema pravilima o pripisivosti, odgovorna, te da, sljedstveno tome, može biti posjednik genocidne, posebne namjere. S druge strane, iako se pravila međunarodnoga prava o agresiji, kao i UN Konvencija o genocidu odnose, između ostaloga, i na države, slijedi pitanje odnose li se

³² *Ibid*, par. 416-424. Sud u par. 424. zaključuje, „na osnovu gore navedenoga, da nije nastala međunarodna odgovornost Tužene strane za djela saučesništva u genocidu iz čl. III, tačka (e) Konvencije. U svjetlu ovog i gore navedenih zaključaka koji se tiču ostalih tačaka čl. III, Tužena strana ne snosi međunarodnu odgovornost prema čl. III, uzetom u cijelosti.“

³³ Tako, „Sud zaključuje da su djela počinjena u Srebrenici, koja potpadaju pod čl. II (a) i (b) Konvencije, izvršena sa specifičnom namjerom da se djelimično uništi grupa muslimana Bosne i Hercegovine kao takva; i shodno tome, da ona predstavljaju djela genocida koji su izvršili pripadnici VRS u Srebrenici i njezinoj okolini počevši od 13. jula 1995“ (*Ibid*, par. 297).

³⁴ *Ibid*, par. 376.

³⁵ Čl. 48 (1) Pravila o odgovornosti međunarodnih organizacija iz 2011.

navedene norme međunarodnoga prava, posebno ona iz čl. II i III UN Konvencije o genocidu, i na međunarodne međuvladine organizacije? Ako je predmetna Konvencija o genocidu mnogostrani međunarodni ugovor, i ako se izvori međunarodnih obaveza, pored ugovorâ, nalaze i u pravilima običajnoga prava – otuda se javlja dilema razvija li se *opinio juris* u smjeru da se i međunarodne organizacije mogu pojaviti kao izravni učinitelji međunarodnih zločina, osobito kod zločina genocida? Uostalom, da li navedeni mnogostrani međunarodni ugovor obavezuje i međunarodne organizacije, ako ne po ugovornoj, onda po običajnoj osnovi?

Zanimljivo je uporediti odredbe Konvencije o genocidu i odredbe Pravila o odgovornosti i država i međunarodnih organizacija. Da li pravo o odgovornosti predviđa *objektivnu ili striktnu odgovornost* (eng. *strict liability*), kojoj je osnovna karakteristika u činjenici da se krivnja ili vinost počinitelja međunarodnoga protupravnoga djela ne zahtijeva, već je njezin osnovni smisao u rezultatu, tj. posljedici djela i postojanju *kauzalne veze* između subjekta i protupravne posljedice, odnosno pričinjene štete, ili pravo o odgovornosti, pak, predviđa *subjektivnu odgovornost*³⁶, koja se ogleda u dokazivanju krivnje, odnosno zahtijeva se skrivljeno ponašanje subjekta? Ukoliko pravo o odgovornosti za države i međunarodne organizacije predviđa ovu prvu, znači li to da imamo golemo sporenje s čl. II Konvencije o genocidu, koja za svakoga navodnoga počinitelja genocida zahtijeva dokaz krivnje? No, što je starije, Konvencija ili Pravila? Historijski, starija je Konvencija, pravila o odgovornosti su recentnija. No, što je u pravu jače? Konvencija ili Pravila? Da bismo odgovorili na posljednju nedoumicu valja znati kakva je pravna priroda drugoga pravnoga akta i, k tome, dokučiti da Pravila, i ona iz 2001., ali i ona iz 2011.³⁷, predstavljaju, u velikoj mjeri, odraz ili kodifikaciju običajnoga međunarodnoga prava u ovoj materiji. Nadalje, ako znamo da Pravila predstavljaju sekundarna, a Konvencija o genocidu primarna pravila, znači li nam to štogod? Zapravo, čak i da prihvatimo stanovište ICJ u predmetu *Bosna i Hercegovina v. Srbija i Crna Gora*, u smislu da se u svakom slučaju za državu (i međunarodnu organizaciju) traži dokaz posebne namjere, na temelju prakse ICTY, a koju je Sud u odnosnom predmetu slijedio³⁸, proistječe

³⁶ Tako, v. *Corfu Channel case, Judgment of April 9th, 1949: I.C. J. Reports 1949, p. 4.*

³⁷ Ova Pravila u pogledu međunarodnih organizacija sadržavaju i norme progresivnoga razvoja međunarodnoga prava.

³⁸ Mada nije bio obavezan, s obzirom na to da u međunarodnome pravu, odnosno međunarodnopravnoj zajednici nema nikakvoga hijerarhijskoga pravosudnoga sistema. Usp. W. A. Schabas (2007) *Whither Genocide? The International Court of Justice Finally Pronounces, Journal of Genocide Research*, vol. 9, br. 2, str. 183; M. Sahadžić (2011) *Razmatranje Presude Međunarodnog suda pravde u Sporu koji se odnosi na primjenu Konvencije o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida iz 1948. godine (Bosna i*

da se takva namjera može dokazati i posredno – ona se zapravo izvodi ili derivira iz činjenica i vidljivih okolnosti, odnosno iz jedinstvenoga ili prepoznatljivoga obrasca sličnoga ponašanja na određenome području, kao i iz postojanja zajedničkoga plana (eng. *common plan*).³⁹ Upravo ovakvo dokazivanje posebne namjere nalikuje u velikoj mjeri *uvjetima pripisivosti* – odnosno obrazovanju odgovornosti za državu i međunarodnu organizaciju na temelju pravila o pripisivanju djela navedenim subjektima.

Međutim, prema Pravilima iz 2001. njegove se odredbe „*ne primjenjuju tamo gdje i u mjeri u kojoj su uvjeti za postojanje međunarodnog protupravnog djela ili sadržaj ili provedba međunarodne odgovornosti države uređeni posebnim pravilima međunarodnog prava*.“⁴⁰ Ovo stoga znači da međunarodno običajno pravo reflektira opće pravno načelo *lex specialis derogat legi generali*.⁴¹ U konkretnom slučaju, Konvencija o genocidu, za potrebe odgovornosti glavnih međunarodnopravnih subjekata, ipak predstavlja *lex specialis* temeljem svoga sadržaja, odnosno posebni mnogostrani međunarodni ugovor, koji i za pojedince, ali i za države, traži dokazivanje *dolus specialis-a*, koji se vjerovatno na strani država očituje kroz *plan ili politiku* izvršenja genocida. Na temelju toga ustvrđujemo da odgovornost međunarodnopravnih subjekata za zločin genocida nije striktna (objektivna) već subjektivna, budući da se za dokazivanje odgovornosti traži, uz čin povrede međunarodne obaveze i pripisivost povrede državi i

Hercegovina protiv Srbije i Crne Gore) – značaj Presude Međunarodnog suda pravde za Bosnu i Hercegovinu, u: *Genocid u Bosni i Hercegovini: Posljedice Presude Međunarodnog suda pravde: Zbornik radova Međunarodne naučne konferencije održane 10. i 11. jula 2009. godine u Potočarima (Srebrenica)*, Sarajevo: Institut za istraživanje zločina protiv čovječnosti i međunarodnog prava, str. 319-320. Naime, odluka ICJ potvrđuje faktičke i pravne determinante ICTY, određujući, pri tome, da je genocid odista počinjen tokom srebreničkoga masakra u julu 1995, no da oružani sukob u Bosni i Hercegovini, u cjelini, nije bio genocidnoga karaktera (W. A. Schabas (2007) *Genocide and the International Court of Justice: Finally, a Duty to Prevent the Crime of Crimes*, str. 101-122). ICJ je u svojoj presudi 2007. naznačio da ovaj spor ima neuobičajen karakter, jer su mnogi od navoda koji su iznijeti pred ovaj Sud već bili predmet procesa i odluka ICTY, a čiju su dokumentaciju strane u relevantnome sporu dostavile Sudu. Ovaj Sud, imajući u vidu spomenuto, zaključuje da, u načelu, „treba prihvatiti kao veoma uvjerljive relevantne zaključke o činjenicama do kojih je došao Tribunal tokom postupka [...]“ (*Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*, *Judgment, I.C.J. Reports 2007*, str. 43, par. 212, 214. i 223).

³⁹ V. odluke sudskih vijeća ICTY u predmetima *Slobodan Milošević*, *Dragan Nikolić*, *Goran Jelisić*.

⁴⁰ Čl. 55. Pravila o odgovornosti država za međunarodna protupravna djela iz 2001.

⁴¹ *Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries* (2008) New York: United Nations, str. 140. No, pri primjeni ovoga načela valjalo bi biti posebno pažljiv.

međunarodnoj organizaciji, i dokazivanje kod genocida subjektivnoga elementa (*mens rea*), a shodno čl. II Konvencije o genocidu.⁴²

U svakom slučaju, držimo da je za svrhe dobrobiti daljnjega razvoja međunarodnoga prava, vrlo bitno, ako ne i neophodno, dati sucima dozvolu, posebno onima na ICJ, „da odluče da li postoji osnova da se primijeni običajno pravo i da se uspostavi presedan.“⁴³

3. Odnos individualne krivične odgovornosti i međunarodne odgovornosti država i međunarodnih organizacija: posredan način dokazivanja odgovornosti potonjih za genocid?

Prethodno izneseno vjerovatno bi mogli osvjetliti još jednom linijom argumentacije. To ćemo učiniti uspostavljanjem korelacije između individualne krivične odgovornosti vođa i odgovornosti država (i međunarodnih organizacija). Polazna osnova za ovakvo promišljanje leži u karakteristici međunarodnih zločina u užem smislu, a to je zapravo njihova dvostruka narav, koja se ogleda u tome da „svi oni prema međunarodnome pravu povlače krivičnu odgovornost pojedinaca njihovih počinitelja“⁴⁴, ali i međunarodnopravnu odgovornost države (ili međunarodne organizacije). Iako postoji misao da, naprimjer, dokazivanje genocidne politike države i/ili međunarodne organizacije putem genocidne namjere vođa i/ili

⁴² Na generalnoj ravni, držimo da je najispravnije zaključiti da je međunarodnopravna odgovornost država i međunarodnih organizacija za ozbiljne povrede obaveza koje proizlaze iz peremptornih normi općega međunarodnoga prava – mješovita ili objektivno-subjektivna. Drugim riječima, oblik odgovornosti nije ni čisto objektivne, a niti čisto subjektivne prirode, već sadrži i objektivne i subjektivne (krivnja!) elemente u svome bitku. Da li će otuda oblik odgovornosti države ili međunarodne organizacije u sebi sadržavati više subjektivnih ili objektivnih sastavnica ovisi najprije o izvorima primarnih međunarodnih obaveza, odn. o primarnim pravilima međunarodnopravne odgovornosti. Tako će, npr, oblik odgovornosti kod zločina genocida, slijedom prakse Međunarodnoga suda, biti naklonjeniji potrebi dokazivanja subjektivne odgovornosti, prevashodno zbog obligatornoga prisustva genocidne namjere. V. *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro), Judgment, I.C.J. Reports 2007*, p. 43, kao i *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Croatia v. Serbia), Judgment, I.C.J. Reports 2015*, p. 3.

⁴³ E. Bećirević (2003) *Međunarodni krivični sud: između ideala i stvarnosti. International Criminal Court: Between Ideals and Reality*, Sarajevo: Međunarodni centar za mir & Arka press, str. 33. Sudske odluke u međunarodnome pravu, i pored odredbe u čl. 38 (1) Statuta ICJ prema kojoj one predstavljaju supsidijarni izvor prava, vrlo su često dokaz postojanja *opinio juris-a* u smislu dokaza običajnog pravnog pravila ili mogu biti dokaz postojanja nekog međunarodnopravnog načela.

⁴⁴ V. Đ. Degan, B. Pavišić (2005) *Međunarodno kazneno pravo*, Rijeka: Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, str. 186.

visokopozicioniranih dužnosnika nije ispravan metod utvrđivanja odgovornosti države i/ili međunarodne organizacije⁴⁵, koji se uprošćeno može prikazati kao dokazivanje odgovornosti države i međunarodne organizacije putem ili preko individualne krivične odgovornosti, te premda odgovornost pojedinaca s jedne i odgovornost država i međunarodnih organizacija s druge strane predstavljaju dva zasebna pravna režima sa svojim specifikumima, te unatoč spoznaji da individualna krivična odgovornost „ne utječe na odgovornost države po međunarodnome pravu“⁴⁶, ipak ćemo na razini temeljnih naznaka prikazati i ovaj vid argumentacije. Ovo stoga što i praksa ICJ, bar u međunarodnome sporu *Bosna i Hercegovina v. Srbija i Crna Gora*, pokazuje oslanjanje na pravna rasuđivanja i nalaze međunarodnoga krivičnoga tribunala koji je sudio pojedincima (ICTY/MICT) kao „dokaze visokoga stepena tačnosti primjerene ozbiljnosti optužbe.“⁴⁷

3.1. Krivična odgovornost vođa

U ovome se dijelu rada nećemo baviti osnovnim postulatima na kojima se temelji pravni režim individualne krivične odgovornosti, već ćemo dati osvrt na narav i karakteristike krivične odgovornosti vođa, odnosno visokopozicioniranih, u prvome redu, državnih dužnosnika. Tendencija ukidanja prakse nekažnjavanja (eng. *impunity*) prvenstveno za glavare država (eng. *Head of State*) u međunarodnopravnome poretku karakteristična je za

⁴⁵ Usp. A. B. Loewenstein, S. A. Kostas (2007) Divergent Approaches to Determining Responsibility for Genocide: The Darfur Commission of Inquiry and the ICJ's Judgment in the Genocide case, *Journal of International Criminal Justice* 5 (4), str. 839-857.

⁴⁶ Čl. 25 (4) Rimskoga statuta. Tako, P. Gaeta (2007) On What Conditions Can a State Be Held Responsible for Genocide?, 18 *European Journal of International Law*, str. 628; European Court on Human Rights (ECtHR), *McCann and Others v. the United Kingdom*, App. No. 18984/91, Judgment, 27 September 1995; ECtHR, *Selmouni v. France*, App. No. 25803/94, Judgment, 28 July 1999. U smislu odgovornosti država za genocid temeljem Konvencije o genocidu usp. A. Seibert-Fohr (2009) State Responsibility for Genocide under the Genocide Convention, u: P. Gaeta (ed.) *The UN Genocide Convention – A Commentary*, Oxford: Oxford University Press, str. 349 *et seq.* Za odnos odgovornosti država i krivične odgovornosti pojedinca, v. šire: A. Bianchi (2009) State Responsibility and Criminal Liability of Individuals, u: A. Cassese (ed.) *The Oxford Companion to International Criminal Justice*, Oxford: Oxford University Press, str. 16 *et seq.* Usp. B. I. Bonafè (2009) *The Relationship Between State and Individual Responsibility for International Crimes*, Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers.

⁴⁷ *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*, Judgment, I.C.J. Reports 2007, str. 43, par. 210, 374.

posljednju deceniju XX. i prvu deceniju XXI. stoljeća.⁴⁸ Tako će ICTY, optuživši S. Miloševića, koji je u vrijeme podizanja prve optužnice⁴⁹ bio aktuelni glavar države, iskazati doslovnu potvrdu univerzalnih Nirnberških načela,⁵⁰ posebno III. načela u kojem smislu pozicija osobu ne oslobađa odgovornosti prema međunarodnome pravu za međunarodni zločin.⁵¹ Pretresno vijeće ICTY odbilo je tako zahtjev S. Miloševića za davanje imuniteta iz razloga što čl. 7. Statuta Tribunala, „koji uskraćuje mogućnost davanja imuniteta šefu države“⁵², „odražava pravilo međunarodnoga običajnoga prava“.⁵³ Potvrdu primjene ovog načela nalazimo i u odluci Pretresnoga vijeća ICTY u predmetu *Tužitelj v. Radovan Karadžić*, u kojoj je ono konstatalo „da je u međunarodnome pravu utvrđeno da bi bilo kakav sporazum o imunitetu optuženoga koji se tereti za genocid, ratne zločine i/ili zločine protiv čovječnosti pred nekim međunarodnim sudom bio ništavan“.⁵⁴ Zapravo, imunitet (eng. *immunity*)⁵⁵ od odgovornosti za izvršene međunarodne zločine protiv općega međunarodnoga prava ne može se

⁴⁸ O imunitetima i genocidu, šire u P. Gaeta (2009) *Immunities and Genocide*, u: P. Gaeta (ed.) *The UN Genocide Convention – A Commentary*, Oxford: Oxford University Press, str. 310 *et seq.*

⁴⁹ Optužnica za Kosovo podignuta je 1999, dok su optužnice za Republiku Hrvatsku i Republiku Bosnu i Hercegovinu podignute 2001.

⁵⁰ Nirnberška načela predstavljaju međunarodni dokument koji je sastavila Komisija UN za međunarodno pravo na osnovu Rezolucije Generalne skupštine UN, br. 177. iz 1950. s ciljem punoga priznavanja općih međunarodnih pravnih načela koja su sadržana u Nirnberškoj povelji i koja su proizišla sa suđenja pred Međunarodnim vojnim tribunalom u Nirnbergu. Tako, *Principles of International Law Recognized in the Charter of the Nürnberg Tribunal and in the Judgment of the Tribunal*, *Yearbook of the International Law Commission*, 1950, vol. II, par. 97.

⁵¹ *Principles of International Law Recognized in the Charter of the Nürnberg Tribunal and in the Judgment of the Tribunal*, 1950, United Nations, 2005, str. 2. Odredbu istoga smisla i cilja nalazimo u pravilu 7. Povelje IMT u Nirnbergu, kao i u čl. 6. Povelje IMT za Daleki Istok u Tokiju. V. i G. Werle (2009) *General Principles of International Criminal Law*, u: A. Cassese (ed.) *The Oxford Companion to International Criminal Justice*, Oxford: Oxford University Press, str. 61.

⁵² S. Softić (2013) *Personalni krivičnopravni imuniteti*, *Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici*, br. 11, god. 6, str. 141.

⁵³ ICTY, *Tužitelj v. Slobodan Milošević*, IT-99-37-PT, Pretresno vijeće, Odluka po preliminarnim podnescima, 8. novembar 2001, par. 28. Od značaja je i činjenica što se Pretresno vijeće ICTY pri donošenju ove Odluke u naznačenome pogledu oslanjalo, *inter alia*, i na odluku britanskoga Doma lordova u predmetu *Pinochet* (par. 33).

⁵⁴ ICTY, *Tužitelj v. Radovan Karadžić*, IT-95-5/18-PT, Pretresno vijeće, Odluka po Drugom zahtjevu optuženoga za pregled i objelodanjivanje: Pitanje imuniteta, 17. decembar 2008, par. 25.

⁵⁵ *Imunitet* valja razlikovati od prakse *nekažnjivosti*. Imunitet je i materijalnopravni, ali i procesnopravni institut u međunarodnome pravu, dok je nekažnjivost zapravo puka faktička situacija, tj. opisno stanje. Znakovita je njihova lingvistička sličnost u engleskome jeziku: *immunity – impunity*.

osigurati jednim međunarodnim ugovorom (bio on bipartitni ili multipartitni), s obzirom na to da „javni interes za krivično gonjenje nekog pojedinca optuženoga za takva krivična djela koja osuđuje čitav svijet, nesumnjivo je veliki.“⁵⁶ Žalbena vijeće ICTY je tako smatralo da je svako očekivanje R. Karadžića „da mu se neće suditi pred Međunarodnim sudom utemeljeno na pogrešnome tumačenju mjerodavnoga prava“⁵⁷ imajući u vidu činjenicu da je

„jedna od temeljnih svrha međunarodnih sudova i sudova *ad hoc* da okončaju nekažnjivost [eng. *impunity*] i osiguraju da teška kršenja međunarodnoga humanitarnoga prava budu krivično gonjena i kažnjena.“⁵⁸ Osobe optužene za takve zločine ne mogu legitimno očekivati da bi imale imunitet od krivičnoga gonjenja. Žalbena vijeće smatra da činjenice za koje se navodi da su dale povoda očekivanjima žalitelja u pogledu nekažnjivosti ne predstavljaju izuzetak od ovoga pravila.“⁵⁹

Žalbena vijeće, sljedstveno tome, zaključuje da Sporazumom, koji je navodno R. Karadžić sklopio s R. Holbrookeom 18–19. jula 1996., kojim je određeno da se, „u zamjenu za njegovo potpuno povlačenje iz javnoga života, protiv njega neće voditi krivični postupak na Međunarodnome sudu“,⁶⁰ „ne bi bila ograničena nadležnost Međunarodnoga suda“ niti bi sporazum takvoga karaktera i sadržine „bio obavezujući za Međunarodni sud“. ⁶¹ Čini se, slijedom navedenoga, da svaki međunarodni ugovor o imunitetu ne može biti pravno stariji ili pravno snažniji od, naprimjer, člana IV Konvencije o genocidu, u kojem se stipulira da će osobe koje su počinile genocid biti sankcionirane, bilo da su državni rukovodioci, javni službenici ili fizičke osobe. Ne može imati prednost i zbog pravne prirode normi ove Konvencije, bez izuzetaka u općem međunarodnome pravu.⁶²

⁵⁶ ICTY, *Tužitelj v. Radovan Karadžić*, IT-95-5/18-AR73.4, Žalbena vijeće, Odluka po Karadžićevoj žalbi na Odluku Pretresnoga vijeća u vezi s navodnim Sporazumom s Holbrookeom, 12. oktobar 2009, par. 49.

⁵⁷ *Ibid*, par. 50.

⁵⁸ Usp. Rezoluciju Vijeća sigurnosti UN, br. 827 (1993) od 25. maja 1993.

⁵⁹ ICTY, *Tužitelj v. Radovan Karadžić*, IT-95-5/18-AR73.4, Žalbena vijeće, Odluka po Karadžićevoj žalbi na Odluku Pretresnoga vijeća u vezi s navodnim Sporazumom s Holbrookeom, 12. oktobar 2009, par. 52.

⁶⁰ *Ibid*, par. 2. Usp. R. Holbrooke (1998) *Završiti rat*, Sarajevo: Šahinpašić.

⁶¹ ICTY, *Tužitelj v. Radovan Karadžić*, IT-95-5/18-AR73.4, par. 54.

⁶² Usp. s čl. 2. Konvencije o nezastarjevanju ratnih zločina i zločina protiv čovječnosti od 26. novembra 1968. (Rezolucija Generalne skupštine UN, br. 2391 (XXIII); *United Nations Treaty Series*, vol. 754, p. 73); Europskom konvencijom o nezastarjevanju zločina protiv čovječnosti i ratnih zločina iz 1974. (*European Treaty Series*, No. 82); čl. 7 (2) Statuta ICTY, čl. 6 (2) Statuta ICTR „nijedna optužena osoba, bilo da se radi o šefu države ili vlade

Da i stalni Međunarodni krivični sud u Den Haagu poštiva univerzalna Nirnberska načela potvrđuje i izdavanje uhiđenoga naloga prema bivšem sudanskom predsjedniku Omaru Hasanu al-Baširu, temeljem ranije podignute optužnice zbog zločina genocida, zločina protiv čovječnosti i ratnih zločina u regionu Darfur (Sudan).⁶³ Tako je 4. marta 2009. bivši sudanski predsjednik postao prvi aktuelni predsjednik neke države za kojega je Tužiteljstvo (stalnog) Međunarodnog krivičnog suda (ICC) zatražilo, a Pretpretresno vijeće izdalo uhiđbeni nalog za neke od međunarodnih zločina protiv općega međunarodnoga prava.⁶⁴

Ovo je izuzetno veliki moment u historiji razvoja, ne samo nauke međunarodnoga prava, nego i svijesti o poimanju jednoga pravnoga instituta – *imuniteta*, znajući da je kroz jedno veliko razdoblje u međunarodnome pravu bilo uvriježeno stanovište da šefovi država i visoki državni dužnosnici imaju imunitet od krivičnoga gonjenja, odnosno da imaju imunitet sve dok obavljaju svoje državničke poslove. Međutim, valja razlikovati propise u odnosu na nacionalne i u vezi s međunarodnim sudištima. Personalni krivičnopravni imuniteti sadašnjih i bivših državnih zvaničnika štite ih samo u pogledu pokretanja i vođenja krivičnih postupaka pred nacionalnim sudovima stranih država⁶⁵, dok ovi imuniteti, naprotiv, ne predstavljaju nikakvu smetnju „da

ili o odgovornom državnom dužnosniku, ne može biti oslobođena krivične odgovornosti niti joj se može ublažiti kazna na osnovu njezinoga službenoga položaja“; jednako tako v. čl. 27. Rimskoga statuta u smislu da se Statut primjenjuje jednako na sve osobe bez pravljenja razlike po pitanju da li su oni nositelji javne funkcije ili ne. Prema tome, javna funkcija ne predstavlja osnov ni za blaže kažnjavanje, ni za izuzeće od krivične odgovornosti.

⁶³ „Smatrajući da postoje razumne osnove da se vjeruje da je Omar Al Bashir *de jure* i *de facto* predsjednik države Sudana i vrhovni komandant sudanskih oružanih snaga od marta 2003. do 14. jula 2008. [...]“, ICC, Situation in Darfur, Sudan, *In the Case of The Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad Al Bashir* („Omar Al Bashir“), ICC-02/05-01/09, Pre-Trial Chamber I, [First] Warrant of Arrest for Omar Hassan Ahmad Al Bashir, 4. mart 2009, str. 6-7. Usp. sa Second Warrant of Arrest (Drugim uhiđenim nalogom) u ovom predmetu od 12. jula 2010.

⁶⁴ Usp. J. Hagan, W. Rymond-Richmond (2009) *Darfur and the Crime of Genocide*, Cambridge: Cambridge University Press.

⁶⁵ Usp. s *Arrest Warrant of 11 April 2000 (Democratic Republic of the Congo v. Belgium), Judgment, I.C.J. Reports 2002*, p. 3. Naime, ovaj međunarodni spor odnosio se na pitanje imuniteta ministra vanjskih poslova Demokratske Republike Kongo za međunarodne zločine. ICJ je zauzeo stav da aktuelni šef države, šef vlade i ministar vanjskih poslova uživaju personalni (lični) imunitet „od jurisdikcije u drugim državama“, dok takve osobe „ne uživaju krivični imunitet po međunarodnome pravu u svojim vlastitim državama“, kao i da „mogu biti subjektom krivičnih postupaka pred određenim međunarodnim krivičnim sudovima koji imaju jurisdikciju“, posebno pred ICTY, ICTR i ICC. (*Arrest Warrant of 11 April 2000 (Democratic Republic of the Congo v. Belgium), Judgment, I.C.J. Reports 2002*, p. 3, na str. 21. i 25, par. 51. i 61; Također, v. V. Crnić-Grotić (2005) *Impunity and Universal Jurisdiction in Present International Law*, u: V. Crnić-Grotić, M. Matulović (ur.)

Međunarodni krivični sud i međunarodni krivični tribunali protiv njih, u svakom trenutku, pokrenu i vode krivični postupak za međunarodna krivična djela *stricto sensu*.⁶⁶ Međutim, premda valja praviti distinkciju između imuniteta pojedinca s jedne i imuniteta države i/ili međunarodne organizacije s druge strane⁶⁷, ipak su ovo instituti koji se uzajamno prožimaju, naslanjaju i nadovezuju jedan na drugi, odnosno ne mora značiti da se međusobno ekskludiraju.⁶⁸ U tom smislu, a za svrhe našega rada, državni dužnosnici predstavljaju samo

„puk[e] instrument[e] države i njihovo službeno djelovanje može se jedino pripisati državi. Njima se ne mogu izreći sankcije ili kazne zbog postupaka koji nisu privatni nego su poduzeti u ime države. Drugim riječima, državni dužnosnici ne mogu snositi posljedice protupravnih postupaka koja se ne mogu pripisati njima osobno nego državi u čije ime djeluju: oni uživaju takozvani „funkcionalni imunitet“. To je već uvriježeno pravilo međunarodnoga običajnoga prava koje potječe iz osamnaestoga i devetnaestoga stoljeća i mnogo je puta ponovljeno. Relativno nedavno, u predmetu *Rainbow Warrior*, Francuska je zauzela stajalište koje se temelji na tom pravilu. Pravilo je također vrlo jasno izložio Vrhovni sud Izraela u predmetu *Eichmann*.“⁶⁹

International Law and the Use of Force at the Turn of Centuries: Essays in Honour of V. D. Degan, Rijeka: University of Rijeka, str. 299-320.

⁶⁶ S. Softić (2013) *Personalni krivičnopravni imuniteti*, str. 149.

⁶⁷ Za šire u: A. Škrbić (2018) *Imunitet države od suđenja i izvršenja*, Sarajevo: University Press.

⁶⁸ Kako je Međunarodni sud u predmetu *Arrest Warrant of 11 April 2000 (Democratic Republic of the Congo v. Belgium)*, *Judgment, I.C.J. Reports 2002*, p. 3, odredio da bivši ministar vanjskih poslova države može biti krivično procesuiran pred sudom neke druge države jedino u odnosu na djela koja je počinio u svome privatnome svojstvu, otuda se otvorila zanimljiva rasprava u smislu da li to onda znači da se međunarodni zločini, počinjeni od osoba koje imaju status državnih dužnosnika, imaju tretirati kao djela učinjena u njihovome privatnome svojstvu. U pravnoj literaturi postoji gledište da odgovor na ovo pitanje ima biti negativan, jer tretirati ratne zločine i zločine protiv čovječnosti, koji su počinjeni od državnih dužnosnika, kao djela počinjena u njihovome privatnome svojstvu, značilo bi da se takva djela ne mogu pripisati državi na međunarodnome nivou. Posljedično tome, država ne bi mogla biti odgovorna za takva djela po međunarodnome pravu. Za opširnije, v. M. Spinedi (2002) *State Responsibility v. Individual Responsibility for International Crimes: Tertium Non Datur?*, *European Journal of International Law*, vol. 13, br. 4, str. 895-899.

⁶⁹ ICTY, *Prosecutor v. Tihomir Blaškić*, IT-95-14-AR108bis, Appeals Chamber, Judgment on the Request of The Republic of Croatia for Review of the Decision of Trial Chamber II of 18 July 1997, 29 October 1997, par. 38. Razumijemo, dakako, da se ovo pravilo, glede pojedinaca, ne može odnositi na činjenje međunarodnih zločina.

3.2. Udruženi zločinački poduhvat: refleksija postojanja plana i/ili politike države?⁷⁰

Drugi, već sada ga možemo ispravno nazvati institut međunarodnoga krivičnoga prava, u utvrđivanju polazišta da se država (ali i međunarodna organizacija) može pojaviti kao izravni počinitelj zločina genocida, odnosno da je genocid njima pripisiv, predstavlja, pored krivične odgovornosti vođa, koja se može očitovati ili kroz naredbodavnu ili kroz komandnu odgovornost⁷¹, i koncept ili doktrina udruženoga zločinačkoga poduhvata (eng. *joint criminal enterprise* – JCE), s kojom se također obuhvataju vođe, odnosno visokopozicionirani dužnosnici neke države⁷², i čiji manifestacijski oblici mogu predstavljati odraz postojanja plana i/ili politike, odnosno širokoga i sistematskoga djelovanja države u činjenju zločina genocida. Iako se radi o obliku krivične odgovornosti pojedinca, koji se kao takav formalno nije koristio u postupcima pred ICJ za dokazivanje odgovornosti država, otuda se javlja dilema je li takav institut, u sadašnjem svom obličju i značenju, aplikabilan na drugi pravni režim odgovornosti. Možda je najuputnije i najrazboritije odrediti da udruženi zločinački poduhvat, u pravnodogmatskome smislu, vjerovatno može značiti mogućnost posrednoga, dodatnoga ili supsidijarnoga načina utvrđivanja odgovornosti države, u smislu

⁷⁰ Plan i/ili politika države za genocid može se shvatiti dvojako. Prvo da se radi o manifestaciji genocidne namjere (to smo značenje uzeli u radu). Drugo da je riječ o kontekstualnome elementu zločina genocida koji se traži uz *actus reus* i *mens rea* genocida. Za temeljitiju analizu kontekstualnih elemenata, v. N. Koursami (2018) *The 'Contextual Elements' of the Crime of Genocide* (International Criminal Justice Series, Vol. 17), The Hague: Asser Press. Za obradu kontekstualnih elemenata u Rimskom statutu ICC v. str. 117 *et seq*; Kritike ovim odrednicama v. na str. 155 *et seq*.

⁷¹ V. IV i X Hašku konvenciju iz 1907; čl. 86 (2) I Dodatnog protokola iz 1977. (kodificirao doktrinu komandne odgovornosti) na četiri Ženevske konvencije o zaštiti osoba žrtava rata iz 1949; čl. 28. (odgovornost komandanata i ostalih vojnih zapovjednika) Rimskoga statuta ICC; ICTY, *Tužitelj v. Tihomir Blaškić*, IT-95-14-A, Žalbeno vijeće, Presuda, 29. juli 2004, str. 23-36; ICTY, *Tužitelj v. Momčilo Perišić*, IT-04-81-A, Žalbeno vijeće, Presuda, 28. februara 2013, str. 33-49; ICTY, *Tužitelj v. Momčilo Perišić*, IT-04-81-T, Pretresno vijeće, Presuda, 6. septembar 2011, str. 38-46, 510-547.

⁷² U teoriji, ali ni u praksi, ne vidimo zapreku da se ovaj koncept ne proširi i na visokopozicionirane dužnosnike neke međunarodne organizacije. Opće je pravilo da međunarodne organizacije „ne raspolazu vlastitim krivičnim zakonodavstvom po kojem bi (poput države) procesuirale neku osobu, pa ni međunarodnoga službenika. Stoga, u praksi, snage osiguranja međunarodne organizacije, ili policijski organi države primateljice [...] moraju izvesti počinitelja krivičnoga djela pred organe države primateljice. U tom smislu i neki ugovori o sjedištu međunarodnih organizacija i izrekome navode da sjedište međunarodne organizacije ne smije služiti kao utočište osobama koje progone vlasti države sjedišta odnosno međunarodne organizacije (npr. odjeljak 9.b) Sporazuma iz Lake Successa 1947. između UN i Sjedinjenih Američkih Država, o sjedištu Organizacije).“ (D. Lapaš (2008) *op. cit.*, str. 105).

da može predstavljati svojevrsni osnov pripisivosti međunarodnoga zločina državi.

Hipotetički bi primjer ovoga bio da se u postupku pred ICJ koriste nalazi međunarodnih ili mješovitih (hibridnih ili internacionaliziranih) sudova i tribunala o pravomoćnome dokazanome učešću u JCE visokih dužnosnika one države koja je tužena pred ICJ. Ovo slično primjeru iz prakse kada se ICJ u presudi iz 2007. pozivao na nalaze ICTY u pogledu utvrđenoga *actus reus*-a i *mens rea*-e zločina genocida na široj teritoriji BiH (*actus reus*), odnosno na području Srebrenice (*actus reus* i *mens rea*). Dokazani JCE mogao bi se tumačiti i na način da predstavlja svojevrsno polazište za dokazivanje međunarodnopravne odgovornosti glavnih subjekata međunarodnoga prava. Primjenu doktrine JCE, kao oblika individualne krivične odgovornosti, nalazimo u jurisprudenciji ICTY, u predmetu *Tužitelj v. Duško Tadić* u odluci Žalbenoga vijeća iz 1999⁷³, a zatim su je počeli koristiti neki drugi međunarodni krivični sudovi i tribunali.

Zločin genocida uobičajeno se čini nad velikom skupinom žrtava i vrlo često su takve radnje raširene na veća geografska područja.⁷⁴ Osnovna odlika odnosnoga zločina, što ga odvaja od „običnih“ krivičnih djela, jeste da je iza njegova činjenja obično prisutan *kolektivni plan ili politika*, koju

⁷³ Međutim, ICTY već u predmetu *Tužitelj v. Zejnil Delalić et al*, po prvi puta koristi tzv. doktrinu zajedničkoga cilja (eng. „*common-purpose*“ doctrine) (ICTY, *Tužitelj v. Zejnil Delalić et al*, IT-96-21-T, Pretresno vijeće, Presuda, 16. novembar 1998, par. 322); jednako tako, v. ICTY, *Tužitelj v. Zejnil Delalić et al*, IT-96-21-A, Žalbeno vijeće, Presuda, 20. februar 2001, par. 345 *et seq*; ICTY, *Tužitelj v. Anto Furundžija*, IT-95-17-T, Pretresno vijeće, Presuda, 10. decembar 1998, par. 216; Temeljito obrazloženje ove doktrine svakako pronaći u ICTY, *Tužitelj v. Duško Tadić*, IT-94-1-A, Žalbeno vijeće, Presuda, 15. juli 1999, par. 172 *et seq*. No, u ovome predmetu, Žalbeno vijeće umjesto termina udruženi zločinački poduhvat koristilo je izraz *common purpose*. Iako ovaj oblik individualne krivične odgovornosti nije *explicite* predviđen u Statutu ICTY, suci su uvođenje ove doktrine obrazlagali time da je pojam kolektivnoga kriminaliteta čvrsto utemeljen u običajnome međunarodnome pravu, te da se stoga može ustvrditi da se Statut ICTY *implicite* referira na nju (G. Bigi (2010) Joint Criminal Enterprise in the Jurisprudence of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia and the Prosecution of Senior Political and Military Leaders: The *Krajišnik* Case, *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 14, str. 56). Nakon pravosnažne presude u predmetu *Tužitelj v. Duško Tadić*, ICTY je uvelike počeo upotrebljavati ovu doktrinu u svojim kasnijim predmetima, te se u svome djelovanju vrlo često oslanjao na svoju vlastitu jurisprudenciju u pogledu udruženoga zločinačkoga poduhvata. Radi se o, *exempli causa*, predmetima ICTY protiv Radoslava Brđanina, Milomira Stakića, Miroslava Kvočke *et al*. Jednako tako, v. odluku u predmetu pred drugim *ad hoc* međunarodnim krivičnim tribunalom: ICTR, *Tužitelj v. Édouard Karemera et al*, ICTR-98-44-AR72.5, ICTR-98-44-AR72.6, Žalbeno vijeće, Odluka po žalbama na nadležnost: udruženi zločinački poduhvat, 12. april 2006.

⁷⁴ G. Bigi (2010) *op. cit.*, str. 53. Usp. E. Omerović (2020) Zahtjev za znatno uništenje značajnoga dijela skupine: relevantnost kvantitativno-kvalitativnog kriterija, *Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici*, vol. 13, br. 26, str. 13-40.

implementiraju pojedinci djelujući na različitim razinama i u različitome svojstvu, svako od njih dajući različit doprinos u postizanju konačnoga cilja.⁷⁵ Osoba koja izravno izvršava neki od relevantnih zločina često se tretira „kao obični počinitelj u širem kriminalnom poduhvatu kojeg planiraju i organiziraju viši politički ili vojni lideri“, tako da pod ovim uvjetima „isključivanje ili potcjenjivanje njihove krivične odgovornosti zanemarilo bi njihovu krucijalnu ulogu u činjenju zločina“.⁷⁶ Afirmiranjem ovoga oblika odgovornosti pojedinca, ICTY je tako kaznio najgore oblike ponašanja i omogućio pozivanje na odgovornost visokih državnih dužnosnika. U konačnici valja zaključiti da je suština ove doktrine u postulatu: smatrati krivično odgovornim za učinioca samo osobu koja fizički izvršava međunarodni zločin značilo bi zanemariti ulogu svih onih koji su mu na neki način omogućili da fizički izvrši taj čin. Istovremeno, smatrati ove druge odgovornim samo za pomagače i podstrekače, moglo bi značiti potcjenjivanje stepena njihove krivične odgovornosti.⁷⁷

3.3. Kontekstualni element kao dokaz postojanja plana i/ili politike države

U ovome kontekstu, u pravnoj doktrini postoji gledište koje polazi od kritike individualističkog pristupa genocidnoj namjeri.⁷⁸ Autori u pravnoj i sociološkoj teoriji zastupaju ili ciljno-orijentirani (dominantni, *mainstream* pravni pristup) i na znanju orijentirani pristup (učenje u kojem pojedinac ima znanje o genocidnoj namjeri koju posjeduju glavari država i drugi najviši dužnosnici, a koja potonja se ogleda u planu i/ili politici države – alternativni pristup u dokazivanju genocidne namjere za svrhe odgovornosti pojedinaca za

⁷⁵ *Ibid* (kurziv autora). Usp. V. Haan (2005) The Development of the Concept of Joint Criminal Enterprise at the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, *International Criminal Law Review* 5, str. 167-201; M. N. Simović, M. Blagojević, V. M. Simović (2013) *Međunarodno krivično pravo*, 2. izd., Istočno Sarajevo: Pravni fakultet Univerziteta u Istočnom Sarajevu, str. 183-189.

⁷⁶ G. Bigi (2010) *op. cit.*, str. 53.

⁷⁷ No, ima i ozbiljnih kritika ove doktrine. V. naprimjer, M. E. Badar (2006) “Just Convict Everyone!” – Joint Perpetration: From *Tadić* to *Stakić* and Back Again, *International Criminal Law Review* 6, str. 293-302. ICTY je u *Tužitelj v. Momčilo Krajišnik*, predmetu koji se odnosio na visokoga dužnosnika (eng. *senior official*), učinio određene preinake, odnosno podešavanja u definiranju i razumijevanju doktrine udruženoga zločinačkoga poduhvata (ICTY, *Tužitelj v. Momčilo Krajišnik*, IT-00-39-T, Pretresno vijeće, Presuda, 27. septembar 2006, str. 306-312). Usp. ICTY, *Tužitelj v. Momčilo Krajišnik*, IT-00-39-A, Žalbeno vijeće, Presuda, 17. mart 2009, str. 58-107.

⁷⁸ S. Kim (2016) *A Collective Theory of Genocidal Intent* (International Criminal Justice Series, Vol. 7), The Hague: Asser Press, str. 13 *et seq.*

genocid).⁷⁹ S. Kim, naprimjer, pruža vrlo detaljnu znanstvenu obradu diskusije ponovnog razmišljanja (*rethinking*) o orijentiranom pristupu. U literaturi se pominje i raspravlja koncept kontekstualnog elementa⁸⁰, te se postavljaju vrlo znakovita pitanja u smislu da li je kontekstualni element, koji je predstavljen u planu i politici države za izvršenje zločina genocida, zapravo (novi) kvazielement genocida kojeg valja dokazati, i nije li G. Jelisić na ICTY oslobođen optužbi za genocid upravo jer su nedostajali dokazi o potonjem?⁸¹ Da li otuda postoji kolektivna genocidna namjera, i ima li bez nje genocidne namjere kod pojedinaca?⁸² Da li, slijedom svega navedenog, postoji analogija između genocida i udruženog zločinačkog poduhvata?⁸³ I da li se genocid jedino može vršiti putem takvog oblika individualne krivične odgovornosti – ako je tako, ne čini li ga takva koncepcija zločinom vođa, poput zločina agresije?

Do sada, genocidni plan i/ili politika, kao fakt, nije bio konstitutivna sastavnica zločina genocida. Naprimjer, u presudi ICTY u predmetu *Tužitelj v. Goran Jelisić*, stoji: „[...] da zločin [genocida] može biti počinjen od strane pojedinca, u osobnom svojstvu, bez ikakvoga uključivanja države.“⁸⁴ No, W. Schabas istovremeno tvrdi „da su svi sudski postupci [pred ICTY] uključivali optužene koji su djelovali u ime države i u skladu s državnom politikom, ili one koji su djelovali u ime organizacije slične državi, u pokušajima da preuzmu nadzor nad područjem i uspostave političku vlast, kao što je Republika Srpska.“⁸⁵ Na sličnome fonu bio je i Međunarodni sud u predmetu *Bosna i Hercegovina v. Srbija i Crna Gora*. Naime, iz jezičkih formulacija Suda u Presudi u ovome sporu dade se zaključiti da Sud, na implicitan način, nalazi da se specifična namjera države za izvršenje zločina genocida može pronaći u zajedničkom planu, odnosno da zajednički plan može predstavljati dokaz genocidne namjere neke države.⁸⁶ N. Jørgensen, poput S. Kim, također

⁷⁹ Za više o ovim učenjima i njihovim zagovornicima, v. E. Omerović (2012) Suvremene doktrinarne postavke i koncept Međunarodnog krivičnog suda o specifičnoj namjeri kod zločina genocida, *Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici*, vol. 5, br. 10, str. 173-199.

⁸⁰ Valjalo bi istaknuti da u međunarodnom pravu nema kolektivne pravne odgovornosti, u smislu takve odgovornosti nekog naroda, nacije, ili drugog kolektiviteta. Stoga ovaj koncept možemo tumačiti u svjetlu odgovornosti država za međunarodna protupravna djela, odnosno međunarodnopravne odgovornosti država i međunarodnih organizacija.

⁸¹ S. Kim (2016) *A Collective Theory of Genocidal Intent* (International Criminal Justice Series, Vol. 7), The Hague: Asser Press, str. 97 *et seq.*, posebno str. 105 *et seq.*

⁸² *Ibid.*, str. 171 *et seq.*

⁸³ Za šire v. *Ibid.*, str. 193 *et seq.*

⁸⁴ ICTY, *Tužitelj v. Goran Jelisić*, IT-95-10, Pretresno vijeće, Presuda, 14. decembar 1999, par. 100.

⁸⁵ W. A. Schabas (2008) State Policy as an Element of International Crimes, *The Journal of Criminal Law and Criminology*, vol. 98, br. 3, str. 954. Kurzivi autora.

⁸⁶ *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*, Judgment, I.C.J. Reports

drži da je ovdje riječ o kontekstualnome elementu. Prepušteno je ICC da na *case-by-case* osnovi odluči da li treba postojati znanje o okolnostima ili kontekstu, vjerovatno kao dodatak zahtjevu specifične genocidne namjere.⁸⁷

Prethodno pomenuti oblik znanja do sada je bio isključivo pravno „rezerviran“ za zločine protiv čovječnosti. Definicija genocida ne sadrži, dakle, formalni zahtjev da radnje izvršenja budu izvršene kao dio raširenoga ili sistematskoga napada, ili kao dio općeg ili organiziranoga plana da se uništi grupa.⁸⁸ Međutim, čini se da je ovakvo što prije uspostavljanja ICC bila samo implicitna karakteristika zločina genocida. Sada, prema Elementima zločina ICC, usvojenim od strane Skupštine država stranaka 2002, zahtijeva se da se genocid čini u kontekstu jasnoga obrasca sličnoga djelovanja uperenoga protiv odnosne grupe ili djelovanja koje bi samo moglo prouzročiti takvo uništenje. Slijedom napisanoga, iznosimo tvrdnju da pred ICC vjerovatno neće postojati „usamljeni“ počinitelj genocida u državi u kojoj ne postoji genocidni plan ili politika, odnosno da se genocid *stricto sensu* neće shvatati kao pojedinačni, usamljeni zločin. Elementi zločina ICC izbjegavaju upotrebu riječi plan ili politika već, umjesto ovakvih terminoloških naznaka, zahtijevaju „jasan (vidljiv) obrazac sličnoga djelovanja“⁸⁹. Valja ustvrditi da je svaka različitost između ovih izraza izrazito semantičke naravi.⁹⁰

U Izvještaju Međunarodne (UN) istražne komisije o kršenjima međunarodnoga humanitarnoga prava i ljudskih prava u Darfuru (Sudan)⁹¹ stoji da Komisija zaključuje da vlada Sudana nije vršila politiku genocida⁹², odnosno da, glede centralne vlade Sudana, nedostaje krucijalni element: genocidna namjera. Međutim, u par. 641. „Komisija priznaje da u nekim slučajevima, pojedinci, uključujući vladine dužnosnike, mogu počinuti djela s

2007, str. 43, par. 376. Također, ovaj Sud u par. 373. drži da „postojanje *dolus specialis* [...] mora se utvrditi na uvjerljiv način ukazivanjem na određene okolnosti, *osim ako se može uvjerljivo dokazati postojanje općega plana u tom cilju* [...]“ (Kurziv autora).

⁸⁷ N. H. B. Jørgensen (2001) The Definition of Genocide: Joining the Dots in the Light of Recent Practice, *International Criminal Law Review* 1, str. 296.

⁸⁸ W. A. Schabas (2001) *An Introduction to the International Criminal Court*, Cambridge: Cambridge University Press, str. 94-95.

⁸⁹ J. R. V. D. Jones, S. Powles (2006) *Međunarodna krivična praksa: Međunarodni krivični tribunal za bivšu Jugoslaviju, Međunarodni krivični tribunal za Ruandu, Međunarodni krivični sud, Specijalni sud za Sijera Leone, Specijalno vijeće Istočnoga Timora za teška krivična djela, Gonjenje za ratne zločine na Kosovu*, Beograd: Fond za humanitarno pravo, str. 290.

⁹⁰ W. A. Schabas (2008) State Policy as an Element of International Crimes, *The Journal of Criminal Law and Criminology*, vol. 98, br. 3, str. 967.

⁹¹ Komisija, čiji je predsjednik bio A. Cassese, osnovana je Rezolucijom Vijeća sigurnosti Ujedinjenih nacija, br. 1564 od 18. septembra 2004. na zahtjev Generalnoga sekretara Ujedinjenih nacija K. Annana. Izvještaj podnijet 25. januara 2005.

⁹² Izvještaj, UN Doc. S/2005/60, par. 518, 640.

genocidnom namjerom. Da li je ovakav slučaj u Darfuru⁹³, to predstavlja odrednicu koju jedino nadležni sud može utvrditi na *case-by-case* osnovi.⁹⁴ Nalaz Komisije da su pojedinci u Sudanu mogli imati namjeru počinjenja genocida i da se ove činjenice moraju dalje istražiti često se u literaturi previde.⁹⁵ Naime, ovakav metodološki pristup Komisije vezano za utvrđivanje odgovornosti države Sudana za činjenje genocida u samoj toj državi predmet je određenih kontroverzi, kao i kritika nekih pravnih pisaca.⁹⁶ Prije svega, Komisiji se zamjera zašto se pri dokazivanju, tj. utvrđivanju odgovornosti države, bavila isključivo ispitivanjem *politike* genocida⁹⁷, odnosno *specifične namjere* samo na strani organa centralne Vlade Sudana u Khartoumu.⁹⁸ Čini se da su različiti pristupi u utvrđivanju subjektivnoga elementa genocida uzrok različite poimanju nekusa individualnih (direktnih) izvršitelja i države – „Komisija je smatrala da su bitne jedino radnje organa centralne Vlade“⁹⁹, dok je Međunarodni sud u predmetu *Bosna i Hercegovina v. Srbija i Crna Gora* prihvatio širu koncepciju, obuhvatajući, shodno pravilima o pripisivosti, sve organe, agente i skupine pojedinaca pri dokazivanju zločina genocida na strani države i, prema tome, utvrđivanju njezine odgovornosti.¹⁰⁰ Slijedom navedenoga, čini se da je Komisija imala vrlo znakovito stajalište, jer je smatrala da nema odgovornosti države za zločin genocida bez genocidne politike na njezinoj strani, i to samo na strani središnjih organa vlasti, a da dokaz genocidne namjere pojedinaca, i to vladinih dužnosnika, uopće ne korelira s odgovornošću države, odnosno da takvo što ne predstavlja osnov za pripisivanje državi odgovornosti za genocid.¹⁰¹

⁹³ Za poblize o sukobu u Sudanu, v. C. L. Sriram, O. Martin-Ortega, J. Herman (2010) *War, Conflict and Human Rights. Theory and Practice*, London/New York: Routledge, str. 119-136.

⁹⁴ Izvještaj, UN Doc. S/2005/60, str. 161. Usp. s par. 520. Izvještaja.

⁹⁵ J. L. Washburn, W. Punyasena (2005) *The Commission of Inquiry on Darfur: A United Nations Success Story*, br. 10, 20. juli 2005, str. 3.

⁹⁶ Usp. A. B. Loewenstein, S. A. Kostas (2007), *op. cit.*, str. 839-857.

⁹⁷ Izvještaj, UN Doc. S/2005/60, par. 519.

⁹⁸ Dilema je zašto Komisija nije uzela u obzir i ostale organe države Sudana.

⁹⁹ Š. Haračić (2011) Presuda Međunarodnog suda pravde – precedent budućim sporovima o odgovornosti države za genocid?, u: *Genocid u Bosni i Hercegovini: posljedice presude Međunarodnog suda pravde: zbornik radova Međunarodne naučne konferencije održane 10. i 11. jula 2009. godine u Potočarima (Srebrenica)*, Sarajevo: Institut za istraživanje zločina protiv čovječnosti i međunarodnog prava, str. 357, ft. 84.

¹⁰⁰ No, kako zaključuje Š. Haračić, Međunarodni sud je u ovome međunarodnome sporu smatrao da se u određenim situacijama specifična namjera ima zahtijevati na strani države, ali da se u ostalim situacijama genocidna namjera samo preslikava, odnosno dijeli s pojedincima kao izravnim izvršiteljima ovog zločina, što predstavlja nedosljednost određenja Suda u pogledu ovog pitanja. Tako: Š. Haračić (2011) *op. cit.*, str. 358-359.

¹⁰¹ Prema par. 520. Izvještaja Komisije (UN Doc. S/2005/60).

Drukčiju predodžbu u odnosu na metodologiju rada Komisije daje Nalog Pretpretresnoga vijeća I ICC za uhićenje Omara Al Bashira, bivšega predsjednika Sudana, za, *inter alia*, zločin genocida.¹⁰² Naime, 12. jula 2010. ICC na traženje Tužiteljstva ICC izdaje drugi po redu Nalog za uhićenje u kojem „sudsko vijeće drži da je zadovoljeno u smislu da postoje razumne osnove da se vjeruje da je O. Al Bashir krivično odgovoran [...] kao posredni počinitelj ili kao posredni supočinitelj, za optužbe genocida [za prve tri radnje izvršenja] koje su počinjene od vladinih snaga Sudana kao dio *kampanje sudanske vlade* protiv pobune [...].“¹⁰³ Ovo je prva osoba u vezi s Darfutom koja je osumnjičena po tri tačke za zločin genocida.¹⁰⁴ Zanimljivo je da se u drugome Nalogu za uhićenje od 12. jula 2010. upotrebljava pojam *common plan* (bos. zajednički plan) u smislu da je imao punu kontrolu svih grana aparature Republike Sudana, uključujući sudanske oružane snage, kako bi osigurao implementaciju *zajedničkoga plana*.¹⁰⁵ Povrh svega, čini se da nije baš sigurno, a prema pravnim aktima ICC, za koji se to međunarodni zločin iz nadležnosti Suda vezuje sintagma *common plan*. No, slijedom svega iznesenoga, smatramo da postoji uporište za tvrdnju da se zajednički plan može odnositi upravo na zločin genocida, s obzirom na to da je vrlo teško zamisliti, imajući u vidu samu bit, narav i karakteristike ovoga zločina, kao i dosadašnju praksu njegova izvršenja, da ne postoji ideologija, plan, strategija, odnosno politika izvršenja genocida.¹⁰⁶

* * *

U predmetu *Bosna i Hercegovina v. Srbije i Crne Gore* za zločin genocida zastupnici drugonavedene smatrali su da je za utvrđivanje odgovornosti države za zločin genocida po međunarodnome pravu nužno utvrditi, u skladu s pravilima krivičnoga prava, individualne odgovornosti pojedinaca kao počinitelja odnosnoga zločina, koje bi se kao takve uključile u odgovornost države za isto djelo. Dakle, smatrali su da je individualna krivična

¹⁰² Usporedbe radi, v. kasnije odluke Pretpretresnoga vijeća ICC u ovome predmetu (ICC, *The Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad al Bashir*, ICC-02/05-01/09).

¹⁰³ ICC, Situacija u Darfuru, Sudan, *Tužitelj v. Omar Hassan Ahmad Al Bashir* („*Omar Al Bashir*“), Pretpretresno vijeće I, ICC-02/05-01/09, 12. juli 2010, str. 4. V. također str. 7 i 8. Kurziv autora.

¹⁰⁴ Tako, C. Kreß (2015) *The ICC's First Encounter with the Crime of Genocide: The Case against Al Bashir*, u: C. Stahn (ed) *The Law and Practice of the International Criminal Court*, Oxford: Oxford University Press, str. 669-704.

¹⁰⁵ ICC, Situacija u Darfuru, Sudan, *Tužitelj v. Omar Hassan Ahmad Al Bashir* („*Omar Al Bashir*“), Pretpretresno vijeće I, ICC-02/05-01/09, 12. juli 2010, str. 4. V. također str. 8. Kurziv autora.

¹⁰⁶ Usp. *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*, Judgment, I.C.J. Reports 2007, p. 43, par. 376.

odgovornost otuda *sine qua non* odgovornosti države za isti čin.¹⁰⁷ Međutim, Sud polazi da „različitost postupaka i ovlaštenja koja ima ovaj Sud, u odnosu na sudove i tribunale koji sude pojedincima za izvršena krivična djela, sami po sebi ne predstavljaju pravnu zapreku da Sud samostalno utvrdi kako je genocid [...] izvršen.“¹⁰⁸ Sud nadalje ukazuje da bi drukčije tumačenje značilo da Konvencija ne sadrži pravne lijekove, posebno u slučajevima koje je moguće zamisliti: „kao slučaj gdje su vođe određene države navodno izvršile genocid na toj teritoriji, ali im nije suđeno, jer su, naprimjer, i dalje na vlasti i kontroliraju policiju, tužilaštva i sudove, a ne postoji ni međunarodni krivični tribunal nadležan za navodno izvršena djela, ili ako naprimjer odgovorna država priznaje kršenje. Imajući to u vidu, Sud zaključuje da, prema Konvenciji, može postojati odgovornost države za genocid i saučesništvo u genocidu, a da za taj ili sličan zločin nije osuđen niti jedan pojedinac.“¹⁰⁹ Međutim, čini se da sama Presuda u ovome predmetu kazuje „da se o dualitetu odgovornosti država i krivične odgovornosti pojedinaca počinitelja genocida mora razmatrati u njihovoj korelaciji“, drugim riječima, nemoguće je striktno odijeliti propise „o krivičnoj odgovornosti pojedinca od onih o odgovornosti države u dvije zasebne cjeline“, jer se najčešće radi „o istim pravnim pravilima koja definiraju te zločine, a posljedice njihova počinjenja su za njihove žrtve iste.“¹¹⁰ Dakle, „odgovornost države i krivična odgovornost pojedinaca ne može [se] mehanički razdvajati, i to posebno ne kada je u pitanju genocid“¹¹¹ Ovo i stoga jer se Sud u navedenom predmetu u cijelosti oslonio na dokaze, posebno one o postojanju specifične namjere za njegovo počinjenje, iz presuda ICTY. Imajući tako u vidu zaključak Suda iz par. 181. Presude, otkud otuda njegovo oslanjanje na presude u predmetima pred jednim drugim međunarodnim sudištem – ICTY? Da li bi Međunarodni sud, da presude ICTY nisu bile izrečene, ili da ICTY nikako nije bio uspostavljen, bio uopće u stanju obaviti svoje funkcije iz UN Konvencije o genocidu? V. Đ. Degan tvrdi da on u tom slučaju takvom svom zadatku ne bi mogao odgovoriti, što potiče na razmišljanje¹¹².

¹⁰⁷ *Ibid*, par. 180.

¹⁰⁸ *Ibid*, par. 181.

¹⁰⁹ *Ibid*, par. 182. Kurzivi autora.

¹¹⁰ V. Đ. Degan (2008) Dualitet međunarodne odgovornosti države i pojedinca za zločin genocida – pitanje tereta dokazivanja, u: B. Pavišić (ur.) *Decennium Moztanicense, Zbornik radova, Deset godina rada Zavoda za kaznene znanosti Mošćenice Pravnog fakulteta u Rijeci*, Rijeka: Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, str. 44, 58.

¹¹¹ *Ibid*, str. 52.

¹¹² *Ibid*, str. 59. Također, o teretu, standardu, kao i metodima dokazivanja i vrstama dokaza pred ICJ, naročito u odnosu na ICJ Presudu za zločin genocida iz 2007, poblježe u: C. F. Amerasinghe (2008) The Bosnia Genocide Case, *Leiden Journal of International Law*, vol. 21, izd. 2, str. 421-424. C. F. Amerasinghe, s druge strane, smatra da je ICJ imao liberalan pristup dokazima – pristup koji bi valjalo pozdraviti (*Ibid*, str. 428).

4. Zaključak

Međunarodnopravna odgovornost država (i međunarodnih organizacija) i krivična odgovornost pojedinaca za zločin genocida predstavljaju dva odvojena, zasebna sistema odgovornosti u međunarodnom pravu. Jedna je međunarodnopravna, druga je krivična, svaka sa svojim elementima, postavkama, zakonitostima i odlikama. Pored materijalnopravnih osobenosti, tu su i procesnopravne razlike. Državama za odnosni zločin sudi Međunarodni sud u Den Haagu, UN-u ne sudi niko, dok pojedincima sude međunarodni i mješoviti krivični sudovi i tribunali u suvremenom međunarodnopravnom poretku. Kako piše A. Seibert-Fohr, koncept odgovornosti države slijedi svoja vlastita pravila o pripisivosti i reparacijama.¹¹³ Odgovornost država ne ovisi o krivičnoj odgovornosti¹¹⁴ u smislu da je ova potonja preduvjet onoj drugoj. Standard za dokazivanje odgovornosti država i međunarodnih organizacija vjerovatno bi trebao biti niži od standarda za dokazivanje individualne krivične odgovornosti. Iako je odgovornost država za zločin genocida teži oblik odgovornosti u međunarodnom pravu, budući da se radi o odgovornosti koja je posljedica teške povrede imperativne norme općeg međunarodnog prava (zabrana činjenja genocida), dokazivanje međunarodne odgovornosti države za genocid, a prema dosadašnjoj sudskoj praksi, predstavlja isti standard, koji se ogleda u neophodnosti dokazivanja genocidne namjere, makar se ona i posredno dokazivala.

Međutim, iako se radi o odvojenim sistemima odgovornosti, i iako se takvo što ne bi trebalo gledati kao na daljnju fragmentaciju međunarodnog prava, već na to da ono postaje još sofisticiranije¹¹⁵, u kojem dijelu se ova dva sistema ne moraju uopće preklapati, praksa pred ICJ pokazuje da se Sud obilato koristio zaključcima ICTY u dolasku do određenja da je u Bosni i Hercegovini počinjen *actus reus* zločina genocida, odnosno da je na području Srebrenice dokazana i *mens rea* toga zločina.

Genocidni plan i/ili politika zločina genocida je zapravo *dolus specialis* ovoga zločina i vjerovatno bi ga takvoga trebalo i promatrati da predstavlja taj zahtijevani subjektivni element. Dakle, genocidna namjera se kod države (i međunarodne organizacije) *manifestira* u planu i/ili politici njihova djelovanja. Zločin genocida je organizirani i sistematski zločini, koji, prema svojoj naravi, pripada skupini planskih zločina. Stoga kroz postojanje plana i/ili politike, što je prevashodno svojstveno državi (i njoj sličnim entitetima) i

¹¹³ A. Seibert-Fohr (2009) *op. cit.*, str. 370.

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ *Ibid.*, str. 373.

međunarodnoj organizaciji, nastojali smo dokazati polaznu znanstvenu tvrdnju da država i međunarodna organizacija, kao takva, mogu biti *izravni učinitelji* zločina genocida, koji je, prije svega, zločin države (*crimes d'Etat*) i zločin međunarodne organizacije (*crimes d'organisation internationale*).

U radu je, jednako tako, ispitana mogućnost dokazivanja odgovornosti država za genocid na posredan način, preko dokazivanja krivične odgovornosti glavara država i drugih visokopozicioniranih dužnosnika te preko dokazivanja postojanja udruženoga zločinačkoga poduhvata za počinjenje genocida, a sve za svrhe međunarodnopravne odgovornosti države za genocid. Za međunarodne organizacije, sudska praksa u ovome dijelu ne postoji. No, može li se razborito ustvrditi da smo, temeljem ovakve metodologije, došli do određenja da se na odnosni način, bar na teoretskoj ravni, može pretpostaviti odgovornost glavnih međunarodnopravnih subjekata za genocid, koju možda nalazimo kod zločina agresije, koja predstavlja primjer zločina vođa?¹¹⁶

Smatramo da, ipak, na temelju individualne krivične odgovornosti za genocid ne možemo *ipso facto* dokazati odgovornost države za istu povredu međunarodne obaveze. Instituti poput odgovornosti glavara i udruženog zločinačkog poduhvata upravo tih glavara i drugih visokih vojnih i civilnih dužnosnika dio su sistema krivične odgovornosti pojedinaca, a ne država. Međutim, iako odgovornost država i međunarodnih organizacija, s jedne, i individualna krivična odgovornost, s druge strane, predstavljaju zasebne odgovornosti, odnosno različite pravne režime, sa svojim posebnim pravilima i odrednicama, tj. predstavljaju autonomne sisteme odgovornosti, čini se da se jedino kod međunarodnih zločina *stricto sensu* ne može govoriti o režimima ovih odgovornosti bez zajedničkih crta. Prije svega, u ovoj oblasti, odgovornost država i međunarodnih organizacija i krivična odgovornost pojedinca ne isključuju se apsolutno, već smo slobodni ustvrditi da se one čak naslanjaju jedna na drugu, da su u izvjesnome smislu komplementarne, a uz to, još i paralelno postavljene. No, ovdje moramo biti vrlo pažljivi. Ovakvo što, podsjetimo, nikako ne znači da bez individualne krivične odgovornosti ne

¹¹⁶ Ovo je za sada jedini međunarodni zločin *stricto sensu* čije se postojanje ili učinjenje prvenstveno vezuje za „odgovornost države zbog kršenja zabrana akata agresije predviđenih u međunarodnome pravu [...]. Zločin agresije se može učiniti samo u ime države i samo u okviru državne politike ili kao dio državnoga plana. Njegov učinitelj, dakle, može biti samo osoba [iz ugla međunarodnoga krivičnoga prava] koja u državi donosi odluke na najvišem političkom i vojnom nivou. Zbog toga se često u literaturi ovaj zločin naziva „zločinom vodstva tj. lidera“ (eng. *leadership crime*)“. (U ovome smislu, usp. K. J. Heller (2007) *Retreat from Nuremberg: The Leadership Requirement in the Crime of Aggression*, *European Journal of International Law*, vol. 18, br. 3, str. 477-497; V. Đ. Degan, B. Pavišić, V. Beširević (2011) *Međunarodno i transnacionalno krivično pravo*, Beograd: Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu i Službeni glasnik, str. 194).

može postojati odgovornost država (kako je to i odredio Međunarodni sud) i međunarodnih organizacija niti obratno, već prethodno navedeno imamo shvatiti doslovno kao postojanje svojevrsnoga dualiteta odgovornosti, što je posebno istaknuto i vidljivo kod zločina genocida za koji se odgovornost države i krivična odgovornost pojedinaca ne mogu mehanički razdvajati. U praksi to znači da je krivična odgovornost pojedinca za genocid uglavnom povezana s činjenicom postojanja projekta i plana iza kojeg stoji (neka) država. Kao što ICTY praksu koristimo za svrhe dokaza o *actus reus-u* i *mens rea-i* genocida, tako i pravosnažne osuđujuće sudske odluke glavaru država i drugih visokih dužnosnika za genocid, ili osude za udruženi zločinački poduhvat vjerovatno možemo koristiti kao polazište za odgovornost države¹¹⁷, ili takvo što može biti eventualno „dokaz“ pripisivosti djela državi, temeljem ponašanja njezinih *de jure* ili *de facto* organa, ili, na koncu, dokaz postojanja plana i/ili politike na kojoj su radili najviši dužnosnici države.

5. Literatura

1. (Nacrt) Pravila o odgovornosti država za međunarodna protupravna djela iz 2001
2. (Nacrt) Pravila o odgovornosti međunarodnih organizacija iz 2011
3. A. B. Loewenstein, S. A. Kostas (2007) Divergent Approaches to Determining Responsibility for Genocide: The Darfur Commission of Inquiry and the ICJ's Judgment in the Genocide case, *Journal of International Criminal Justice* 5 (4)
4. A. Bianchi (2009) State Responsibility and Criminal Liability of Individuals, u: A. Cassese (ed.) *The Oxford Companion to International Criminal Justice*, Oxford: Oxford University Press
5. A. Seibert-Fohr (2009) State Responsibility for Genocide under the Genocide Convention, u: P. Gaeta (ed.) *The UN Genocide Convention – A Commentary*, Oxford: Oxford University Press

¹¹⁷ Najviši dužnosnici Republike srpske su po individualnoj krivičnoj odgovornosti pravosnažno presuđeni za genocid na području Srebrenice 1995. Kako se ovaj entitet nalazi u državi Bosni i Hercegovini, vrlo se razumno može postaviti pitanje kakva je ovdje pozicija države u smislu njezine međunarodne odgovornosti? Ukoliko središnja vlast države ne ostvaruje efektivnu kontrolu nad dijelom svoga teritorija, i ukoliko se dijelovi njezinoga državnoga područja nalaze pod faktičkom okupacijom, tada se međunarodni protupravni čini ne mogu pripisati državi kao takvoj, budući da pod takvim okolnostima ne postoji niti jedan osnov pripisivosti djela državi, a shodno čl. 4 *et seq.* Pravila o odgovornosti država za međunarodna protupravna djela. Jednako tako, i prema osnovama koje isključuju protupravnost djela (čl. 20 *et seq.* Pravila), teritorijalna država neće biti odgovorna za međunarodne protupravne čine ukoliko postoje okolnosti koje isključuju protupravnost djela.

6. A. Škrbić (2018) *Imunitet države od suđenja i izvršenja*, Sarajevo: University Press
7. *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro), Judgment, I.C.J. Reports 2007*, p. 43
8. *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, Provisional Measures, Order of 8 April 1993, I.C.J. Reports 1993*, p. 3
9. *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, Provisional Measures, Order of 13 September 1993, I. C.J. Reports 1993*, p. 325
10. *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Croatia v. Serbia), Judgment, I.C.J. Reports 2015*, p. 3
11. *Arrest Warrant of 11 April 2000 (Democratic Republic of the Congo v. Belgium), Judgment, I.C.J. Reports 2002*, p. 3
12. B. I. Bonafè (2009) *The Relationship Between State and Individual Responsibility for International Crimes*, Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers
13. B. Milisavljević (2007) *Nove mirovne misije Organizacije ujedinjenih nacija*, Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu i Službeni glasnik
14. B. Petrović, D. Jovašević (2005) *Krivično/kazneno pravo Bosne i Hercegovine. Opći dio*, Sarajevo: Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu
15. *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, Judgment, I.C.J. Reports 1970*, p. 3.
16. C. Ahlborn (2011) The Rules of International Organizations and the Law of International Responsibility, *International Organizations Law Review*, vol. 8, izd. 2
17. C. F. Amerasinghe (2008) The Bosnia Genocide Case, *Leiden Journal of International Law*, vol. 21, izd. 2
18. C. Kreß (2015) The ICC's First Encounter with the Crime of Genocide: The Case against Al Bashir, u: C. Stahn (ed) *The Law and Practice of the International Criminal Court*, Oxford: Oxford University Press
19. C. L. Sriram, O. Martin-Ortega, J. Herman (2010) *War, Conflict and Human Rights. Theory and Practice*, London/New York: Routledge
20. *Corfu Channel case, Judgment of April 9th, 1949: I.C. J. Reports 1949*, p. 4
21. D. Lapaš (2008) *Pravo međunarodnih organizacija*, Zagreb: Narodne novine
22. *Difference Relating to Immunity from Legal Process of a Special Rapporteur of the Commission on Human Rights, Advisory Opinion, I. C. J. Reports 1999*
23. *Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries* (2008) New York: United Nations
24. *Draft Articles on the Responsibility of International Organizations, with Commentaries* (2011), New York: United Nations

25. E. Bećirević (2003) *Međunarodni krivični sud: između ideala i stvarnosti. International Criminal Court: Between Ideals and Reality*, Sarajevo: Međunarodni centar za mir & Arka press
26. E. Omerović (2012) Suvremene doktrinarne postavke i koncept Međunarodnog krivičnog suda o specifičnoj namjeri kod zločina genocida, *Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici*, vol. 5, br. 10
27. E. Omerović (2020) Međunarodni sud, Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (the Gambia v. Myanmar), Zahtjev za određivanje privremenih mjera, Nalog, 23. januar 2020, *Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici*, vol. 13, br. 25
28. E. Omerović (2020) Zahtjev za znatno uništenje značajnoga dijela skupine: relevantnost kvantitativno-kvalitativnog kriterija, *Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici*, vol. 13, br. 26
29. ECtHR, *Selmouni v. France*, App. No. 25803/94, Judgment, 28 July 1999
30. ECtHR, *McCann and Others v. the United Kingdom*, App. No. 18984/91, Judgment, 27 September 1995
31. Europska konvencija o nezastarijevanju zločina protiv čovječnosti i ratnih zločina iz 1974 (*European Treaty Series*, No. 82)
32. G. Bigi (2010) Joint Criminal Enterprise in the Jurisprudence of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia and the Prosecution of Senior Political and Military Leaders: The *Krajišnik* Case, *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 14
33. G. Werle (2009) General Principles of International Criminal Law, u: A. Cassese (ed.) *The Oxford Companion to International Criminal Justice*, Oxford: Oxford University Press
34. I. Bantekas, E. Papastavridis (2021) *Concentrate International Law*, 5. izd, Oxford: Oxford University Press
35. ICC, Situacija u Darfuru, Sudan, *Tužitelj v. Omar Hassan Ahmad Al Bashir* („*Omar Al Bashir*“), Pretpretresno vijeće I, ICC-02/05-01/09, 12. juli 2010
36. ICC, *Situation in Darfur, Sudan, In the Case of The Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad Al Bashir* („*Omar Al Bashir*“), ICC-02/05-01/09, Pre-Trial Chamber I, [First] Warrant of Arrest for Omar Hassan Ahmad Al Bashir, 4. mart 2009
37. ICJ, *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation)*, Application instituting proceedings, 27 February 2022
38. ICJ, *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation)*, Request for the Indication of Provisional Measures, Order, 16 March 2022
39. ICJ, *Application instituting proceedings, Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Yugoslavia (Serbia and Montenegro))*, Application of the Republic of Bosnia and Herzegovina, 20 March 1993
40. ICJ, *Application instituting proceedings, Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Croatia v. Yugoslavia)*, 2 July 1999

41. ICJ, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (The Gambia v. Myanmar)*
42. ICJ, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (The Gambia v. Myanmar)*, Preliminary Objections, Judgment, 22 July 2022
43. ICJ, *Case concerning Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Croatia v. Serbia)*, Counter-Memorial submitted by the Republic of Serbia, 1 December 2009
44. ICTR, *Tužitelj v. Édouard Karemera et al*, ICTR-98-44-AR72.5, ICTR-98-44-AR72.6, Žalbeno vijeće, Odluka po žalbama na nadležnost: udruženi zločinački poduhvat, 12. april 2006
45. ICTY, *Prosecutor v. Tihomir Blaškić*, IT-95-14-AR108bis, Appeals Chamber, Judgment on the Request of The Republic of Croatia for Review of the Decision of Trial Chamber II of 18 July 1997, 29 October 1997
46. ICTY, *Tužitelj v. Anto Furundžija*, IT-95-17-T, Pretresno vijeće, Presuda, 10. decembar 1998
47. ICTY, *Tužitelj v. Duško Tadić*, IT-94-1-A, Žalbeno vijeće, Presuda, 15. juli 1999
48. ICTY, *Tužitelj v. Goran Jelisić*, IT-95-10, Pretresno vijeće, Presuda, 14. decembar 1999, par. 100
49. ICTY, *Tužitelj v. Momčilo Krajišnik*, IT-00-39-A, Žalbeno vijeće, Presuda, 17. mart 2009
50. ICTY, *Tužitelj v. Momčilo Krajišnik*, IT-00-39-T, Pretresno vijeće, Presuda, 27. septembar 2006
51. ICTY, *Tužitelj v. Momčilo Perišić*, IT-04-81-A, Žalbeno vijeće, Presuda, 28. februara 2013
52. ICTY, *Tužitelj v. Momčilo Perišić*, IT-04-81-T, Pretresno vijeće, Presuda, 6. septembar 2011
53. ICTY, *Tužitelj v. Radovan Karadžić*, IT-95-5/18-AR73.4, Žalbeno vijeće, Odluka po Karadžićevoj žalbi na Odluku Pretresnoga vijeća u vezi s navodnim Sporazumom s Holbrookeom, 12. oktobar 2009
54. ICTY, *Tužitelj v. Radovan Karadžić*, IT-95-5/18-PT, Pretresno vijeće, Odluka po Drugom zahtjevu optuženoga za pregled i objelodanjivanje: Pitanje imuniteta, 17. decembar 2008
55. ICTY, *Tužitelj v. Slobodan Milošević*, IT-99-37-PT, Pretresno vijeće, Odluka po preliminarnim podnescima, 8. novembar 2001
56. ICTY, *Tužitelj v. Tihomir Blaškić*, IT-95-14-A, Žalbeno vijeće, Presuda, 29. juli 2004, str. 23-36
57. ICTY, *Tužitelj v. Zejnir Delalić et al*, IT-96-21-A, Žalbeno vijeće, Presuda, 20. februar 2001
58. ICTY, *Tužitelj v. Zejnir Delalić et al*, IT-96-21-T, Pretresno vijeće, Presuda, 16. novembar 1998
59. Izvještaj, UN Doc. S/2005/60
60. J. Crawford (2002) *The International Law Commission's Articles on State Responsibility: Introduction, Text and Commentaries*, Cambridge: Cambridge University Press

61. J. Hagan, W. Rymond-Richmond (2009) *Darfur and the Crime of Genocide*, Cambridge: Cambridge University Press
62. J. L. Washburn, W. Punyasena (2005) *The Commission of Inquiry on Darfur: A United Nations Success Story*, br. 10, 20. juli 2005
63. J. R. V. D. Jones, S. Powles (2006) *Međunarodna krivična praksa: Međunarodni krivični tribunal za bivšu Jugoslaviju, Međunarodni krivični tribunal za Ruandu, Međunarodni krivični sud, Specijalni sud za Sijera Leone, Specijalno vijeće Istočnoga Timora za teška krivična djela, Gonjenje za ratne zločine na Kosovu*, Beograd: Fond za humanitarno pravo
64. K. J. Heller (2007) Retreat from Nuremberg: The Leadership Requirement in the Crime of Aggression, *European Journal of International Law*, vol. 18, br. 3
65. Konvencija o nezastarjevanju ratnih zločina i zločina protiv čovječnosti od 26. novembra 1968 (UNGA Rezolucija, br. 2391 (XXIII); UNTS, vol. 754, p. 73)
66. Konvencija o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida, United Nations, *Treaty Series*, vol. 78, p. 277. („Službeni vesnik Prezidijuma Narodne skupštine FNRJ", br. 2/50)
67. *Legality of Use of Force (Serbia and Montenegro v. Belgium)*, *Preliminary Objections, Judgment, I.C.J. Reports 2004*, p. 279
68. M. E. Badar (2006) “Just Convict Everyone!” – Joint Perpetration: From Tadić to Stakić and Back Again, *International Criminal Law Review* 6
69. M. N. Simović, M. Blagojević, V. M. Simović (2013) *Međunarodno krivično pravo*, 2. izd., Istočno Sarajevo: Pravni fakultet Univerziteta u Istočnom Sarajevu
70. M. Sahadžić (2011) Razmatranje Presude Međunarodnog suda pravde u Sporu koji se odnosi na primjenu Konvencije o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida iz 1948. godine (Bosna i Hercegovina protiv Srbije i Crne Gore) – značaj Presude Međunarodnog suda pravde za Bosnu i Hercegovinu, u: *Genocid u Bosni i Hercegovini: Posljedice Presude Međunarodnog suda pravde: Zbornik radova Međunarodne naučne konferencije održane 10. i 11. jula 2009. godine u Potočarima (Srebrenica)*, Sarajevo: Institut za istraživanje zločina protiv čovječnosti i međunarodnog prava
71. M. Spinedi (2002) State Responsibility v. Individual Responsibility for International Crimes: Tertium Non Datur?, *European Journal of International Law*, vol. 13, br. 4
72. N. H. B. Jørgensen (2001) The Definition of Genocide: Joining the Dots in the Light of Recent Practice, *International Criminal Law Review* 1
73. N. Koursami (2018) *The ‘Contextual Elements’ of the Crime of Genocide* (International Criminal Justice Series, Vol. 17), The Hague: Asser Press
74. P. Gaeta (2007) On What Conditions Can a State Be Held Responsible for Genocide?, 18 *European Journal of International Law*
75. P. Gaeta (2009) Immunities and Genocide, u: P. Gaeta (ed.) *The UN Genocide Convention – A Commentary*, Oxford: Oxford University Press
76. Povelja Međunarodnog vojnog tribunala u Nirnbergu iz 1945

77. Povelja Međunarodnog vojnog tribunala za Daleki Istok u Tokiju iz 1946
78. *Principles of International Law Recognized in the Charter of the Nürnberg Tribunal and in the Judgment of the Tribunal, Yearbook of the International Law Commission, 1950, vol. II*
79. *Principles of International Law Recognized in the Charter of the Nürnberg Tribunal and in the Judgment of the Tribunal, 1950, United Nations, 2005*
80. Prvi dopunski protokol uz Ženevske konvencije iz 1977
81. R. Holbrooke (1998) *Završiti rat*, Sarajevo: Šahinpašić
82. *Reservations to the Convention on Genocide, Savjetodavno mišljenje: I.C.J. Reports 1951, p. 15*
83. Rezolucija Vijeća sigurnosti UN, br. 827 (1993) od 25. maja 1993
84. S. Kim (2016) *A Collective Theory of Genocidal Intent* (International Criminal Justice Series, Vol. 7), The Hague: Asser Press
85. S. Softić (2013) Personalni krivičnopravni imuniteti, *Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici*, br. 11, god. 6
86. Statut Međunarodnog krivičnog suda iz 1998
87. Statut Međunarodnog krivičnog tribunala za bivšu Jugoslaviju
88. Statut Međunarodnog krivičnog tribunala za Ruandu
89. Statut Međunarodnog suda u Den Haagu iz 1945
90. Š. Haračić (2011) Presuda Međunarodnog suda pravde – precedent budućim sporovima o odgovornosti države za genocid?, u: *Genocid u Bosni i Hercegovini: posljedice presude Međunarodnog suda pravde: zbornik radova Međunarodne naučne konferencije održane 10. i 11. jula 2009. godine u Potočarima (Srebrenica)*, Sarajevo: Institut za istraživanje zločina protiv čovječnosti i međunarodnog prava
91. *Trial of Pakistani Prisoners of War, Order of 15 December 1973, I.C.J. Reports 1973, p. 347*
92. V. Đ. Degan (2008) Dualitet međunarodne odgovornosti države i pojedinca za zločin genocida – pitanje tereta dokazivanja, u: B. Pavišić (ur.) *Decennium Moztanicense, Zbornik radova, Deset godina rada Zavoda za kaznene znanosti Mošćenice Pravnog fakulteta u Rijeci*, Rijeka: Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci
93. V. Đ. Degan (2011) *Međunarodno pravo*, Zagreb: Školska knjiga
94. V. Đ. Degan, B. Pavišić (2005) *Međunarodno kazneno pravo*, Rijeka: Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci
95. V. Đ. Degan, B. Pavišić, V. Beširević (2011) *Međunarodno i transnacionalno krivično pravo*, Beograd: Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu i Službeni glasnik
96. V. Haan (2005) The Development of the Concept of Joint Criminal Enterprise at the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, *International Criminal Law Review* 5
97. W. A. Schabas (2001) *An Introduction to the International Criminal Court*, Cambridge: Cambridge University Press
98. W. A. Schabas (2007) Genocide and the International Court of Justice: Finally, a Duty to Prevent the Crime of Crimes, *Genocide Studies and Prevention*, vol. 2, br. 2

99. W. A. Schabas (2007) Whither Genocide? The International Court of Justice Finally Pronounces, *Journal of Genocide Research*, vol. 9, br. 2
100. W. A. Schabas (2008) State Policy as an Element of International Crimes, *The Journal of Criminal Law and Criminology*, vol. 98, br. 3
101. Z. Tomić (2007) *Krivično pravo II: Posebni dio*, Sarajevo: Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu
102. Ženevske konvencije iz 1949.

Mr. sc. Muedib Šahinović
Samostalni istraživač / Independent researcher
muedib@gmail.com

UDK 323(497.6)

Pregledni naučni rad

**OPŠTE DETERMINANTE BOSANSKO-BOŠNJAČKE
INTERFERENCIJE: ETATIZACIJA BOŠNJAČKE POLITIKE**

**GENERAL DETERMINANTS OF BOSNIAN-BOSNIAK
INTERFERENCES: ETATIZATION OF BOSNIAK POLITICS**

Sažetak

Rad predstavlja prezentaciju sociološkog istraživanja ključnih karakteristika, teorijskih postavki i strateških interesa bošnjačke politike koja se, u jednom dijahronijski vrlo ograničenom vremenu, suočila sa kompleksnim izazovima očuvanja vlastitog etničkog identiteta i istovremenim naporima ka jačanju državne uloge i njenih političkih prerogativa. Takvi izazovi generiraju egzistencijalne dileme oko mogućeg gubitka vlastite etničke supstance kroz proces interferencije sa identitetom države i njenim interesima. Istraživanje je značajnim dijelom usmjereno na kontingentno pitanje nacije koje je u bosanskohercegovačkom kontekstu vrlo senzibilno i ima potencijal kojim ideološki dijeli politički spektar na dva potpuno različita koncepta (građanski i etnički). Bošnjačka povezanost sa Bosnom i tendencija ka modernoj bosanskoj državi-naciji koja će nadvladati etničke razlike, podjele i konflikte postaje važan politički sadržaj kojim Bošnjaci ispunjavaju prazan prostor između države i nacije. Sociološkom analizom se cijeli taj proces kritički istražuje uz objektivno ukazivanje na neke od grešaka koje je bošnjačka politika napravila ili može da napravi. Istraživanje je pokazalo da bosanska nacija kao politička činjenica ne postoji u punom kapacitetu jer je opterećena konfliktom bošnjačkog insistiranja i konsekvantno tome, srpsko-hrvatskog odbijanja. Ta činjenica ima svoje funkcionalne reperkusije na političke percepcije o statusu i budućnosti Bosne i Hercegovine koja za Bošnjake nije samo administrativni prostor ili politički dogovor etničkih grupa, nego prije svega domovina. S namjerom što preciznijeg analitičkog istraživanja, rad je baziran na kvalitativnom metodološkom pristupu te je pored uobičajenih istraživačkih metoda poput analize sadržaja, sinteze, dedukcije, indukcije, generalizacije i komparacije, korišten i metod istraživačkog intervjua.

Ključne riječi: bošnjačka politika, identitet, država, interferencija, konflikt, bosanska nacija, Bosna i Hercegovina

Summary

The paper presents a sociological research of key characteristics, theoretical assumptions and strategic interests of Bosniak politics, which, in a diachronically very limited time, faced complex challenges of preserving its own ethnic identity and simultaneous efforts to strengthen the state role and its political prerogatives. Such challenges generate existential dilemmas about the possible loss of one's own ethnic substance through a process of interference with the identity of the state and its interests. The research is largely focused on the contingent issue of the nation, which is very sensitive in the context of Bosnia and Herzegovina and has the potential to ideologically divide the political spectrum into two completely different concepts (civic and ethnic). The Bosniak connection with Bosnia and the tendency towards a modern Bosnian nation-state that will overcome ethnic differences, divisions and conflicts is becoming a vital political context in which Bosniaks fill the empty space between the state and the nation. Sociological analysis critically investigates the whole process, objectively pointing out some of the mistakes that Bosniak politics has made or can make. The research showed that the Bosnian nation as a political fact does not exist in full capacity because it is burdened by the conflict of Bosniak insistence and, consequently, Serbo-Croat rejection. This fact has its functional repercussions on political perceptions of the status and future of Bosnia and Herzegovina, which for Bosniaks is not just an administrative space or a political agreement of ethnic groups, but above all a homeland. With the intention of more precise analytical research, the paper is based on a qualitative methodological approach and in addition to the usual research methods such as content analysis, synthesis, deduction, induction, generalization and comparison, the research-based interview method was also employed.

Keywords: *Bosniak politics, identity, state, interference, conflict, bosnian nation, Bosnia and Herzegovina*

Uvod – Razmatranja bošnjačkih političkih aporija

„Nažalost, bošnjački narod nije imao sreću da živi i da se razvija na isti ili čak i sličan način kako su to imali svi ostali europski narodi, a zemlja Bosna, jedna od najstarijih zemalja i država Europe (nastala još u 8. stoljeću naše ere), jedina koja je uspjela sačuvati kontinuitet svog istinskog i prvobitnog europskog identiteta, u njegovoj originalnoj kasnoantičkoj formi multikulturalizma, kroz gotovo jedan i pol milenij, imala je povijest koja joj nije dozvolila da sasvim i pravovremeno razvije svoje mogućnosti i snage. Bošnjaci, zbog specifičnosti svoje povijesti, nisu mogli na jednak i odgovarajući način učestvovati i sudjelovati u povijesti europskog svijeta. Oni su ostali na margini tog svijeta. Tako se i desilo da oni mogu veoma lahko ostati narod bez svoje domovine, narod kojemu je njegova domovina oteta, a zemlja i država Bosna može lahko postati zemlja bez svoga naroda, dakle, samo jedna teritorija čudnog i lingvistički još nesuglasno protumačenog imena (Bosna).“ (Filipović 1996: 8,9)

Ključna dilema koju uvodimo na početku ovog istraživanja, kroz misao M. Filipovića kojom osvjetljava historijsku inherentost bošnjačkog naroda i države Bosne je: da li i danas, u XXI vijeku, kroz imperativ očuvanja, jačanja i razvoja bosanskohercegovačke državnosti a konsekventno tome i bosanske nacije, treba svjesno raditi na redukciji i marginalizaciji bošnjačke etno-religijske politike, koja će ubrizgavajući sav bošnjački potencijal i simbolički kapital jednog naroda u jačanje državne (nacionalne) politike, posljedično, ostati na rudimentarnom nivou (po principu da opšte i nacionalno imanentno državi ima prednost u odnosu na partikularno, etno-religijsko imanentno jednom od kolektiviteta) ili jačanjem bošnjačke politike održavati nužni balans i paritet u aktivnoj političkoj interakciji sa drugim akterima bosanskohercegovačke političke zbilje okupljenim oko srpske i hrvatske politike? Ova dilema, u svojoj suštini, otkriva svu kompleksnost bošnjačke pozicije u aktuelnom političkom ambijentu, koja se bez obzira na historijski kontinuitet stalne borbe i iz nje stečeno vrlo bogato iskustvo, suočava sa novim fazama svog političkog života i razvoja, indicirajući moguće strateške greške koje se u ovakvim izazovima i pod pritiscima realpolitike mogu dogoditi. Nekolicina stranih i domaćih autora (Todorov, Mujkić) ukazuje i upozorava na greške koje je bošnjačka politika napravila i na taj način usporila ili čak onemogućila nužne procese formiranja i razvoja bosanske nacije. Prema Todorovu, bošnjački politički um, pritisnut agresijom dvaju borbenih etnonacionalizama, spremno je preuzeo njihovu idejnu matricu plemenskog kolektivismu, etno-religijsku isključivost i produkcovanje monokulturnih identiteta (Todorov 2014). Mujkić primjećuje da bošnjačka "...usredotočenost na "državu" počinje poprimati obilježja ideološkog govora kojemu je cilj reproducirati vladavinu jedne sasvim partikularne društvene grupe u ovom slučaju oličene u bošnjačkoj političkoj eliti, čime se potkopava sama državnost BiH" (Mujkić 2017: 218). Ovo aktualiziranje kompleksnosti bošnjačke pozicije posebno dobija smisao ukoliko se bošnjačka politika posmatra kroz dvije potpuno različite i odvojene faze; jedna do 1990. godine u kojoj je bošnjačka politika (politika koja je tada artikulirala interese bosanskih muslimana) imala vrlo slab uticaj i manjinski marginalni karakter, a druga od 1990. godine u kojoj je raspadom Jugoslavije, spletom okolnosti i skoro preko noći, postala uticajna politika većine koja, preuzimajući vlast u Bosni i Hercegovini zajedno sa koalicionim partnerima drugih etničkih kolektiviteta, počinje da upravlja procesima i istovremeno kreira vlastiti politički karakter koji je konzistentno bio vezan za ideju, teritoriju i državnost Bosne. Ta specifična dijalektika bošnjačke opstojnosti nesumnjivo implicira bosanski kontekst jer i prema Filandri (1998: 390) "...Bošnjaci su svoj nacionalni položaj uvijek razumijevali u dijalektičkom odnosu sa bosanskom posredovanošću. Nikada se u povijesti savremenog bošnjačkog političkog djelovanja nisu pojavile snage ili pokreti koji su razumijevali mogućnost

bošnjačkog opstanka mimo bosanskog okvira”. Suštinske dileme oko najvažnijih pitanja strateškog određenja bošnjaka postale su, nakon 1990. godine dio njihovog javnog diskursa, (nespremno) otvarajući ozbiljne političke debate, koje su sa sobom često nosile vrlo oštre, istovremeno i proskribirajuće i apolozijske stavove oko nužnosti ispravnog pozicioniranja i ideološkog usmjerenja onoga što se tek formiralo i struktuiralo kao bošnjačka politika novog vremena jer, kako zaključuje Aličehić (2019) ni narod ni političari nisu bili pripremljeni, kako za Bosnu kao samostalnu državu tako ni za državotvorno ponašanje.

Kako bi što preciznije detektovali ključna pitanja unutar širokog kontigenta aktuelnih dilema bošnjačkog naroda poslužiti ćemo se hipotezom a zatim i tezom A. Izetbegovića o pragmatičnoj ulozi i uticaju jednog naroda na sudbinu jedne države.

„Da li je jačanje bošnjačkog naroda u interesu cjelovite i demokratske Bosne ili vuče u suprotnom pravcu? Ili jednostavnije, koja od sljedećih premisa je tačna: što jači bošnjački narod, to jača Bosna, ili ona obrnuta: što slabiji bošnjački narod – to jača Bosna? Ima ljudi koji vjeruju da je ova posljednja tačna i da bi za cjelovitu i demokratsku Bosnu bio koristan, čak neophodan, neki „zaborav“ bošnjačkog naroda. Po njima, bilo bi dobro da on zaboravi svoju vjeru, svoje ime, svoju prošlost, sve bi to, po njima jačalo Bosnu, itd. Obrnuto, vjerujem da je snažan i osviješten bošnjački narod kičma Bosne i Hercegovine i, ako ne jedini, onda glavni garant opstanka BiH, posebno u postojećoj situaciji neobično agresivnih velikodržavnih projekata i sa istočne i sa zapadne strane. U takvim uvjetima samo snažan bošnjački narod može spasiti i postepeno integritirati Bosnu. On je jedina realna garancija da se neće spustiti zavjesa nad Bosnom.“ (Izetbegović 1997: 152,153)

Da li bošnjački narod, kao najbrojniji¹ i najzainteresovaniji za opstanak i jačanje države (jer mu ona garantuje ne samo politički, nego i biološki opstanak bez alternative), treba da artikuliše isključivo svoje etno-religijske potrebe kroz jasno formulisane etno-političke ciljeve i strategije koje do tih ciljeva vode, ukoliko je svjestan veoma jasnih, dobro formulisanih, eksplicitnih i iz susjedstva podržanih političkih ciljeva i strategija o rastakanju države, njenoj potpunoj decentralizaciji, marginalizaciji i u krajnjem ishodištu nestanku, koje promoviraju i veoma pragmatično postuliraju srpska i hrvatska politika? Po principu (bošnjačke) reakcije na (srpsku i hrvatsku) akciju, generira se društvo slabe kohezije u kojem bošnjački narod svoju nužnu i egzistencijalnu zainteresovanost za očuvanjem države transcendirira kroz fenomen *nacionalnog mesijanstva* kojeg Zgodić opširno analizira, pronalazeći neke indikatore takve prakse i kod bošnjaka.

¹ Prema posljednjem popisu stanovništva BiH iz 2013. godine, Bošnjaka je 1.769.592 ili 50,1% od ukupnog stanovništva BiH. Izvor: www.statistika.ba

“Tek u posljednje vrijeme, posebno nakon agresije 1992. godine, u dijelu bošnjačke svjetovne inteligencije, i to u usamljenim slučajevima, daju se prepoznati znakovi otkrivanja i ideje bošnjačkog nacionalnog mesijanstva. Znakovi te pojavljujuće svijesti ispoljavaju se, na primjer, u odbrambenom govoru o bosanskom poslanju unutar moderne civilizacije, posebno evropske, poslanju koje se razumijeva kao misija očuvanja paradigmatičnog iskustva bosanske pluralnosti kao multikulturalnosti i multinacionalnosti. Govori se i o posebnoj bošnjačkoj misiji u odnosu na samu Bosnu i Hercegovinu: Bošnjaci su “kičma Bosne”, oni su “temeljni narod” Bosne i Hercegovine, njihova je misija, i to, dodali bismo, nakon iskustva sa agresijom, ne bez zbiljskog razloga, da budu vodeći akteri očuvanja suverene i nezavisne državne egzistencije BiH, i sl. U ovakvim i sličnim govorima signaliziraju se elementi nacionalnog mesijanstva i kod Bošnjaka.” (Zgodić 1999: 15)

Na tragu ovakvih narativa koji su u neposrednoj prošlosti, posebno u vrijeme agresije na Bosnu i Hercegovinu, imali dodatni moralni i mobilizirajući efekat potencirajući posebnu misiju bošnjačkog naroda i njegovu istorijsku ulogu u očuvanju državnosti Bosne, sa ciljem što boljeg razumijevanja problema koji se istražuje, a kao potvrdu Zgodićeve opservacije, navodimo zadnji dio obraćanja Izetbegovića na II bošnjačkom saboru 1994. godine: “Stoga smo mi Bošnjaci, muslimanski narod Bosne, predodređeni da budemo predvodnici nove integracije Bosne, ne da bi Bosna bila unitarna država – ona to ne može biti – nego da bi bila i ostala cijela” (Izetbegović 1995: 59). Koliko će utapanje bošnjačkog identiteta u državni suverenitet i prilagođavanje bošnjačke politike kroz proces transformacije od etno-religijske ka državnoj (nacionalnoj) politici biti regresivno po samu njenu ontologiju – pitanje je koje zahtjeva kompleksnu i dubinsku sociološku analizu o utilitarnim i teleološkim aspektima međuovisnosti i političkog komuniciranja između jednog naroda i jedne države.

Kongruencija naroda i države - bošnjačko iskustvo

Bošnjačka politika je, *in concreto*, bosanskohercegovačka politika (njena paradigma), sa vrlo izraženom propulzivnom funkcijom. Bošnjačka politika ispunjava potrebnim sadržajima državnu politiku, daje joj vitalnost, strategiju, oblik i formu – dakle, održava supstancijalnost same države ali je time, u refleksiji, nužno *boji* bošnjaštvom što za konsekvencu ima dodatno udaljavanje i otuđenje druge dvije etno-religijske politike. Radeći na ovom istraživanju sa ciljem što preciznijeg analitičkog pristupa, pored uobičajenih istraživačkih metoda korišten je i metod istraživačkog intervjua

(polustrukturisani intervju²) sa Elmedinom Konakovićem³ čiji su dijelovi inkorporirani u rad. Kroz ekstenzivnu analizu bošnjačke politike tokom intervjuja, Konaković je sa empirijskom preciznošću povezo bošnjačku politiku, nacionalnu politiku i državu Bosnu i Hercegovinu: „Ono što smo mi u naslijeđe dobili od Alije Izetbegovića jeste karakterizacija te naše bošnjačke politike za koju je, u jednom od svojih obraćanja, rekao da je naša nacionalna politika – Bosna i Hercegovina“ (Konaković, intervju). Čak i prostom komparacijom uočavamo kako strategije i ciljevi bošnjačke politike transparentno i dominantno korespondiraju sa strategijama i ciljevima državne politike, te na taj način tvore koherentan odnos koji je u isto vrijeme održava u životu sa jedne, ali i destabilizira sa druge strane. Ta blizina bošnjačke i bosanskohercegovačke politike, njihova konstantna konvergencija, permanentna uzajamna zaštita interesa i očuvanje zajedničkih političkih ideala, mogli bi državnoj politici biti *omča oko vrata* tj. negativna interferencija. Što je više država i državna politika nesebično podržana bošnjačkim političkim narativom pa neminovno i *obojena bošnjačkim bojama*, to je dalja i neprihvatljivija za srpsku i hrvatsku politiku koje orkestrirano proskribiraju svaki narativ o evropskoj, modernoj, građanskoj državi kao prikrivenu unitarističku težnju Bošnjaka za dominacijom. U tom smislu, bošnjačka politika mora biti veoma oprezna i mudro *balansirati* po tankoj žici političke zbilje, na koju je slijedom različitih historijskih okolnosti i faktora prinuđena jer „S Bošnjacima u Bosni danas žive i drugi narodi i stoga je potrebno mnogo razumijevanja, znanja i razgovora da se dođe do svijesti o državnom jedinstvu koje se planski podriva...“ (Lavić 2021: 77).

Jedan od negativnih primjera u vezi sa bošnjačkim *balansiranjem* pronalazimo u *Povelji o bosanskom jeziku*⁴ iz 2002. godine, čija je ključna odrednica bila definisanje bosanskog jezika i njegova identifikacija sa bošnjačkim narodom. Naime, *Povelja o bosanskom jeziku* počinje sa eksplicitnim stavom da „*Bosanski jezik jeste jezik Bošnjaka i svih onih koji ga pod tim imenom osjećaju svojim*“.

² O polustrukturisanom istraživačkom intervjuu detaljnije pogledati: Wattles, Isidora (2019), *Intervju kao istraživačka metoda: Teorijski aspekti*, u *Civitas*, 9(2), str. 201-213.

³ Aktivni bosanskohercegovački i bošnjački političar sa decenijskim iskustvom u politici na pozicijama u izvršnim ili zakonodavnim tijelima različitih nivoa vlasti. Predsjednik je političke organizacije „Narod i Pravda“ koja je posvećena obnovi izvorno narodne i pravedne bosanske države građana Bosne i Hercegovine.

⁴ Povodom učestalih osporavanja prava Bošnjacima da svoj jezik imenuju njegovim historijskim imenom, okupljeni u Institutu za bošnjačke studije pri Matičnom odboru BZK „Preporod“ u Sarajevu (60 potpisnika), javnosti su prezentovali zajednički stav kroz „Povelju o bosanskom jeziku“. Izvor: <https://www.preporod.ba/povelja/>

U ovako formulisanom fundamentu Povelje isčitavaju se dvije važne poruke:

1) Rezolutnost same formulacije da *“Bosanski jezik jeste jezik Bošnjaka...”* implicira zaključak kako se odustalo od težnje da bosanski jezik bude element povezivanja i kohezije bosanskohercegovačkog društva, nego se on definira isključivo elementom identifikacije Bošnjaka. Time su bošnjački intelektualci (potpisnici Povelje) zvanično zatvorili makar i teoretsku mogućnost da bosanski jezik bude jezik svih građana Bosne i Hercegovine bez obzira na etno-religijsku pripadnost. Plediramo da je bilo mudro i politički korektno pri formulaciji dodati veznik “i” te tako ostaviti dovoljno strateškog prostora i mogućnosti za dalju borbu oko bosanskog jezika na temeljima državnosti, a ne fragmentarne etničnosti. Dakle, umjesto *“Bosanski jezik jeste jezik Bošnjaka...”* plauzibilnim se čini mala semiotička korekcija sa ogromnim semantičkim rezultatom – *Bosanski jezik jeste jezik (i) Bošnjaka...* kojom se prihvatajući bosanski jezik svojim, ne odriče pravo makar teoretski i deklarativno, da on bude još nečiji (svih građana Bosne i Hercegovine). Prihvatanje (a ne prisvajanje), bi bila ispravnija i mnogo mudrija matrica bošnjačke naučne i kulturne politike sa pragmatično-političkim ciljem – da bosanski jezik bude element integracije države i temelj bosanske nacije, a ne partikularni interes, pravo i vlasništvo samo jedne (bošnjačke) etnije.

2) Drugi dio iskaza *“...i svih ostalih koji ga pod tim imenom osjećaju svojim”*, istina, ostavlja mogućnost da bosanski jezik bude jezik *“i svih ostalih”*, što je zasigurno ponuda koja se rado odbija (posebno od strane druga dva konstitutivna naroda⁵ koji dokazano ne žele da ih se u bilo kom kontekstu definira pod “ostali”), te nudi veoma interesantnu završnu formulaciju: *“...koji ga pod tim imenom osjećaju svojim”*, što opet dodatno usložnjava kompletnu misaonu postavku i otvara vrlo kompleksno pitanje formalnog prihvatanja i osjećanja jezika tek po imenu, a ne po suštini, što ovako važan element u kreiranju unutrašnjih kompromisa na najvažnijim integrativnim pitanjima jedne države-nacije (što pitanje jezika svakako jeste), svodi na nivo nominalnosti i osjetilnosti, a ne sadržajnosti. Anderson (1983) upozorava da je pogrešno jezik tretirati kao *znamenje* nečijeg bivanja ukazujući kako je njegova najvažnija sposobnost da generira zamišljene zajednice – nacije i da se putem njega izgrađuju prijeko potrebne specifične solidarnosti. U ovom kontekstu se referišemo i na argumentaciju akademika Jahića koji priznaje

⁵ Konstitutivni narodi su ustvana kategorija u BiH. No, oko ove sintagme se vode vrlo ozbiljne debate, kako o njenim semantičkim i funkcionalnim tako i politički instrumentaliziranim, često potpuno pogrešnim interpretacijama što dodatno unosi zabunu u svakodnevni politički diskurs. Naglašavamo da je to prijeporna politička konstrukcija iz komunističkog ideološkog narativa bivšeg SSSR-a.

vlasništvo nad jezikom državi, odnosno teritoriji/prostoru a ne narodu koji ga imenuje ili osjeća:

„Jezik je bosanski zato što je to jezik Bosne. To u stvari vjerodostojno oslikava i najstariju svijest o njemu. Ta svijest ogleda se u tome da je to jezik kojim se govorilo i govori, pisalo i piše na određenom prostoru, a da se govornici i korisnici toga jezika imenuju upravo po tome prostoru. Dakle, svijest o jeziku (bosanskom) starija je od svijesti o narodu i od „svijesti“ o njegovom imenovanju (bošnjačkom).”⁶

Ovaj rad nema ambiciju da se ekstenzivnije bavi, kako pitanjem jezika (ovdje je apstrahovan samo kao egzemplarni primjer), tako i niza drugih područja političke, etničke ili nacionalne identifikacije koja su mogla ili još uvijek mogu biti važni elementi integracije, kohezije, homogenizacije ili barem konvergencije bosanskohercegovačkih etno-političkih pluraliteta. Ta važna identitetska pitanja zaslužuju poseban prostor, pristup i fokus u okviru zasebnog naučno-istraživačkog rada.

Definiranje bošnjačke politike i njenih ciljeva

Tokom dosadašnjeg istraživanja, u kojem su postavljene osnovne premise bošnjačke politike, a uviđajući nedostatak njenih konkretnih definicija u dostupnoj literaturi,⁷ u nastavku se ambiciozno nudi vrlo ekstenzivna i sintetizirana definicija bošnjačke politike, uz veoma jasno i precizno definisanje njenih ciljeva, kao svojevrtni izazov, podstrek i poziv aktivnim intelektualnim krugovima (posebno bošnjačkoj akademskoj zajednici), da daju svoj doprinos u eksplicitnom kategorijalnom i vrijednosnom definiranju bošnjačke politike, kao i ključnih komplementarnih pojmova unutar nje same, sa vrlo pragmatičnim ciljem – da se u što široj akademskoj debati osiguraju kvalitetni teorijski temelji za nastavak kritičkog sociološkog diskursa iz kojeg očekivano, treba da emanira recentna bošnjačka socio-politička misao kao rezultat naučne sinteze, često veoma divergentnih puteva emancipacije bošnjačke politike. Kako bi smo dobili potvrdu o nužnosti naučne profilacije bošnjačke političke misli, tokom istraživačkog intervjua je inicirana ova tema. Konaković je apostrofirao njenu važnost i nedvosmisleno potvrdio da je:

„ ... pitanje jasne i profilirane bošnjačke politike i njenog određenja, definisanja i operativnosti je jako bitna stvar koja Bošnjacima na ovim prostorima fali. U tome

⁶ Izvor: <https://faktor.ba/vijest/profdrijahic-jezik-historijski-ne-imenuje-narod-vec-teritorij-na-kojem-se-govori/106630> (Pristupljeno 28.12.2021)

⁷ Za potrebe ovog istraživanja vršeno je vrlo detaljno ali bezuspješno traganje za definicijama bošnjačke politike u dostupnoj referentnoj literaturi domaće i regionalne produkcije.

vidim i jedan od ključnih razloga što recimo neka ozbiljna Bošnjačka akademija ili neka druga institucija bošnjačkih intelektualaca nikad nije mogla ni zaživjeti ovdje jer su je razbijali, ja mislim više vanjski nego unutrašnji faktori ali sam skoro siguran i naše unutrašnje neznanje ili nezainteresovanost.“

Bošnjačku politiku definišemo kao: kolektivnu, intelektualnu, sociološku, komunikološku, metodološki utemeljenu, plansku, sistematsku, racionalnu i svrishodnu djelatnost koja obuhvata različite društvene procese i metode putem kojih Bošnjaci artikuliraju svoja prava, potrebe, interese i ciljeve te u skladu s njima razvijaju strategije i samostalno donose odluke unutar svog naroda; razvijajući vještine upravljanja državom u kojoj žive, njenim javnim poslovima kao i svim ostalim postupcima kolektivnog upravljanja a koji se očituju u planski organiziranim i koordiniranim oblicima društvenoga djelovanja kroz institucije od opšteg značaja, putem kojih Bošnjaci teže ostvarivanju svojih etno-nacionalnih interesa na principima demokratskog kompromisa i opšteg konsenzusa prvenstveno putem pomirenja različitosti i rješavanja konflikata unutar vlastitog korpusa, a zatim i izgradnje jasne pozicije prema drugima kroz posredovanje zajedničkih interesa u državi, uz obezbjeđenje izborne podrške javnosti za demokratsko osvajanje i vršenje vlasti, odnosno, kontrole i raspolaganja materijalnim i nematerijalnim resursima sa kojima se politička moć stvara, održava i implementira unutar države u kojoj Bošnjaci žive.

Ciljeve bošnjačke politike prepoznajemo unutar dva historijski utemeljena ključna imperativa: bošnjačka autohtonost i bosanska državnost. Oni se ostvaruju kroz bezuvjetno, beskompromisno i strateško očuvanje suverene bosanske države kao matične države svih etničkih Bošnjaka, njenog demokratskog, građanskog i pluralnog društva, a unutar nje, očuvanje bošnjačkog narodnog identiteta, integriteta i digniteta. Među ključnim ciljevima bošnjačke politike apostrofiramo još i uspostavu političke, ekonomske i vojne samostalnosti i sigurnosti kao i konstituisanje, razvoj i permanentno jačanje nacionalnih, etničkih, vjerskih, kulturnih, privrednih, finansijskih, odgojno - obrazovnih, naučno - istraživačkih, filantropskih / humanitarnih te sportskih institucija i ustanova uz posebnu brigu o iseljeništvu - bošnjačkoj dijaspori.

Tipologija bošnjačke politike

Kako bismo dobili što kvalitetniji uvid u morfologiju bošnjačke politike, te što jasnije iscrtali, kako njene vanjske konture tako i unutrašnju strukturu, važnim se čini, barem u kratkim crtama, analizirati njenu tipologiju. Referirat ćemo

se na analizu Filandre koji je dao osnovne smjernice za jasnije percipiranje unutrašnje podjele bošnjačke politike prema različitim ideološkim ili doktrinarnim pristupima, što neminovno ukazuje na njen pluralni karakter, te u skladu s time, inicira, barem u teorijskom smislu, pluralno promišljanje o *bošnjačkim politikama*, a ne unificiranoj singularnoj bošnjačkoj politici.

“Bošnjački odnos prema državi, naciji i vjeri, tim temeljnim kategorijama savremenog društvenog ustrojstva, na teorijskoj razini nije još jasno i razgovijetno određen. Unutar bošnjačke posebnosti i njenog odnosa prema bosanskoj općosti mogu se prepoznati, a i danas u prisutna, tri zasebna i odvojena kruga: krug vjere, krug nacije i krug države. Svakom od tih krugova odgovaraju određene društvene i političke snage. Unutar same političke djelatnosti ta tri kruga često se razdvajaju i u različitim povijesnim uvjetima prema njima se bošnjačka cjelina različito odnosi. Uvjetno rečeno, 1) ljevičarski bošnjački blok prvenstveno istrajava na nacionalnim i državnim pravima, neprimjereno i manjkavo vrjednujući cjelinu bošnjačke duhovnosti; 2) politički blok bošnjačkih snaga desnice i centra preovlađujuće je oslonjen na vjerski, a zatim nacionalni i državni dio bošnjačke skupnosti; 3) najslabije su one snage koje, istrajavanjem na pojmu državnosti, podupiru i podrazumijevaju zaštitu i promicanje nacionalnih i vjerskih osobnosti Bošnjaka. I u trenutku kada su prvi put ušli u zajednicu svjetskih naroda, to pitanje unutar Bošnjaka nije dokraja riješeno.” (Filandra 1998: 391,392)

Simplificirajući ovu široku elaboraciju i uvjetnu tipologiju, unutar bošnjačkog korpusa detektujemo tri različite bošnjačke politike:

- 1) Ljevičarsku (utemeljenje pronalazi prvenstveno u nacionalnim i državnim pravima)
- 2) Politiku desnog centra (utemeljenje pronalazi prvenstveno u vjeri, a zatim naciji i državi)
- 3) Etatističku (utemeljenu na državnosti koja podupire i nacionalne i vjerske osobnosti)

Simptomatično je da su sva tri tipa bošnjačke politike zastupljena u disperzivnom bošnjačkom političkom spektru kroz različite političke organizacije (partije/stranke), koje u svakodnevnom političkom ambijentu i areni političke borbe artikuliraju svoje programske ciljeve, veoma često i suviše oštro, skoro antagonistički prema protagonistima drugačijeg bošnjačkog političkog modela ili pogleda na istu, zajedničku stvar. Pronalazak mjere u tom demokratskom i pluralnom bošnjačkom dijalogu bi bio snažan indikator sazrijevanja kolektivne političke svijesti, kao najvažnijeg uslova za profiliranje krovne i objedinjujuće političke platforme koja će biti sposobna detektovati *zajedničke tačke* u različitim stranačkim programima, te tako obezbijediti da suprotstavljene politike tj. njihovi disparatni i singularni pristupi unutar bošnjačkog korpusa funkcionišu na principima ideološke

konvergencije, političke sinergije i koordinirane pluralnosti, tvoreći tako vrlo čvrste temelje bošnjačkoj politici. Da je ovo od iznimne važnosti za Bošnjake danas, potvrđuje i Konaković tokom istraživačkog intervjua govoreći upravo o potrebi definisanja primarnih bošnjačkih političkih ciljeva i strategija.

„Dakle, neki okviri u kojima bošnjačka politika treba da funkcioniše nisu precizirani. Mi koji se aktivno bavimo politikom se slažemo da je naš prioritet BiH ali unutar nje ni na jedan način nismo razradili koncepte i osnovne smjernice našeg političkog ponašanja. Ja ne mislim da je i sada kasno, ne mislim da nije moguće da se na tome radi. Ubijeden sam da se treba na tome raditi i upravo ovo su bili razlozi zašto sam pomagao neke institucije kako bi se na takvoj vrsti strateškog dokumenta radilo u okviru šire društvene rasprave kako intelektualaca tako i ljudi koji ne spadaju u intelektualce sa jasnim ciljem da se dođe do nečega što se može nazivati našim bošnjačkim strategijama, programima, ciljevima i prioritetima i da to, kao narod, konačno imamo.“ (Konaković, intervju)

Dekonstrukcija bosanskohercegovačke države-nacije

Ima li bosanskohercegovačka politika dovoljno kapaciteta i potencijala da unutar sebe obuhvati i pomiri očigledno dispartne i partikularne etno-religijske politike? Da li bosanskohercegovačka (nacionalna) politika kao opšta kategorija emanira unutar državnog sistema autentičnu bošnjačku, srpsku i hrvatsku (etničku) politiku, dozvoljavajući i afirmišući njihove specifične etno-religijske idiome? Može li se bosanskohercegovačka politika razumijevati kao referentni okvir unutar kojeg državni prostor ispunjava *amalgam* sastavljen od bošnjačke, srpske i hrvatske etno-politike? Ovako postavljena indikativna pitanja intencionalno proširuju perspektive i dodatno osvjetljavaju veoma maglovite, nedefinirane, polivalentne i ućahurene procese i odnose. S obzirom na to da je ovo istraživanje fundirano na diskursu iz bošnjačke perspektive, smatramo plauzibilnim, u nastavku, napraviti distinkciju između bosanskohercegovačke (državne-nacionalne) i bošnjačke (etno-religijske) politike i na taj način ukazati na liniju koja razdvaja kategorijalna poimanja termina narod i nacija, te u tom smislu dati nužnu kategorizaciju pripadajućim vrijednostima opšteg i posebnog oslanjajući se na stanovište da “Iz iskustva odnosa općeg i posebnog kao bosanskog i bošnjačkog, moguće je naknadno razumijevati načela bošnjačke političke opstojnosti u XX stoljeću” (Filandra 1998: 390).

Politika jedne države u modernom evropskom kontekstu (od XVII vijeka) je *de facto* nacionalna politika ukoliko državu razumijevamo kao državu-naciju. Da li Bosnu i Hercegovinu možemo smatrati državom-nacijom prema spomenutoj matrici, ukoliko nemamo jasno profilisan bosanskohercegovački nacionalni identitet kroz svijest o državnom jedinstvu svih njenih građana koji

na temelju dejtonskog Ustava koegzistiraju podjeljeni na etno-religijske kolektivitete i ukoliko je, shodno toj podjeli, posmatramo kao državu tri konstitutivna naroda? Ograničeni prostorom i formatom ovog rada, u nastavku dajemo samo najvažnije teorijske postavke iz obimnog istraživanja o državi-naciji kako bismo komparativnom metodom utvrdili da li je Bosna i Hercegovina država-nacija. Ovdje, svakako, treba ukazati na teškoće pri istraživanju morfologije države-nacije ukoliko, prije svega, ne postoji čvrsto teorijsko i empirijsko određenje samog pojma nacije a posljedično tome i naroda, pa nam to pojmovno i definicijsko fluktuiranje ili „semantička pomjetnja“ (Lavić 2021: 164) otežava korištenje jedinstvene epistemološke matrice. Dakle, na pitanje tačnog i preciznog definisanja ovih temeljnih socioloških i političkih pojmova (bez obzira na mnoge pokušaje kroz različite historijski i ideološki redigovane interpretacije), nije nikada do kraja odgovoreno niti su u naučnom smislu do sada date jasne i precizne apodiktičke definicije koje bi nam kao nepromjenjive vrijednosti pomogle da odredimo inidkatore u praktičnoj istraživačkoj praksi. Upravo zbog specifične društvene fluktuacije, promjenjivosti, uslovljenosti historijskim, socijalnim, ideološkim pa i političkim okolnostima, ovi pojmovi su ostali *kamen spoticanja* većini teoretičara i istraživača koji se u krajnjem stavu ipak slažu da niti jedna društvena kategorija, činjenica, pojam ili pojava/fenomen ne mogu biti definisani u konačnom i nepromjenjivom obliku, niti takve definicije mogu imati aksiomatsku formu. Zbog toga, različite društvene teorije i sadržajne definicije ostavljaju sasvim dovoljno prostora za stalna kritička preispitivanja i moguća nova tumačenja i interpretacije pojmova, konjuktorno, u skladu sa potrebama, mjestom ili vremenom kao historijskom odrednicom. O potrebi za novim razmatranjima i razumijevanjima pojmova i procesa među kojima je fokus na narodu i naciji, Abazović (2010: 99) kaže: „Govoriti o Bosni i Hercegovini danas, ukoliko želimo/hoćemo time činiti korak (u)naprijed, zahtjeva za naše bosanskohercegovačke prilike „novo“ razumijevanje starih pojmova i procesa, tj. na način kako su elaborirani u odredjenim teorijskim referencijalnim okvirima recentnije sociološke misli“. Često uočavamo potpuno različito teorijsko, a onda i praktično razumijevanje pojmova narod i nacija⁸ ovisno o tome da li se koriste na vernakularnoj, političkoj ili naučnoj ravni, što dodatno zamagljuje kompletan istraživački prostor. U tom smislu je korisna distinkcija naroda i nacije kojom Lavić (2021: 12) demistificira i oslobađa naučni vokabular: „Važno je razlikovati etniju ili narod kao kulturno-

⁸ Žiga i Đozić (2006) vrše klasifikaciju teorijskih učenja o naciji sistematizujući ih na sljedeći način: subjektivno-idealističke teorije nacije, funkcionalističke teorije o naciji, etatističke teorije o naciji, kibernetiko-komunikacijske teorije o naciji, materijalističko-pozitivističke teorije o naciji i islamska misao o naciji. Autori naglašavaju kako ova klasifikacija i sistematizacija teorija o naciji nije ni konačna niti jedina, već je samo jedan od načina prezentiranja različitih učenja o naciji.

povijesnu formu ljudske zajednice koja se etnološki definira pomoću kriterija kakvi su, naprimjer, zajednički jezik, porijeklo, religija, kultura, kolektivna samodefinicija i zajednički teritorij, od onoga što se danas podrazumijeva pod pojmom nacija kao politička zajednica slobodnih građana jedne države“. Kroz obimne naučne studije, probleme definisanja nacije aktivno razmatraju, između ostalih i F.Meinecke, K.Deutsch, D.Rustow, A.D.Smith, W.Coonor, B.Anderson te nastoje što preciznije odrediti elemente, značenja i ulogu ovog složenog društvenog i političkog konstrukta. O pojmovnim, metodološkim i konceptualnim greškama pri upotrebi pojmova nacija i narod, Filipović (1996: 148,149) upozorava:

„Nije npr. dozvoljeno pojam nacije, koji je nastao i bio sadržajno formiran u 18. i 19. stoljeću, projicirati na ljude i okolnosti, na entitete i značenja koji su postojali osam ili više stoljeća unazad. Tada takvi entiteti, određenog i sasvim specifičnog sadržaja, sasvim osobnih relacija i značenja uopće nisu postojali. Kako se god povijesni fenomeni brzo razvijaju, nastaju, rastu i poprimaju definitivne forme i sadržaje, tako se isto događa i sa našim pojmovima, a konsekventno tome, to se događa najčešće i sa riječima kojima ih označavamo. Isto se odnosi i na pojam i riječ narod i nacija. Ako bismo značenje tih riječi i sadržaj tih pojmova uzimali kao vječne i nepromjenjive, tada bi implicirali stav da su stvarni povijesni fenomeni, a u ovom slučaju narodi, nacije i sl., zapravo, stalni i vječni, nepromjenjivi, što bi, opet, značilo da su ahistorijske pojave. Takav stav bi, naravno, značio i predstavljao ogromnu grešku u mišljenju, ogromnu metodološku, a zatim i pojmovnu, konceptualnu grešku.“

Za potrebe ekstenzivnije analize, spomenut ćemo često korištenu i za ovo istraživanje aplikativnu teoriju po kojoj je narod samo osnovna, prvotna i prelazna forma ka naciji kao političkom konstruktu te da naciju može činiti više naroda/etnijskih okupljenih unutar jednog kompaktnog političkog prostora, definirane teritorije i nacionalne države. „Narod je nacija u nastajanju, čiji je sadržaj dominantno etničke prirode“ (Žiga, Đozić 2006: 178). U prilog ovoj teoriji navodimo još jedno stanovište koje nedvosmisleno potvrđuje evoluciju naroda ka naciji:

“Narod etničku homogenost postiže svođenjem na sebe samog, ukalupljanjem u historijske atavizme, dok nacija, objedinjavanjem raznolikih naroda u sebi, nadilazi etničku uskogrudost stvarajući nov i jedinstven identitet: prepoznavanje građanina kao baštinika nadetničkih vrijednosti oslobođenog kolektivnog, sputavajućeg porekla nametnutog prošlošću, u korist slobodnog udruživanja prospektivne inicijative shodno ličnim afinitetima. Okvir države koja to dozvoljava zove se – nacija.” (Sabo 2014: 47,48).

Na tragu ovakvih teorijskih postavki, istražujući obimnu literaturu koja tretira pitanja kauzalnosti naroda i nacije, uočavamo ključni problem – ambivalentnost razumijevanja nacije tj. postojanje dva dominantna teorijska

modela pri određenju nacije: zapadni (francuski) i istočni (njemački) model (Trbić 2019), odnosno državni model (aktivne, samoopredjeljive političke nacije) i kulturni model (pretežno pasivne kulturne zajednice) kako ih je početkom XX vijeka imenovao historičar F. Meinecke. Također, na skoro identičan način A. D. Smith (1998) razlikuje dva modela formiranja odnosno *oblikovanja nacija*⁹: zapadni-građanski i nezapadni-etnički. Zapadni je određen teritorijalnom pripadnošću, a nacija se shvata kao politička zajednica u kojoj se pojedinac identifikuje sa zajedničkim zakonima i institucijama, dok se kod istočnog modela nacija razumijeva kao zajednica rođenja, koja se temelji na kulturi, jeziku i običajima. U prvom slučaju u pitanju su višedimenzionalni, višepripadni identiteti i pojedinac kao temelj suvereniteta, u drugom jednodimenzionalni etnički identitet zasnovan na mitovima, sjećanjima, tradicijama i simbolima. Ova dva modela razumijevanja nacije su, simptomatično, tačka konflikta u izrazito multietničkim društvima koja dodatno generira već etablirane nesporazume i antagonizme duboko fundirane na divergentnim ideološkim i svjetonazorskim percepcijama civilizacijske aksiologije. Prema zapadnom modelu, nacija se temelji na teritorijalnom principu – čine je svi građani, pojedinci, bez obzira na bilo kakve sličnosti ili razlike među njima, dok se prema istočnom modelu, građanin postaje po etničkom pripadništvu, i to je, po Trbiću (2019), model koji je danas uglavnom napušten. Dakle, simplificirano – u teoriji i političkoj praksi detektujemo dva tipa nacije: građanski i etnički. Dominantan model danas jeste zapadni, građanski, jer kao takav, korespondira sa standardima i normama internacionalnog (međunarodnog) prava, odnosno, savremenim civilizacijskim vrijednostima i modelima uređenja modernog svijeta. “U međunarodnom pravu danas postoje standardi prema kojima su države subjekti međunarodnih odnosa, a pod nacijom i nacionalnošću smatra se isključivo država i pripadnost građana toj državi” (Trbić 2019: 188). Na načelima ovog modela (nacije građana) su još u XVII vijeku udareni temelji modernoj državi-naciji kao sveobuhvatnom rješenju mnogih tada aktuelnih pitanja Evrope i određenju novog, progresivnog kursa koji je sa sobom donio recentni pogled na ljudska prava, pravnu državu, vladavinu zakona, sekularne vrijednosti i razvoj demokratskih-građanskih potencijala društva. Klasici-teoretičari tog vremena: J. S. Mill, J. J. Rousseau, T. Hobbes, J. Locke pišu u korist države-nacije definirajući i razumijevajući državu kroz društveni ugovor. Temelje modernom evropskom (zapadnom, građanskom) shvatanju nacija dao je E. Renan (XIX vijek) dok je E. Gellner (XX vijek) analizirao

⁹ Termin *oblikovanje nacija* nalazimo kod A. D. Smitha koji ga smatra značajnim jer, baviti se definisanjem nacije znači baviti se složenim skupom procesa u vremenu a ne već utvrđenim „esencijama“. (Smith 1998)

politički princip stvaranja nacija. U prilog afirmaciji države-nacije spomenut ćemo i mišljenje (Hobsbawm 1993: 12) kojim se zaključuje kako “Nacije ne stvaraju države i nacionalizme, već upravo obrnuto” te J. Habermasa koji je naciju karakterisao kao konstrukt moderne, kao politički projekt države ravnopravnih građana, bez obzira na njihove etničke, kulturne, religijske i druge razlike dokazujući da “Nacija građana ne izvodi svoj identitet iz zajedničkih etničkih i kulturnih svojstava, već iz *praxisa* građana koji aktivno vrše svoja građanska prava” (Habermas 2002: 36). Nakon svega iznesenog, potrebno je istražiti mogućnosti *uklapanja* Bosne i Hercegovine u teorijske okvire države-nacije imajući u vidu da je jedan od njenih ključnih problema etnička isprepletenost i snažna prisutnost tj. uticaj modela etničkih nacija što perpetuira aporije pri konstituciji bosanske nacije. Prema Laviću, Bosna i Hercegovina jeste država-nacija o čemu on minuciozno promišlja i na više mjesta apodiktički utvrđuje njenu afirmaciju. „Bosna i Hercegovina je 177. država-nacija članica Organizacije Ujedinjenih nacija, a nama se neprestano interpretira kao unija, složena državna zajednica, federacija, konfederacija“ (Lavić 2021: 157). Istina, Lavić se ovdje koristi analogijom, ukoliko je neka država članica OUN to je dokaz sam po sebi da je ona *de facto* država-nacija.¹⁰ Nazovimo to *atribucijom sa vrha*. No, ukoliko o bosanskoj naciji promišljamo iz pozicije populusa tj. *atribucije sa dna*, odnosno, ukoliko ne možemo analitički detektovati, empirijski dokazati i sociometrijski utvrditi postojanje dominantnog bosanskohercegovačkog nacionalnog identiteta, prihvatanja i osjećaja kod svih ili značajne većine pripadnika bosanskih etničko-religijskih kolektiviteta,¹¹ onda na djelu imamo svojevrsnu antinomiju koja zahtijeva da se ovaj problem metodološki drugačije istraži u skladu sa stanovištem “...da je za razumijevanje prilika u Bosni potrebno smisliti i upotrijebiti izvoran metodološki instrumentarij...” (Kržišnik-Bukić 1997: 83). Da bismo istražili ovaj kompleksan problem dvojnih atribucija bosanske nacije potrebno je prije svega detektovati primarni i odlučujući fundament u definiranju bosanskohercegovačke političke stvarnosti a posredno i bosanskog identiteta. Da li je to narod ili nacija? Da bi odgovorili na ovo pitanje, potrebno je analizirati krajnje reperkusije fungiranja oba modela nacije te ih kvalificirati

¹⁰ „Ustav kaže da je Bosna i Hercegovina *demokratska* država. Ona je od maja 1992.godine postavljena u internacionalni poredak kao 177. članica *Organizacije Ujedinjenih nacija* – ne naroda ili etničkih grupa i plemena. Time je jasno da ona pripada svjetskom *poretku država-nacija*...“ (Lavić 2021: 100).

¹¹ Zgodić uviđa ovu činjenicu i predlaže postepeno stvaranje ambijenta u kojem će se graditi pretpostavke za dominantno identificiranje sa bosanskom nacijom: “Kako se radi o dugoročnom historijskom procesu, o projektu za 21. stoljeće to je zadatak nacionalno-državne i kulturne politike da, sa svoje strane, oprezno, taktički osmišljeno, kroz mehanizme socijalnog učenja, institucije javnog odgoja i medijsko oblikovanje svijesti, oslobodi prostor i mogućnosti da se građani identificiraju sa bosanskom nacijom” (Zgodić 2008: 289).

kroz praktičnu primjenjivost na bosanskohercegovački kontekst. Etnički model nacije, po kojem su etničko-religijski kolektiviteti tj. narodi ekvivalentni naciji, pa prema tome sami sebi dovoljni, konsekventno jača monoetničku ali značajno slabi multietničku državu. U multietničkoj Bosni i Hercegovini ovaj model aktivira procese njene desuverenizacije kroz traspondiranje državnog suvereniteta na etno-nacije te je iz takvog ambijenta nemoguće izgraditi stabilnu i funkcionalnu državnu strukturu niti oblikovati i etablirati građansku državu-naciju. Historijski ali i doktrinarno gledajući, tako formirane i samodefinirane etno-nacije nemaju nikakav interes da participiraju u formiranju bilo kakve nove pluralne i sadržajno (kvalitativno) drugačije, državotvorne bosanske nacije koja podrazumijeva *utapanje*, prožimanje ili interferenciju sa Bošnjacima. S druge strane, model građanske nacije osigurava vrlo jasan i definisan put kojim se etničke grupe, odnosno konstitutivni narodi (a ne nacije), *utapaju* tj. konstituiraju u jednu (ili konstituiraju jednu) pluralnu, političku, državnu bosansku naciju građana i tako, konceptualno, trasiraju njeno kretanje ka savremenim civilizacijskim tokovima, standardima i normama, prevazilazeći anahrone modele etničkih nacija koje je Evropa davno odbacila. Suštinsko, ne samo teoretsko nego i empirijsko razlikovanje ovih modela služi kao svojevrsna *vododjelnica* kojom se potpuno jasno razdvaja, a onda i dekodira karakter dva suprotstavljena politička koncepta u Bosni i Hercegovini (etnički i građanski) koji u postdejtonskom političkom sistemu kontinuirano generiraju antagonizme. Kao posljedicu, imamo anemičan i marginaliziran državni identitet uz slabo razvijen i lokalizovan bosanski nacionalni osjećaj. Dva od tri konstitutivna naroda, odnosno njihove legitimirajuće etno-politike kao svoj primarni djelatni cilj imaju osiguranje pune političke vlasti na teritorijama gdje su etnička većina i paralelno tome, slabljenje države, suvereniteta i institucija figurirajući njenu nefunkcionalnost kao stratešku pripremu za teritorijalno cijepanje i pripajanje njenih dijelova susjednim državama, koje su, već vijekovima impregirane velikodržavnim aspiracijama, ključna propagandna izvorišta i ideološko-političke matice subverzivnih, antidržavnih (antibosanskih) etno-religijskih politika u Bosni i Hercegovini. “Oba ova nacionalizma a i zvanične politike obiju susjednih država se otvoreno suprotstavljaju izgradnji bosanskog nacionalnog identiteta i jačanju Bosne i Hercegovine kao države” (Aličehić 2019: 210). Ključne smjernice državne politike koje su sadržane u njenim programskim aktima i strategijama često su samo protokolarne naravi, bez jasne političke podrške i snage koja bi omogućila dinamičnu integrativnu funkciju upravo zbog činjenice da iza države Bosne i Hercegovine ne stoji snažno profilisan nacionalni identitet bosanskohercegovačke nacije.

“Nedostatak unutrašnjeg konsenzusa o prirodi i karakteru političke zajednice, politički sistem koncipiran na modelu dvaju entiteta s asimetričnom strukturom i triju konstitutivnih naroda, te strukturalne slabosti države nesposobne da ostvari unutrašnji suverenitet su samo neki elementi koji reduciraju mogućnosti ostvarenja integrativnih funkcija državnih institucija, kao i samo funkcionisanje države bez međunarodnog intervencionizma, ali i kao subjekta međunarodnog prava.” (Sadiković 2018: 151)

Bez jasne, stabilne i strateški planirane nacionalne politike teško je održavati funkcionalni politički sistem države s obzirom na to da bi državna politika trebala biti subordinarna načelima nacionalne politike. Bez obzira na logičnu i modernoj (zapadnoj) civilizaciji imanentnu preferenciju građanskog modela nacije, na njegovu teorijsku i metodološku jasnoću, kako smo prethodno utvrdili, bosanskohercegovačka nacija još nije prihvaćena u svijesti značajnog broja njenih građana¹², te se iz tog, kapitalnog razloga, o njoj kao o političkoj činjenici u punom kapacitetu ne može govoriti. S tim u vezi, ako ne postoji politika bosanskohercegovačke nacije tj. bosanska nacionalna politika, u pitanje se može dovesti i operativna politika same države te nas to, na primjeru Bosne i Hercegovine, primorava da povučemo neuobičajenu, ali za ovo istraživanje nužnu i simptomatičnu distinkciju između nacionalne i državne politike, iako bi one prema Divjaku (2002: 10) trebale biti inherentne jer “...između nacije (kao eminentno modernog pojma) i moderne države kao instance neutralne u odnosu na kulturno-etničko, može se staviti znak jednakosti”. Ovo teorijsko i konceptualno razdvajanje nacionalne i državne politike u bosanskohercegovačkom kontekstu ima potpuno pragmatične razloge – kako bi se omogućio državi (kao ustavno-pravnom, administrativnom i birokratskom subjektu), zakonodavni, izvršni i sudski integritet ne opterećujući je problemima koje generira veoma slaba, nedefinisana i neartikulisana nacionalna politika (podržana isključivo od Bošnjaka kao glavnih političkih protagonista bosanske nacije), koju zagovornici etničkih nacija i etničkog modela uređenja države potpuno odbacuju i negiraju. Dakle, ako je pitanje bosanske nacije (Bosne kao države-nacije) prijeporno i suspektno za značajan dio etno-političkih politika, onda ga, bez obzira na svu afirmativnu argumentaciju i civilizacijski progresivnu recepciju, treba odvojiti od države koja ima svoju ustavno-pravnu strukturu, institucije i teritorijalni integritet što je minimalno ali dovoljno za njenu stabilnost, kontinuitet i opstanak kao najviši bošnjački politički interes. Ovakva opservacija je na tragu dejtonskog političkog rješenja koje priznaje i

¹² Potvrdu ove činjenice pronalazimo kod Zgodića (2008: 289) i Lavića (2021: 77) koji sličnim pristupima ukazuju na potrebu da se sa mnogo znanja, razumijevanja i razgovora, oprezno, taktički osmišljeno oblikuje svijest i oslobodi prostor kako bi se građani identificirali sa bosanskom nacijom, odnosno da se dođe do svijesti o državnom jedinstvu koje se planski podriva.

garantuje bosanskohercegovačku državnost. Članstvom u OUN, deklarativno, Bosna i Hercegovina pripada svjetskom poretku država-nacija ali sa unutrašnjim, suštinski vrlo aktivnim etničkim podjelama i vitalnim kolektivnim etno-identitetima koji opstruiraju svaki pokušaj uvođenja bosanske nacije u javni prostor i državni politički diskurs dok istovremeno, inspirisani vlastitom sviješću o pripadnosti prekograničnoj etničkoj naciji, crtaju granice unutar države a vanjske brišu.

Etatizacija bošnjačke politike

Već smo utvrdili da strategije i ciljevi bošnjačke politike snažno korespondiraju sa idealom stabilne, sigurne, suverene, sekularne, demokratske i građanske države, te u tom smislu detektujemo veoma aktivan bošnjački potencijal sinergije, koordinacije i podrške državi koji rezultira visokim nivoom međusobnog prožimanja. Potpuno svjesna antidržavnih tendencija kroz aktivne etno-religijske politike, bošnjačka politika je, potpuno razumljivo i opravdano, sav svoj potencijal ugradila u državotvornu konstrukciju, očuvanje, operativnost i vitalnost bosanskohercegovačke političkog sistema. Zbog toga je, često, veoma teško prepoznati razliku između te dvije politike. Nužnost njihove konvergencije pronalazimo u snažnoj potrebi da se očuva autentičnost i supremacija državne politike (kao opšte i primarne), u odnosu na partikularne etno-religijske politike. Taj proces snažnog podudaranja i prožimanja tj. *utapanja* bošnjačke politike u državnu je konstantan i pragmatičan, a na diskurzivnom nivou inherentan bošnjačkoj svijesti o potrebi uspostavljanja i očuvanja stabilne države, te na ovom mjestu uzimajući u obzir sve naprijed navedene činjenice kroz analitičko elaboriranje i istraživačku deskripciju bosanske političke stvarnosti, neminovno identifikujemo i etabliramo specifičan fenomen nominirajući ga – *etatizacijom bošnjačke politike*. Ovaj fenomen se u različitim formama konstantno pojavljuje tokom istraživanja kao temeljni odnos i čvrsta veza bošnjačkog naroda spram države postajući tako izvorište njene egzistencije. Vežanost za Bosnu prema Laviću (2021) bila je i ostala ključna identitetna osnova Bošnjaka a Bosanstvo primarno, polazno i definirajuće određenje njihovog postojanja. S toga se Bošnjaci kako primijećuje Zgodić (2008) otvaraju prema bosansko-domovinskoj osjećajnosti, ka promišljanju bosanskog državno-pravnog statusa te historijskih izvorišta i savremenih sadržaja bosanske patriotske svijesti razvijajući time po Laviću (2018) bosansku političku filozofiju etatizma. Ovaj proces, u kojem je jedan narod spreman svoj izgrađeni, samoodređeni, jasno definisani i autohtoni etno-religijski identitet ugraditi tj. *utopiti* u državni nacionalni okvir i svojim bogato akumuliranim simboličkim kapitalom hipostazirati državne temelje, eksteriorizira političke sadržaje

kojim Bošnjaci ispunjavaju prazan prostor između države i nacije. Bošnjačka politika, suočena sa egzistencijalnim pitanjima opstojnosti države za koju su primordijalno vezani i etno-religijskim inhibicijama moderne države-nacije kao relaksirajućeg modela u multietničkim društvima, potpuno usamljena u historijski posredovanim i neminovnim državotvornim procesima, figurura kao suplement svim onim *praznim mjestima* državnog i nacionalnog identiteta u neprekidnoj evolutivnoj konvergenciji države – kao legitimne činjenice i nacije – kao zamišljene zajednice. Situacija u kojoj Bošnjaci beskompromisno osiguravaju egzistenciju državi kako bi ona, uzvratno, mogla osigurati njihovu egzistenciju na asertivan način objektivira ideju etatizacije bošnjačke politike kao pragmatičnog i operativnog *praxisa* kojim se jamči očuvanje temeljnih vrijednosti i interesa bošnjačkog naroda.

Država, po supstantivnoj definiciji, ima tendencije ka etatizaciji kao instrumentu jačanja unutrašnjeg suvereniteta, državne kontrole nad ljudskim, ekonomskim ili političkim resursima, unutrašnjim procesima i institucijama, dakle riječ je o procesu koji ide od vrha ka dnu. Kroz naše istraživanje utvrdili smo obrnut proces etatizacije, od dna prema vrhu, u kojem bošnjačka politika inicira proces etatizacije vlastitog etničkog identiteta kako bi se, konsekventno tome, trajno integrisala u državni politički sistem i na taj način kontrolisala političke procese i osiguravala opstojnost državne strukture, integriteta i suvereniteta. Ovo permanentno prožimanje bošnjačkog i bosanskog je indikativno na skoro svim nivoima funkcionisanja društva, ne samo kroz politički narativ, simbole i transparentni aktivni patriotizam u ekonomiji, nauci, umjetnosti, kulturi i sportu nego i kroz ultimativnu spremnost da zbog opstojnosti i prosperiteta države te jačanja ideje o bosanskoj naciji, *supuste ljestvicu* svojih etničkih interesa i kao narod pređu Rubikon iz *etnosa* u *demos* transformirajući svoj posebni bošnjački u opšti bosanski identitet. Ovako kompleksan, višedimenzionalan i konsekventan odnos naroda i države predstavlja svojevrsnu paradigmu historijskog usuda koji Bošnjake iznova ostavlja same da grade zajedničku državu i njene institucije, *utapajući* vlastiti identitet i etno-supstancu u bosansku državnost i bosansku naciju.

Zaključak

Tokom ovog istraživanja, bilo je potrebno analizirati nekoliko esencijalnih sadržaja političke stvarnosti Bosne i Hercegovine koji se kroz diverzificirane procese nužno prožimaju derivirajući kompleks etničkih, državnih i nacionalnih interesa unutar već rigidne i Ustavom utemeljene pilarizacije društva. Fokus istraživanja je usmjeren na bošnjačku politiku kao faktor koji u svom pragmatičnom djelovanju ocrta strateški izazov očuvanja etno-

religijskog identiteta Bošnjaka uz simultano stvaranje i jačanje pretpostavki za oblikovanje državne nacije građana. Ovakav izazov, u svojoj suštini, otkriva svu kompleksnost bošnjačke pozicije u aktuelnom političkom ambijentu, koja se bez obzira na historijski kontinuitet stalne borbe te iz nje stečeno vrlo bogato iskustvo, suočava sa sasvim novim oblicima i fazama svog političkog egzistiranja. Razvidno je da su ti izazovi često bili katalizator pogrešnih koraka koje je bošnjačka politika pravila i na taj način usporila ili čak, na neko vrijeme, onemogućila nužne procese formiranja i razvoja bosanske nacije. Aktualiziranje kompleksnosti bošnjačke pozicije posebno dobija smisao ukoliko se bošnjačka politika posmatra od 1990. godine (počinju procesi demokratizacije, uvodi se višestranačje i najavljuje raspad Jugoslavije), kada bošnjačka politika počinje da upravlja procesima i istovremeno kreira vlastiti politički idiom iako je i dalje, konzistentno vezana za ideju, teritoriju i državnost Bosne. Suštinske dileme oko najvažnijih pitanja strateškog određenja bošnjaka postale su, nakon 1990. godine dio njihovog javnog diskursa, kroz ozbiljne političke debate, koje su otkrивale akutnu neartikulisanost stavova oko ispravnog pozicioniranja i ideološkog usmjerenja tek formirane bošnjačke politike novog vremena. Jedno od frekventnijih pitanja unutar bošnjačkog dijaloga se odnosilo na potrebu artikulacije isključivo svojih etno-religijskih potreba kroz snažno insistiranje na vlastitim etno-političkim strategijama, interesima i ciljevima uz nužnu i egzistencijalnu, u nekim momentima i *mesijansku* zainteresovanost za očuvanjem bosanske države. Istraživanjem se utvrdilo kako je bošnjačka politika, *in concreto*, bosanskohercegovačka politika tj. njena paradigma, sa vrlo izraženom propulzivnom funkcijom ispunjavajući sadržajem državnu politiku, dajući joj vitalnost, strategiju i oblik kao metod praktičnog održavanje supstancijalnosti same države ali je time, u refleksiji, nužno *boji* bošnjaštvom što postaje argument za udaljavanje i otuđenje druge dvije (srpske i hrvatske) etno-religijske politike. Čak i prostom komparacijom uočavamo kako strategije i ciljevi bošnjačke politike transparentno i dominantno korespondiraju sa strategijama i ciljevima državne politike, te na taj način tvore koherentan odnos. Pored toga, bošnjačka politika je pluralna u svojoj unutrašnjoj strukturi te smo istražujući tu pluralnost detektovali tri ideološki različita modela (ljevičari, desni centar i etatisti) između kojih se vodi aktivni dijalog koji je, već sam po sebi, snažan indikator sazrijevanja kolektivne političke svijesti o potrebi za ideološkom konvergencijom i političkom sinergijom svih postojećih i mogućih novih ideoloških obrazaca unutar bošnjačkog političkog spektra. Razmatrajući pitanja bošnjačkog etničkog identiteta i tendencija ka oblikovanju bosanske nacije, neminovno smo reaktivirali teorijske postavke o *etničkom i nacionalnom*, posebno u kontekstu analitičkog problematiziranja Bosne i Hercegovine kao države-nacije i uočili intenzivan problem – ambivalentnost razumijevanja nacije tj. postojanje dva, u teoriji i političkoj

praksi dominantna modela (građanski i etnički), koji postajući tačka konflikta, posebno u multietničkim društvima, služe kao svojevrsna *vododjelnica* kojom se potpuno jasno razdvaja, a onda i dekodira karakter dva suprotstvaljena politička koncepta u Bosni i Hercegovini, koji u postdejtonskom političkom sistemu kontinuirano generiraju nesporazume i antagonizme. Bosna i Hercegovina ima taj problem etničke isprepletenost i snažnog uticaja etničkog modela što perpetuira aporije pri konstituciji bosanske nacije. Jedan od zaključaka ovog istraživanja je da ne postoji dominantan osjećaj bosanskohercegovačkog nacionalnog identiteta u svijesti značajnog broja njenih građana, te se iz tog, kapitalnog razloga, o njoj kao o političkoj činjenici u punom kapacitetu ne može govoriti. Ovaj zaključak izvodimo iz činjenice da dva od tri konstitutivna naroda, odnosno njihove legitimirajuće etno-politike kao svoj primarni djelatni cilj imaju osiguranje pune političke vlasti na teritorijama gdje su etnička većina i paralelno tome, slabljenje države, suvereniteta i institucija figurirajući njenu nefunkcionalnost. Konsekventno tome, ključne smjernice državne politike koje su sadržane u njenim programskim aktima i strategijama često su samo protokolarne naravi, bez jasne političke podrške i snage koja bi omogućila dinamičnu integrativnu funkciju upravo zbog činjenice da iza države Bosne i Hercegovine ne stoji snažno profilisan nacionalni identitet bosanskohercegovačke nacije. Potpuno svjesna ovog političkog hendikepa i transparentnih antidržavnih tendencija kroz aktivne etno-religijske diskurse, bošnjačka politika je sav svoj potencijal ugradila u državotvornu konstrukciju, zbog čega je, često, veoma teško prepoznati razliku između državne i bošnjačke politike. Nužnost njihove konvergencije pronalazimo u snažnoj potrebi da se očuva autentična i supremacijska državna politika, kao opšta i primarna, u odnosu na partikularne etno-religijske politike. Kao posljedica, proizašla iz takve nužnosti prožimanja i *utapanja* bošnjačke politike u državnu, pojavljuje se specifičan fenomen – etatizacija bošnjačke politike, kojim objašnjavamo specifikum odnosa i veza bošnjačkog naroda i bosanske države u kojem bošnjačka politika inicira proces etatizacije vlastitog etničkog identiteta sa ciljem integracije u državni politički sistem i osiguranja opstojnost državne strukture, integriteta i suvereniteta. Ovaj fenomen, također, otkriva bošnjački evolutivni prelazak iz *etnosa* u *demos*, transformirajući svoj posebni bošnjački u opšti bosanski identitet, odnosno *utapajući* vlastiti identitet i etno-supstancu u bosansku državnost i bosansku naciju.

Literatura

1. Abazović, D. (2010) *Religija u tranziciji*, Sarajevo: Rabic.
2. Anderson, B. (1983) *Imagined communities*, London: Verso.
3. Aličehić, T. (2019) Vjera, narod i nacija u bosanskoj političkoj strategiji, *Godišnjak BZK Preporod*, Godina XIX, str.205-213.
4. Divjak, S. (2002) *Nacija, kultura i građanstvo*, Beograd: Službeni list SRJ.
5. Filandra, Š. (1998) *Bošnjačka politika u XX stoljeću*, Sarajevo: Sejtarija.
6. Filipović, M. (1996) *Bošnjačka politika*, Sarajevo: Svjetlost.
7. Habermas, J. (2002) *Građanstvo i nacionalni identitet*, U: Divjak, S. ur. Zbornik: *Nacija, kultura i građanstvo*, Beograd: Službeni list SRJ.
8. Hobsbawm, E. (1993) *Nacije i nacionalizam: Program, mit i stvarnost*, Zagreb: Novi Liber.
9. Izetbegović, A. (1995) *Čudo bosanskog otpora*, Sarajevo: BIH PRESS.
10. Izetbegović, A. (1997) *Godina rata i mira*, Sarajevo: NIPP Ljiljan.
11. Kržišnik-Bukić, V. (1997) *Bosanski identitet između prošlosti i sadašnjosti*, Sarajevo: Bosanska knjiga.
12. Lavić, S. (2018) Epoha potisnutosti bosanske nacionalne misli – Pitanje o mogućnosti bosanske komunikativne zajednice etičkog i kritičkog mišljenja, *Godišnjak BZK Preporod*, Godina XVIII, str. 348-364.
13. Lavić, S. (2021) *Diskurs o bosanstvu*, Sarajevo: Fakultet političkih nauka.
14. Mujkić, A. (2017) Bosna i Hercegovina i njezina državnost: društvo ili država? *Godišnjak BZK Preporod*, Godina XVII, str.217- 232.
15. Sabo, D. (2014) *Braće Srbi, šta vam bre bi?*, Sarajevo: TDK Šahinpašić.
16. Sadiković, E. (2018) Bosna i Hercegovina između etnonacionalnog ekskluzivizma i građanske demokratije, *Godišnjak BZK Preporod*, Godina XVIII, str.146-162.
17. Smith, A.D. (1998) *Nacionalni identitet*, Beograd: Biblioteka XX vek.
18. Todorov, C. (2014) *Strah od varvara*, Loznica: Karpos.
19. Trbić, J. (2019) Razaranje Bosne, *Godišnjak BZK Preporod*, Godina XIX, str.185-204.
20. Zgodić, E. (1999) *Ideologija nacionalnog mesijanstva*, Sarajevo: Vijeće kongresa bošnjačkih intelektualaca.
21. Zgodić, E. (2008) *Ideja bosanske nacije*, Sarajevo: Zalihica.
22. Žiga, J. – Đozić, A. (2006) *Sociologija*, Tuzla: Off-Set.

Mr. sc. Nadina Grebović-Lendo

Univerzitet u Sarajevu / University of Sarajevo

Biblioteka Univerziteta u Sarajevu / University of Sarajevo Library

nadina.grebovic-lendo@ff.unsa.ba

Vahid Piralić

Univerzitet u Sarajevu / University of Sarajevo

Filozofski fakultet, Biblioteka / Faculty of Philosophy, Library

vahid.piralic@ff.unsa.ba

UDK 004.738.5:655.41(497.6 Sarajevo)

Stručni članak

OTVORENI PRISTUP NAUČNIM INFORMACIJAMA¹

OPEN ACCESS TO SCIENTIFIC INFORMATION²

Sažetak

Otvoreni pristup podrazumijeva diseminacija naučnih informacija na internetu koje su besplatne krajnjem korisniku. Misija visokoškolskih i univerzitetskih biblioteka jeste povezivanje ljudi i informacija, a ciljevi otvorenog pristupa pomažu bibliotekarima da korisnicima brže odgovaraju na informacijske upite. U ovom radu predstavljeni su osnovni pojmovi otvorenog pristupa s naglaskom na kreiranje časopisa u otvorenom pristupu kroz deset koraka. Također, u radu je predstavljen i portal otvoreni pristup na Univerzitetu u Sarajevu.

Ključne riječi: *otvoreni pristup, naučne informacije, časopisi u otvorenom pristupu, biblioteke, bibliotekari*

Summary

Open access implies the idea of scientific information dissemination over the Internet that is free to the end user. The higher education and university libraries' mission is to connect people and information, and the goals of open access help librarians respond to users' information queries more quickly. This paper presents the basic concepts of open access with an emphasis on creating an open access journal through ten steps. The open access portal at the University of Sarajevo is also presented within the paper, as well.

Keywords: *open access, scientific information, open access journals, libraries, librarians*

¹ Ovaj tekst predstavlja prilagođeno izlaganje na Okruglom stolu **Visokoškolske biblioteke i otvorena nauka** koje je održano 15. 05. 2023. godine u Rektoratu Univerziteta u Sarajevu

² This paper is adapted presentation delivered at the Round table **High Education Institutions' Libraries and Open Science** held at the University of Sarajevo Rectorate on 15/5/2023

Uvod

Otvoreni pristup Piter Suber naziva „revolucijom pristupa“. (Suber, 2016, 9) Da je riječ o revoluciji govore brojne studije, članci i knjige napisane od 2002. godine na ovamo. Stoga bi najjednostavnija definicija otvorenog pristupa glasila da je riječ o nakani da se naučne informacije učine dostupnim korisnicima na internetu bez naplate i ograničenja.

Među institucijama i organizacijama koje podržavaju otvoreni pristup nalaze se: Međunarodna federacija bibliotečkih udruženja i institucija (IFLA), Koalicija za naučno izdavaštvo i akademske resurse (SPARC®), Udruženje univerzitetskih i istraživačkih biblioteka (ACRL), Međunarodni konzorcij za unapređenje naučnih publikacija (ICAAP), Udruženje naučnih izdavača i profesionalnih društava (ALPSP) te Svjetska zdravstvena organizacija (WHO). (Kwasik i Fulda, 2005)

Početak otvorenog pristupa vezuje se za tri dokumenta nastala 2002. i 2003. godine. Riječ je o Budimpeštanskoj inicijativi za otvoreni pristup (2002)³, Izjavi o izdavaštvu otvorenog pristupa iz Betezde (2003)⁴ i Berlinskoj deklaraciji (2003)⁵. Analizirajući sadržaje ovih dokumenata, P. Suber zaključuje da sva tri dokumenta dozvoljavaju jedno ograničenje slobode korisniku, a to je obaveza navođenja izvora i autora rada. (2016, 14)

Otvoreni pristup razlikuje tzv. zlatni i zeleni put. Zeleni put znači samoarhiviranje u čijem procesu autor odabire repozitorij koji dozvoljava ovakav način arhiviranja. Zlatni put podrazumijeva da autor može ili ne mora platiti troškove obrade članka koji u konačnici treba biti besplatan za krajnjeg korisnika tj. čitaoca.

Govoreći o tome šta nije otvoreni pristup, P. Suber ističe:

„1. OA nije pokušaj da se zaobiđe recenziranje (...) 2. OA nije pokušaj da se reformiše, naruši ili odstrani kopirajt. (...) 3. OA nije pokušaj da se autori koji zarađuju od tantijema liše prihoda. (...) 4. OA nije pokušaj da se pokrene realnost troškova. (...) 5. OA nije pokušaj da se umanje prava autora na njegovo delo. (...) 6. OA nije pokušaj da se umanje akademske slobode. (...) 7. OA nije pokušaj da se oslabe pravila protiv plagijatorstva. (...) 8. OA nije pokušaj da se kazne ili omalovaže konvencionalni izdavači. (...) 9. OA ne nameće bojkot bilo koje literature ili izdavača. (...) 10. Suština OA nije

³ Vidi više na: <https://www.budapestopenaccessinitiative.org/>

⁴ Vidi više na: <http://www.ugr.es/~afporcel/bethesda.pdf>

⁵ Vidi više na: <https://openaccess.mpg.de/Berlin-Declaration>

omogućavanje pristupa običnim čitaocima. (...) 11. Konačno, OA nije univerzalni pristup.“ (2016, 24–29)

Čitajući gore istaknute Suberove kategorije zapravo možemo iščitati i cjelokupnu polemiku akademskih krugova oko različitih nedoumica vezanih za otvoreni pristup. Neke od njih su još uvijek aktualne iako je prošlo više od dvije decenije od pojave termina.

O otvorenom pristupu u kontekstu bosanskohercegovačke nauke govori se već duži period. Međutim, možemo kazati da je tema otvorenog pristupa aktualizirana zadnjih godina donošenjem novih zakona u visokom obrazovanju, ali i intezivnom radu na indeksiranju naučnih časopisa.

Univerziteti i biblioteke kao zagovornici otvorenog pristupa uglavnom su fokusirani na časopise u otvorenom pristupu i repozitorije. Univerzitet u Sarajevu proteklih je godina intezivno radio na razvoju izdavačkih politika kada su u pitanju časopisi u otvorenom pristupu, a koje publikuju članice Univerziteta. Tome u prilog ide istraživanje provedeno na Univerzitetu u Sarajevu, koje je realizirano „metodom analize sadržaja mrežnih stranica. Analiza je rađena u drugoj sedmici januara 2022. godine, te su evidentirana ukupno 32 aktivna časopisa u otvorenom pristupu koje objavljuju organizacione jedinice UNSA.“ (Hajdarpašić i Dizdar, 2023, 498)

Aktivnosti Biblioteke Univerziteta u Sarajevu također su bile usmjerene na razvoj izdavačkih politika časopisa u otvorenom pristupu i to kroz organizaciju edukacija koju su tematski obuhvatale sve segmente izdavačkih procesa. Također, važno je napomenuti da je savjetodavna uloga Biblioteke Univerziteta u Sarajevu prepoznata od strane izdavačkih tijela.

„U planiranju izdavaštva naučnih informacija u otvorenom pristupu, kao segmenta otvorene nauke, a koji zahtijeva kontinuirana ulaganja u infrastrukturu, visokoškolske biblioteke treba prepoznati kao neizostavne partnere koji mogu dati svoj doprinos povećanju vidljivosti naučne produkcije na međunarodnom nivou, razvoju strategija i politika oko otvorenog pristupa i otvorene nauke na visokoškolskim institucijama.“ (Hajdarpašić i Dizdar, 2023, 501)

Kao rezultat aktivnosti praćenja naučne produkcije u otvorenom pristupu na Univerzitetu u Sarajevu nastao je i Registar serijskih publikacija u otvorenom pristupu.

Važno je istaknuti da je u procesu uspostavljanja i repozitorij Univerziteta u Sarajevu pod nazivom „Otvoreni repozitorij teza ORTEZ“. Riječ je o univerzitetskom repozitoriju naučnih i obrazovnih sadržaja sa skupom servisa za pohranjivanje, čuvanje, pretraživanje i distribuciju. Repozitorij se trenutno nalazi u fazi implementacije.

Deset koraka do časopisa u otvorenom pristupu

Tradicionalni model izdavaštva i izdavaštva u otvorenom pristupu prolazi iste procese izdavanja. Hanna Kwasik i Pauline O. Fulda u članku „Open Access and Scholarly Communication: A Selection of Key Web Sites“ predstavile su sličnosti i razlike ova dva modela. (Slika 1)

Tradicionalni model			Otvoreni pristup
Autor / Istraživač			Autor / Istraživač
Predaja rukopisa			Predaja rukopisa
Recenzijski postupak			Recenzijski postupak
Objavljivanje (plaća izdavač)			Objavljivanje (plaća autor)
Copyright (nosilac izdavač)			Copyright (nosilac autor)
Arhiviranje (papirno i digitalno)			Arhiviranje (digitalno)
Diseminacija publikacije			Diseminacija publikacije
Online pristup uz naplatu	Online pristup uz institucijsku pretplatu	Dostavljanje publikacije uz naplatu	Otvoren online pristup publikaciji bez naplate

Slika 1: Sličnosti i razlike tradicionalnog modela izdavaštva i izdavaštva u otvorenom pristupu

Preuzeto, prevedeno i prilagođeno sa engleskog jezika sa: <http://www.istl.org/05-summer/internet.html> (Pristupljeno: 15. 8. 2023)

Primijetiti ćete da su razlike uglavnom uočene u dijelu kada počinje objavljivanje rukopisa. Neovisno o modelu, važno je unaprijed odrediti korake koji će pomoći upravljačkim tijelima u izdavaštvu da kreiraju siguran prostor djelovanja kako za sebe tako i za autore/istraživače. Za biblioteke i krajnje korisnike najvažnijim se čini posljednji korak, a to je diseminacija publikacije.

Prvi časopis koji je prihvatio model otvorenog pristupa objavljen je 1987. godine pod nazivom „New Horizons in Adult Education and Human Resource Development“ i distribuiran putem mailing lista. (Kurelović, 2017, 23)

Ako govorimo o kreiranju časopisa u otvorenom pristupu, put nastanka časopisa možemo predstaviti u deset koraka i to:

1. Definirati fokus i područje djelovanja, etički kodeks, recenzijski postupak, naknade za obradu i objavljivanje, politiku plagijarizma, učestalost izlaženja časopisa, politiku otvorenog pristupa, upute za autore i recenzente
2. Definirati upravljačka tijela časopisa
3. Obezbijediti međunarodne standardizirane identifikatore za publikacije
4. Obezbijediti hosting i instalaciju Open Journal Systema
5. Odrediti osobu/tim za održavanje Open Journal Systema (ažuriranje novih verzija sistema, održavanje platforme, unos podataka i sl.)
6. Definirati kategorizaciju radova
7. Odrediti licencu za otvoreni pristup
8. Definirati unos metapodataka za članke
9. Planirati proces indeksiranja časopisa u relevantnim bazama podataka
10. Započeti proces trajnog arhiviranja časopisa

Najvažniji korak u kreiranju časopisa u otvorenom pristupu je definiranje fokusa i područja djelovanja, etičkog kodeksa, recenzijskog postupka, naknade za obradu i objavljivanje, politike plagijarizma, učestalosti izlaženja časopisa, politike otvorenog pristupa te uputa za autore i recenzente. Ovaj korak daje smjernice na koji način će se časopis razvijati, a upravljačkom tijelu časopisa pomaže u razvijanju politike časopisa. Recenzijski postupak treba biti jasno predložen na način da autor nema nedoumice prilikom prijave rada. Također, mora biti opisan proces dvostruke slijepe recenzije i način postupanja sa člankom u slučaju detekcije plagijarizma prije i nakon objavljivanja.

Drugi korak je definiranje upravljačkih tijela. Časopisi moraju imati glavnog i odgovornog urednika i članove redakcije koji će ne samo učestvovati u kreiranju politike časopisa i procesima objavljivanja članaka već biti i prepoznatljiva imena u naučnim oblastima koje časopis pokriva. U ovom koraku važno je da se izdavač rukovodi smjericama i preporukama COPE-a (Committee on Publication Ethics) čiji je zadatak obrazovanje i podrška urednicima, izdavačima, univerzitetima, i drugim tijelima koja su uključena u izdavačku djelatnost.⁶

Međunarodni standardizirani identifikator za publikacije su ISSN (International Standard Serial Number / Međunarodni standardni broj za serijske publikacije) broj i DOI (Digital Object Identifier / Elektronski

⁶ Vidi više: <https://publicationethics.org/about/our-organisation>

identifikator digitalne publikacije) predstavljaju treći korak u kreiranju časopisa u otvorenom pristupu i čine časopis vidljivim korisnicima. Ove identifikatore dodjeljuju nacionalni centri⁷ za ISSN i DOI, obično smješteni u nacionalnim bibliotekama što je i slučaj u Bosni i Hercegovini. Nepostojanje ISSN broja za časopise u otvorenom pristupu obično se pripisuje neznanju izdavača o postojanju ISSN broja za elektronske časopise što je bio i slučaj s pojedinim časopisima Univerziteta u Sarajevu. „Istraživanje koje je provela Dizdar 2019. godine pokazalo je da u grupaciji društvenih nauka od osam časopisa, pet ima online ISSN, da u grupaciji humanističkih nauka od devet časopisa, samo četiri časopisa imaju online ISSN. U grupaciji prirodno-matematičkih i biotehničkih četiri časopisa imaju online ISSN broj, u medicinskim naukama svih pet časopisa imaju online ISSN broj, a u grupaciji umjetnosti jedini časopis ima online ISSN broj.“ (Hajdarpašić i Dizdar, 2023, 500)

Četvrti korak obuhvata izbor sistema za upravljanje časopisima. Postoje različiti sistemi u otvorenom kodu koji mogu koristiti izdavači. Instalacija Open Journal System-a pokazala se vrlo efikasnom kada su u pitanju naučni časopisi u otvorenom pristupu. Trenutno ovaj sistem koristi više od 30.000 časopisa u svijetu.⁸ Open Journal System je sistem za upravljanje časopisima u otvorenom pristupu i važi za najjednostavniji sistem koji osim što je u otvorenom kodu omogućava korištenje osobama s minimalnim informatičkim kompetencijama i vještinama. Za univerzitetske časopise važno je hosting i domenu vezati za jedinstvenu informaciono-komunikacionu strukturu univerziteta. Nakon ovog koraka slijedi i određivanje osoba/tima za održavanje Open Journal Systema (ažuriranje novih verzija sistema, održavanje platforme, unos podataka i sl.). Osim urednika i redakcije, članovi tima trebaju biti bibliotekari i informatičari.

Jasno definirana kategorizacija članaka u časopisima određuje i prefiks časopisa, naučni ili stručni. Uobičajna kategorizacija za naučne časopise, npr: izvorni naučni članak, pregledni naučni članak, studija, prethodno priopćenje i sl. Pri tome, redakcije trebaju voditi računa o tome da naučni časopisi trebaju imati minimalno 60 posto procenata naučnih radova. „Članke najčešće pregledavaju dva do tri recenzenta. Na temelju prijedloga recenzenta urednik ili uredništvo odlučuju o kategorizaciji rada.“ (Hebrang Grgić, 2004, 80)

Autorska prava u otvorenom pristupu najčešće se definiraju licencama. „Najpoznatija inicijativa koja podržava otvoreni pristup, ali dopušta autorima

⁷ Vidi više: <https://nub.ba/>

⁸ Vidi više: <https://pkp.sfu.ca/software/ojs/>

da sami odrede razinu zaštite svojih djela jest Creative Commons.“⁹ (Mučnjak, 2011, 143)

Osmi korak vraća nas u polje djelovanja bibliotekara – informacijskih stručnjaka. Metapodaci za članke moraju biti jednaki za sve članke. Osnovni set metapodataka podrazumijeva: autora, afilijaciju, naslov, sažetak i ključne riječi.

Deveti korak mora obuhvatiti široko sliku časopisa i biti jasno u korelaciji sa misijom i vizijom časopisa. Proces indeksiranja časopisa u relevantnim bazama podataka podrazumijeva informiranost upravljačkih tijela časopisa o kriterijima koje propisuju određene baze podataka. Kriteriji će pomoći upravljačkim tijelima da oblikuju politiku časopisa na način da ona bude zanimljiva i bazama podataka relevantnim za fokus i područje djelovanja časopisa.

Deseti, finalni korak implicira trajno arhiviranje časopisa. Ovaj korak pomaže da zapis o postojanju časopisa ostane u slučaju njegove nedostupnosti u budućnosti, bilo da je uvjetovana prestankom izlaženja ili tehničkim problemima. Postoje komercijalni i nekomercijalni sistemi za trajno arhiviranje. Projekat LOCKSS pod pokroviteljstvom Univerziteta Stanford je peer-to-peer mreža koja razvija i podržava sistem otvorenog koda koji omogućava bibliotekama da prikupljaju, čuvaju i pružaju korisnicima pristup materijalima objavljenim na webu. LOCKSS je kao dodatak integriran i u Open Journal System pa je time i njegova primjena jednostavnija.

Interesovanje za časopise u otvorenom pristupu je i dalje u porastu. P. Suber primjećuje: „Oni koji žele da žive u svetu gde je sve recenzirana literatura iz časopisa slobodno dostupna onlajn postaju sve brojniji i uskoro će biti na odlučujućim pozicijama na univerzitetima, u bibliotekama, u učenim društvima, izdavačkim kućama, finansijskim telima i vladama. Smena generacija je na strani OA.“ (2016, 156)

Međutim, ne smijemo zaboraviti na tzv. predatorske izdavače i časopise koji ostvaruju profit od potencijalnih autora naplaćujući objavljivanje radova u časopisima koji ne zadovoljavaju kriterije za naučne časopise.¹⁰ Liste predatorskih izdavača i časopisa kao što je lista američkog bibliotekara Jeffreya Bealla pomažu autorima/istraživačima da ne pristanu na sumnjive izdavačke ponude.

⁹ Vidi više: <https://creativecommons.org/>

¹⁰ Vidi više: https://www.unsa.ba/sites/default/files/dodatak/2019-10/PREDATORSKI_%C4%8Dasopisi%20-%20informacija.pdf

Portal otvoreni pristup na Univerzitetu u Sarajevu

Provođenjem aktivnosti Biblioteke Univerziteta u Sarajevu, a u segmentu poticanja korištenja i davanja otvorenog pristupa korisnicima kreiran je i portal otvoreni pristup na Univerzitetu u Sarajevu. (Slika 2)



Slika 2

Učešće bibliotekara u promociji otvorenog pristupa je od koristi jer bibliotekari prikupljaju, vrednuju i pohranjuju informacije, obučeni su da pružaju podršku u organizaciji informacija. „Bibliotekari su podržali otvoreni pristup potpisivanjem inicijativa i peticija. Poučili su nastavno osoblje i administratore o razvojnom okruženju naučne komunikacije. Biblioteke su se udružile sa nastavnim osobljem i menadžerima istraživanja radi uspostavljanja otvorenih repozitorijuma, kako bi se nastavnom osoblju i studentima omogućilo da tamo pohranjuju rezultate svojih istraživanja. Bibliotekari su podržali uređivanje i razmenu istraživačkih podataka. Pomogli su izdavačima stručne literature u objavljivanju časopisa i knjiga o otvorenom pristupu i saradivali su sa nastavnim osobljem u stvaranju pristupačnih obrazovnih izvora putem kojih se obezbeđuje kvalitet digitalnog sadržaja, njegova ponovna upotreba i razmena. Otvoreni pristup je, na taj način, izmenio profil akademskih i istraživačkih biblioteka.” (IFLA, 2011, 2)

Portal otvoreni pristup na Univerzitetu u Sarajevu objedinjuje više mrežnih mjesta na kojima se nalaze naučni sadržaji članica, pridruženih članica i nastavno-naučnih baza Univerziteta u Sarajevu. Na portalu je dostupan Registar serijskih publikacija u otvorenom pristupu, časopis Pregled i univerzitetska izdanja u otvorenom pristupu. Univerzitetska izdanja raspoređena su u tri edicije: univerzitetska izdanja, posebna izdanja i projektne publikacije.

Portal je dostupan na <https://otvorenipristup.unsa.ba/> i polazna je tačka svakog studenta i istraživača jer osim pomenutih mrežnih mjesta nudi i naučne informacije drugih izdavača koje su u otvorenom pristupu. Na početnoj stranici portala integrirana je tražilica Unpaywall servisa koju BiH koristi posredstvom sistema COBISS (Kooperativni online bibliografski sistem i servisi). Baza podataka Unpaywall sadrži više desetina miliona naučnih članaka u slobodnom pristupu s kompletnim tekstom. Sadržaji u otvorenom pristupu preuzimaju se iz baza više od 50.000 izdavača i repozitorija.

Među korisnim linkovima istaknuti su: DOAJ (Directory of Open Access Journals), DOAB (Directory of Open Access Books) i OpenDOAR (Directory of Open Access Repositories).

Zaključak

U ovom radu predstavljeni su osnovni pojmovi otvorenog pristupa u kontekstu potreba univerziteta. Poseban akcenat stavljen je na kreiranje časopisa u otvorenom pristupu jer je riječ o aktualnoj temi koja dobija na značaju u akademskim krugovima na Univerzitetu u Sarajevu. Predstavili smo uspostavljanje portala otvorenog pristupa na Univerzitetu u Sarajevu koji je nastao kao produkt aktivnosti i napora Biblioteke Univerziteta u Sarajevu u promociji otvorenog pristupa. Zaključujemo da je promocija otvorenog pristupa i kreiranje portala koji ga promoviraju od važnosti za vidljivost naučne produkcije Univerziteta u Sarajevu. Uloga bibliotekara u promociji i podizanju vidljivosti univerziteta tek postaje prepoznatljiva kao važna od strane menadžmenta Univerziteta. Sigurno je da će se u budućnosti bibliotekari morati dodatno educirati u području otvorenog pristupa kako bi mogli efikasno odgovoriti na izazove koje su pred nama.

Literatura

1. About COPE. *COPE: Committee on Publication Ethics.*, 2023. Dostupno na: <https://publicationethics.org/about/our-organisation>
2. *Max Planck Open Access.*, 2003. Dostupno na: <https://openaccess.mpg.de/Berlin-Declaration>
3. *Bethesda Statement on Open Access Publishing.*, 2003. Dostupno na: <http://www.ugr.es/~afporcel/bethesda.pdf>
4. *Budapest Open Access Initiative.* 2002. Dostupno na: <https://www.budapestopenaccessinitiative.org/>
5. Hajdarpašić, L., & Dizdar, S., 2023. *Uloga visokoškolskih biblioteka u otvorenoj nauci.* U: *Pregled: časopis za društvena Pitanja*, (1), 491–503. Dostupno na: <https://doi.org/10.48052/19865244.2023.1.491>
6. Hebrang Grgić, I., 2004. *Kontrola kvalitete znanstvenih članaka objavljenih u elektroničkoj sredini.* U: *Vjesnik bibliotekara Hrvatske*, 47 (1-2), 78-86.
7. *Iflna izjava o otvorenom pristupu (razjašnjavaње Iflnog stava i strategije).*, 2011. Dostupno na: <https://repository.ifla.org/bitstream/123456789/2038/1/ifla-statement-on-open-access-sr.pdf>
8. Krelja Kurelović, E., 2017. *Prihvatanje otvorenog pristupa znanstvenim informacijama i obrazovnim sadržajima u hrvatskoj akademskoj zajednici* (Doktorski rad).
9. Kwasik, H., & Fulda, P. O., 2005. *Open Access and Scholarly Communication: A Selection of Key Web Sites.* U: *Issues in Science and Technology Librarianship.* DOI:10.5062/F4Q52MK5
10. Mučnjak, D., 2011. *Creative Commons: kreativni oblik zaštite autorskih prava.* U: *Vjesnik bibliotekara Hrvatske*, 54 (4), 161-188. Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/80047>
11. *Open Journal Systems (OJS) - Software - Public Knowledge Project.*, 2023. Dostupno na: <https://pkp.sfu.ca/software/ojs/>
12. Suber, P., 2016. *Otvoreni pristup.* Beograd: Clio.
13. *Creative Commons.*, 2023. Dostupno na: <https://creativecommons.org/>

Mr. Adisa Žero, bibliotečki savjetnik / Library Advisor
Mr. Anja Mastilović, viši bibliotekar / Senior Librarian
Nacionalna i univerzitetska biblioteka Bosne i Hercegovine /
National and University Library of Bosnia and Herzegovina
adisa.zero@nub.ba
anja.mastilovic@nub.ba

UDK 006.72: 004.738.5

Stručni članak

ISBN, ISSN & DOI MEĐUNARODNI IDENTIFIKATORI U SLUŽBI OTVORENE NAUKE¹

INTERNATIONAL IDENTIFIERS ISBN, ISSN & DOI IN THE SERVICE OF OPEN SCIENCE²

Sažetak

U radu će biti prikazana osnovna svojstva i struktura identifikacijskih sistema te definicije i klasifikacija međunarodnih identifikatora i njihova uloga u otvorenoj nauci. Pojasnit će se osnovne informacije potrebne za primjenu međunarodnih identifikatora ISSN, ISBN i DOI. Radom će se dati na uvid mogućnosti i procjene za koje vrste građe i pod kojim se uslovima može zatražiti određeni identifikator.

Ključne riječi: *otvorena nauka, međunarodni identifikatori, PID-ovi, ISSN, ISBN, DOI, naučni repozitoriji, uloga identifikacije, časopisi, knjige, naučni radovi.*

Summary

The paper will present the basic characteristic and structure of identification systems as well as definitions and classification of international identifiers and their role in open science. The basic information necessary for the application of international identifiers ISSN, ISBN, and DOI will be explained. The paper will provide an overview of the possibilities and assessments for which types of materials and under which conditions a certain identifier can be requested.

Keywords: *open science, international identifiers, PIDs, ISSN, ISBN, DOI, scientific repositories, the role of identification, journals, books, scientific papers.*

¹ Ovaj tekst predstavlja prilagođeno izlaganje na Okruglom stolu *Visokoškolske biblioteke i otvorena nauka* koje je održano 15. 05. 2023. godine u Rektoratu Univerziteta u Sarajevu.

² This paper is adapted presentation delivered at the Round table *High Education Institutions' Libraries and Open Science* held at the University of Sarajevo Rectorate on 15/5/2023.

Uvod

Jedan od segmenata otvorene nauke je otvoreni pristup (Open Access), koji označava javnu dostupnost naučne literature na internetu. Njegov osnovni cilj je slobodan pristup naučnom znanju, podacima i rezultatima naučnih istraživanja, riječ je o pokretu koji je značajno izmijenio način pristupa nauci na univerzitetima i u naučnim institucijama. Otvoreni pristup povećava brzinu i efikasnost istraživanja jer istraživači više ne moraju trošiti vrijeme na traženje radova u bazama na koje njihova biblioteka nije pretplaćena, nego dolaze do njih brzo, putem otvorenih repozitorija i časopisa s otvorenim pristupom. Otvorenim pristupom povećava se vidljivost, utjecaj i dostupnost, pa samim tim i društvena korist od naučnih istraživanja.

Vrlo značajnu ulogu u tom procesu imaju i međunarodni identifikatori, a u ovom radu će se predstaviti tri identifikatora koja se koriste u identifikaciji online naučnih sadržaja: ISBN, ISSN i DOI.

Otvorena nauka

Prema Preporukama EU, pristup naučnim informacijama koji je brz i sveobuhvatan pomaže ubrzati inovacije, uvećati učinkovitost i poboljšati kvalitetu rezultata pretraživanja.

Formalno se ideja o slobodnom pristupu naučnim informacijama na međunarodnoj razini bio začela 2002. godine Budimpeštanskom inicijativom za otvoreni pristup (Budapest Open Access Initiative, 2002) u okviru koje je dogovorena definicija otvorenog pristupa, ciljevi i strategije ostvarivanja ciljeva otvorenosti.

Otvorena nauka se najčešće povezuje s otvorenim pristupom publikacijama, ali je sam pojam mnogo širi i obuhvata veći broj principa, kao što su otvoreni podaci, otvoreno recenziranje, otvorena metodologija i otvoreni kod. Iako je ideja otvorene nauke jednostavna, primjena njenih principa složen je proces koji zahtijeva postojanje odgovarajuće tehničke infrastrukture, zakonskih regulativa i kompetencija. Kao vodilja otvorenog pristupa naučnim informacijama često se navodi misao o dijeljenju koju pripisuju Georgeu Bernardu Shawu: "Ti imaš jabuku i ja imam jabuku. Kada ih razmijenimo, i dalje ćemo imati po jednu jabuku. Ti imaš ideju i ja imam ideju. Kada ih razmijenimo, svako će imati po dvije ideje."³

³ Na konferenciji Library Administrators Conference u Illinoisu, 1974. godine, ova konstatacija je navedena kao izreka koja je primjer Shawove duhovitosti.

Otvorena nauka je pokret koji ima za cilj promovisanje i ostvarivanje slobodnog i besplatnog pristupa naučnom znanju, podacima i rezultatima naučnih istraživanja.



Slika 1. Životni ciklus podataka (v. Celjak et al. 2020)

Da bi se ispunili ciljevi otvorene nauke, odnosno da se garantuje dugoročna slobodna i nezavisna dostupnost naučnih informacija, neophodno je osigurati da identifikatori budu zasnovani na otvorenoj, dokumentovanoj arhitekturi, digitalnim repozitorijima. Evaluacija nužno stvara pritisak na istraživače da objavljuju određenim tempom i određene vrste publikacija i radova.

Jedan od ključnih uslova koji treba da ispuni svaki repozitorijum otvorenog pristupa je interoperabilnost sa ostalim servisima koji nude ili prikupljaju metapodatke o naučnim publikacijama. To se na prvom mestu odnosi na poštovanje standarda propisanih Inicijativom za otvorene arhive (engl. Open Archives Initiative) i regulisanih Protokolom za prikupljanje metapodataka (OAI-PMH – Open Archives Initiative Protocol for Metadata Harvesting). OAI-MPH je međunarodni standard interoperabilnosti arhiva i repozitorijuma

zasnovan na prikupljanju, obradi i razmeni metapodataka. U okviru OAI-MPH postoje dve grupe učesnika: pružaoci i sakupljači. Pružaoci podataka održavaju sisteme koji podržavaju OAI-MPH kao sredstvo za deljenje metapodataka. To mogu da budu institucionalni repozitorijumi, bibliografske baze podataka ili otvorene arhive, kao što su npr. arXiv.org ili SSRN. (Smederevac et al., 2020)



Slika 2. Dijagram koji objašnjava prednosti otvorenog pristupa istraživanju. Prilagođeno izvornoj grafici pod CC BY autora Dannyja Kingsleya i Sarah Brown, v. University of Oslo Library. Open Access

Međunarodni identifikatori

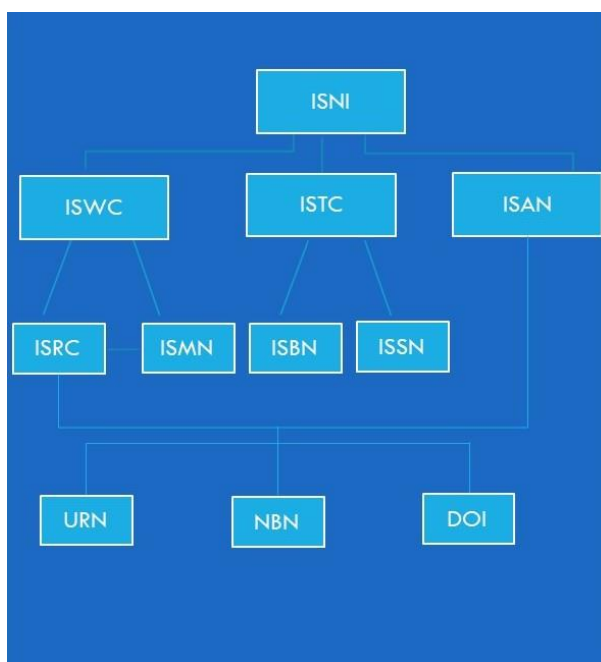
Međunarodni identifikatori su najvažniji elementi pomoću kojih se naučni objekti prepoznaju i razlikuju te povezuju u različitim sistemima. Oni su neophodni da se podaci na webu pronalaze bez poteškoća. Uz pomoć tehnologije identifikatori daju mogućnost bržeg objavljivanja, pretraživanja, povezivanja i korištenja podataka.

Veliki broj naučnih objekata (publikacija, podataka i drugih digitalnih objekata) koje je kreirao veliki broj autora ili saradnika iz različitih organizacija, mogu se pronaći kroz brojne i različite trajne identifikacijske

sisteme. Identifikator je tačan broj ili alfanumerička oznaka koju stroj ili čovjek mogu čitati. On je jedinstven i trajno identifikuje i dohvaća objekt, dokument, osobu, mjesto, organizaciju ili bilo koji entitet, u stvarnom svijetu i na webu.

Najpoznatiji trajni identifikatori ili PID-ovi (*Permanent Identifiers*⁴) su ISBN (*International Standard Book Number*) za knjige, ISSN (*International Standard Serial Number*) za časopise i DOI (*Digital Object Identifier*) za članke, poglavlja knjiga, opće dokumente ili skupove podataka itd.

U ovome radu će se predstaviti tri spomenuta identifikatora koja se koriste u identifikaciji tekstualnih djela u elektronskim izdanjima.



Slika 3. Mreža standarda (v. *ISMN Users' Manual 2016: 25*)

(*ISNI = International Standard Name Identifier, ISWC = International Standard Musical Work Code, ISTC = International Standard Textual Work Code, ISAN = International Standard Audiovisual Number, ISMN = International Standard Music Number, ISBN = International Standard Book Number, ISSN = International Standard Serial Number, ISRC = International Standard Recording Code, URN = Uniform Resource Name, NBN = National Bibliography Number, DOI = Digital Object Identifier*)

⁴ Trajna veza do digitalnog objekta ili sadržaja na webu. Dio su principa FAIR: *Findable, Accessible, Interoperable and Reproducible*.

ISBN

ISBN (*International Standard Book Number* = Međunarodni standardizirani broj knjige) međunarodni je sistem označavanja publikacija pomoću brojeva sa svrhom jednokratne identifikacije svih omeđenih publikacija. To je jedinstven i nezamjenjiv broj za samo jedan naslov ili izdanje knjige.

Ovaj međunarodni identifikator ne koristi se samo za štampane knjige. Za dodjelu ISBN-a zapravo nije važno na kojem je mediju publikacija dostupna. Jedini uslov za dobijanje ISBN-a je da se publikacija temelji na tekstu, da je dostupna javnosti i da je omeđena publikacija.

ISBN-ovi bi se trebali koristiti za identifikaciju svake zasebne digitalne publikacije (uključujući aplikacije), tj. za svaki zaseban proizvod. U vremenu kada se jedan naslov u e-izdanju nudi za korištenje na određenom uređaju, softveru ili ima različita ograničenja upotrebe koja kontrolišu korisničku funkcionalnost (npr. kopiranje, ispis itd.), svaka se zasebna verzija identifikuje vlastitim ISBN-om. Zato se zasebna publikacija obično definiše kombinacijom značajki oblika proizvoda ili detalja i ograničenja upotrebe.

Kada se isti DRM⁵ softver (npr. Adobe ACS4) koristi za različite verzije u istom formatu s istim ograničenjima upotrebe, koje su interoperabilne na različitim uređajima ili softveru, tada se treba koristiti jedan ISBN. Međutim, ako se isti DRM softver koristi na dvije verzije, ali sa značajno različitim ograničenjima upotrebe (npr. jedno dopušta ispis, a drugo ne), tada bi svaka verzija trebala imati svoj zaseban ISBN.

Ako se koristi vlasnički DRM koji se vezuje verziju za određenu platformu, uređaj ili softver, tada, ako su ISBN-ovi dodijeljeni, za svaku takvu verziju treba koristiti zasebne ISBN-ove.

ISSN

ISSN (*International Standard Serial Number* = Međunarodni standardni broj za serijske publikacije) kratak je, jedinstven, jasan i međunarodno prihvatljiv kôd. On omogućava identifikaciju svake serijske publikacije⁶ neovisno o

⁵ Upravljanje digitalnim pravima (*Digital rights management* – DRM) je upravljanje legalnim pristupom digitalnom sadržaju. DRM tehnologije reguliraju korištenje, modifikovanje i distribuciju djela zaštićenih autorskim pravima (npr. softver, multimedijjski sadržaj) i sistem koji provodi ta pravila unutar uređaja. DRM tehnologije uključuju ugovore o licenciranju i enkripciju.

⁶ Serijska publikacija je neomeđena građa koja izlazi u uzastopnim zasebnim dijelovima, obično s brojnim ili hronološkim oznakama, bez unaprijed utvrđena kraja izlaženja (npr. časopisi, novine, magazini, elektronski časopisi, tekući direktoriji, glasnici, godišnjaci,

jeziku ili zemlji u kojoj je publikacija objavljena. Svaki ISSN je jedinstven identifikator za građu koja izlazi u nastavcima bez obzira na to je li nastala u prošlosti, sadašnjosti ili će nastati u skoroj budućnosti i na bilo kojem mediju produkcije. ISSN-ovi se dodjeljuju čitavoj populaciji serijskih publikacija i većini integrirajuće građe.⁷

Mnoge naučne serijske publikacije izlaze i u online okruženju radi lakše diseminacije naučnih istraživanja i rezultata. S ovim fenomenom dolazi do potrebe za dodjelom ISSN identifikatora i ovoj vrsti građe. Važno je istaknuti da se jedan ISSN dodjeljuje svim online verzijama s istim naslovom: digitalizovanim iz štampane verzije, onim koje su “rođene digitalne” (*born digital*), verzijama koje su u isto vrijeme dostupne, a u različitim su kodiranim formatima (npr. PDF ili HTML), kao i verzijama za mobilne aparate, e-čitačima itd. ISSN se dodjeljuje svim vrstama online naučnih izvora: časopisima, blogovima, monografskim serijama, konferencijama, institucionalnim repozitorijima, kontinuiranim integracijskim izvorima poput baza podataka i sl.

DOI

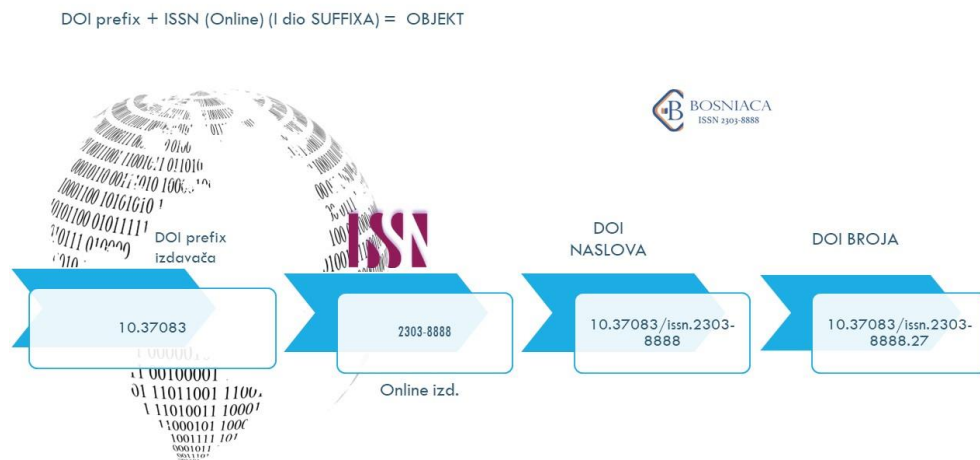
DOI (*Digital Object Identifier* – Digitalni identifikator objekta) nije identifikator digitalnoga objekta, nego trajna poveznica na potpuni digitalni objekt ili na podatak o njemu. DOI ne zamjenjuje nijedan međunarodni identifikator kao što je ISSN, ISBN, ISMN i sl. On može biti dodijeljen objektu bilo koje vrste, i to digitalnom, materijalnom ili apstraktnom, kao i bilo kojoj razini njegove granularnosti.

U izdavaštvu i bibliotekarstvu DOI se koristi za identifikaciju svih vrsta građe, i to knjiga, časopisa, zbornika s konferencija itd. DOI je identifikacijska oznaka koja sama po sebi nema značenje. Ova oznaka ne sadrži podatke o sadržaju ili porijeklu publikacije, odnosno nema nikakvo značenje ili vrijednost kao pravno prihvatljiv dokaz vlasništva autorskih prava nad identificiranim objektom.

zbornici radova raznih društava, instituta, univerziteta, akademija i sl., ljetopisi, statistički godišnjaci, kalendari, pregledi predavanja, izvještaji i monografske serije)

⁷ Integrirajuća građa je kontinuirana građa koja se dopunjuje ili mijenja ažuriranjem koje se uključuje u cjelinu i ne ostaje izdvojeno (npr. publikacije sa slobodnim listovima i URL adrese koje se ažuriraju).

Jedan DOI može biti dodijeljen samo jednom objektu kao što i jednom objektu može biti dodijeljen samo jedan DOI. Jednom dodijeljen DOI ne može se zamijeniti ili obrisati.



Slika 4. Bosniaca, God. 27, br. 27 (2023)

Korištenje ISBN-a, ISSN-a i DOI-ja u identifikovanju online naučnih sadržaja

Izdavač koji želi DOI oznake za svoje monografske ili serijske publikacije, poglavlja ili članke, prije svega mora zatražiti ISBN ili ISSN za online izdanja svojih naslova. Ovi međunarodni identifikatori najčešće se dodjeljuju u Nacionalnim centrima ISBN ili ISSN koji djeluju u Nacionalnim bibliotekama jedne države.

Svakako, kako bi publikacija dobila svoj međunarodni identifikator, mora ispuniti određene uslove koji su navedeni u međunarodnim standardima i pravilima koja slijede svi centri u svijetu i koji dodjeljuju identifikatore u svojim zemljama.

ISBN se dodjeljuje nakon dostavljenog konačnog prijeloma knjige pripremljene za objavljivanje nakon posljednje korekture (bez ispravki i podataka dopisanih rukom) s jasno definisanom naslovnom stranom (3. strana u knjizi) te potpunim impresumom u PDF formatu i URL-om knjige.

ISSN se dodjeljuje nakon što se ispune određeni uslovi:

1. postoji urednički sadržaj (npr. izvor se u većini sastoji od pisanog tekstualnog sadržaja, te se primjećuje urednička/novinarska obrada);
2. identificirana je urednička odgovornost (npr. izjava koja govori o izdavaču/proizvođaču, te je najmanje jedna zemlja iz koje je izdavač navedena u impressumu). Generalno, urednička odgovornost se sastoji od više osoba, a ne od pojedinca;
3. publikacija ima dosljedan naslov (npr. naslov je isti i kada se izvor ažurira) te je na istaknutom mjestu na izvoru;
4. URL je validan (npr. URL vodi do stvarnog izvora);
5. Izvor ima tematski povezan sadržaj, kao i svoje čitatelje.

DOI prefiks izdavačima dodjeljuju različite registracijske agencije. Najpoznatije su Crossref, DataCite i mEdra. Kina, Japan, Koreja, Tajvan i The Publications Office of the European Union (OP) imaju svoje agencije za dodjelu DOI-ja.

Crossref, osim što direktno učlanjuje izdavače koji moraju uz DOI oznake plaćati i godišnju članarinu, daje opciju da izdavači postanu članovi preko sponzorskih organizacija. NUBBiH kao sponzorska organizacija plaća godišnju članarinu, a izdavači plaćaju samo registraciju DOI oznaka koju Crossref naplaćuje.

Svaki izdavač dobija DOI prefiks koji se koristi za kreiranje DOI-ja. Kreirani DOI može dobiti časopis, članak, knjiga, poglavlje iz knjige itd., ali moraju imati naučni sadržaj. Prefiks se ne traži za svaki naslov. Izdavač časopise i knjige kojima dodjeljuje DOI razlikuje u sklopu istog prefiksa pomoću strukture sufiksa.

Da bi se DOI mogao kreirati, publikacija (serijska ili monografska) mora imati svoj standardni broj (ISSN ili ISBN za online izdanje). Ako je u pitanju samo štampana publikacija, DOI se ne dodjeljuje. DOI vodi do mjesta na internetu na kojem je postavljena publikacija.

Izdavač dobija svoj prefiks koji koristi u kreiranju DOI oznaka za svaku vrstu građe. Struktura sufiksa se određuje samostalno.

Sufiks u DOI-ju je niz znakova, jedinstven u sklopu jednoga prefiksa. On treba biti jednostavan, jedinstven, kratak, proširiv i dosljedan.

Pri odabiru strukture sufiksa dopušteno je koristiti znakove “a–z”, “A–Z”, “0–9” i “- . _ ; () /”. Korištenje drugih znakova nije dopušteno. Moguće je koristiti

jedan ili više čvorova radi održavanja hijerarhijskih podataka ili razina granularnosti. Čvorovi su skupine znakova međusobno odvojene interpunkcijskim znakovima. Jednom odabranu strukturu poželjno je ne mijenjati.

Preporučena struktura prvog dijela sufiksa i koja se koristi u standardima je ISBN, ISSN ili akronim naslova. Drugi dio sufiksa je podložan promjeni i predstavlja broj časopisa, redni broj članka i sl.

ISBN-A

Sistem DOI® nudi trajni identifikator koji se može koristiti na digitalnim mrežama. DOI naslov odnosi se na niz sintakse unutar DOI sistema. ISBN-A (“djelotvorni ISBN”) usluga je koju pokreće DOI®, u kojoj se postojeći ISBN izražava u DOI sistemu. (...) Interni sistemi izdavača i baze podataka bibliografskih agencija koriste ISBN kao ključni identifikator. Uvođenje dodatnih identifikatora povećava složenost, troškove i potencijalno zabunu; stoga ima smisla nastaviti koristiti ISBN kao glavni identifikator za digitalne publikacije, umjesto dodavanja novog broja. Uključivanjem ISBN-a u DOI sintaksu na standardni način dobiva se DOI koji je izveden iz ISBN-a. (*doi Foundation. Resources Factsheets*)

ISBN se sastoji od akronima ISBN i trinaest znamenki raspoređenih u pet skupina, međusobno odvojenih crticom. Prva je skupina prefiks od tri broja, druga skupina označava nacionalnu, geografsku ili jezične skupine, treća označava izdavača, četvrta publikaciju, a peta je kontrolni broj. Broj cifri u trećoj i četvrtoj skupini ovisi o broju naslova koje izdavač namjerava objaviti. Npr. naslov *Zrake Uskrsa* koji je objavio izdavač Nacionalna i univerzitetska biblioteka Bosne i Hercegovine ima sljedeću oznaku: ISBN 978-9958-500-11-4:

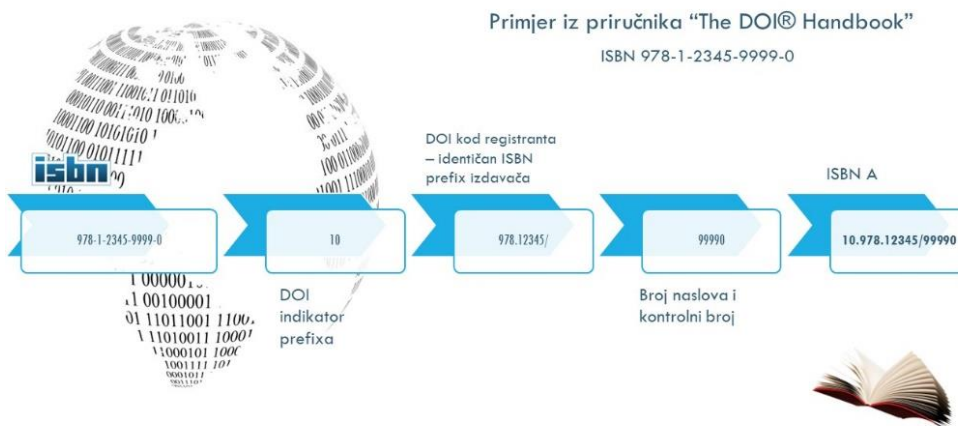
- 978 prefiks sistema ISBN-a
- 9958 međunarodna oznaka za Bosnu i Hercegovinu
- 500 oznaka izdavača
- 11 oznaka publikacije
- 4 kontrolni broj.

ISBN-A u svojoj oznaci uz ISBN uključuje (prefiks sistema ISBN (prefiks za knjige), zemlju, izdavača, naslova i kontrolni broj) i indikator DOI prefiksa.

U DOI priručniku se objašnjava kreiranje ISBN-A uz DOI 10.978.12345/99990. Specifikacija sintakse, čitajući slijeva nadesno, jest sljedeća:

- DOI indikator prefiksa = 10. – DOI počinje s 10
- ISBN prefiks za knjige = 978. ili 979. (prefiks je 978)
- ISBN registracijski element grupe i prefiks izdavača = numerički niz promjenjive dužine od 2 do 8 znamenki (9958 – broj za Bosnu i Hercegovinu)
- Pregradnik prefiksa i sufiksa = /
- ISBN brojač naslova i kontrolna cifra = najviše šest cifri naslova i jedna cifra kontrolnog broja.

ISBN (Online) + DOI prefix = ISBN A



Slika 5. Primjer nastanka ISBN-A (doi Foundation. Resources Factsheets)

Izdavači češće pribjegavaju korištenju akronima ili cijelom ISBN broju kada kreiraju DOI oznaku za omeđenu publikaciju.

Nakon prefiksa koji im je dodijeljen i kose crte koja odvaja prefiks od ISBN-a, dodaju ISBN bez crtica ili s crticama u ISBN-u, koje odvajaju "oznake" različitih dijelova ISBN broja.



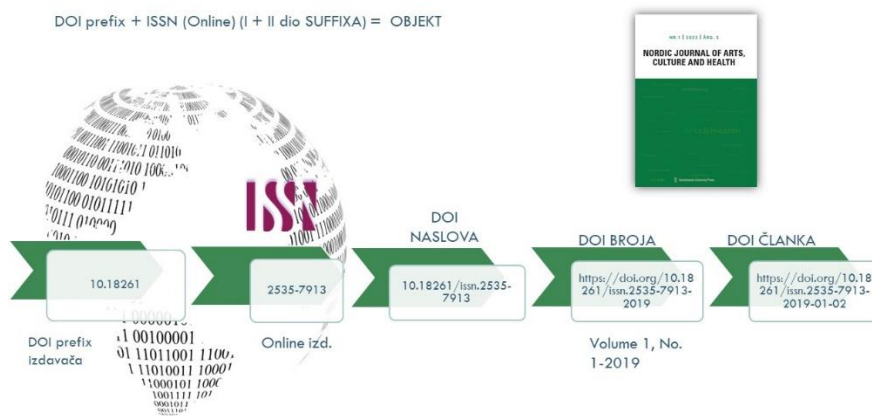
Slika 6. Primjer primjene ISBN-A – URL online izdanje New Technologies, Development and Application V (<https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-031-05230-9>)

DOI koji se kreira za online izdanja naučnih serijskih publikacija koristi u sufiksu podatke serijske publikacije koja će dobiti permanentni identifikator za određeni broj.

Poslije navođenja prefiksa izdavača, kreira se prvi dio sufiksa s ISSN-om naslova ili akronimom časopisa. Ovaj dio sufiksa je uvijek isti. Sljedeći dio sufiksa je promjenjiv i kreira se od jedne do druge kalendarske godina ili godišta, broja i algoritamskog broja (početna stranica članka / redni broj članka). Preporučuje se upotreba ISSN-a za online izdanje radi mogućnosti izmjene slova u akronimu ili riječi u naslovu koje ne zahtijevaju dodjelu novog ISSN-a.¹

Izdavač koji objavljuje više serijskih i monografskih publikacija i dodjeljuje oznaku DOI, za sva izdanja koristi isti prefiks, a sufiksom razlikuje izdanja.

¹ U ISSN priručniku su navedena pravila i primjeri kada se novi ISSN dodjeljuje naslovu koji izdavač želi promijeniti. ISO 3297 Registration Authority / Nacionalni ISSN centri uz pomoć pravila iz priručnika određuju koje su to velike ili male promjene u naslovu i da li naslov mora dobiti novi ISSN.



Slika 7. Primjer uključivanja ISSN-a u DOI – Nordic journal of arts, culture and health

Navođenje DOI-ja

DOI se navodi na odredišnoj stranici objekta (*response page; landing page*) u obliku trajne poveznice, a njegovo navođenje preporučuje se i na samome objektu (i u štampanom obliku ako izlazi na oba medija) kako bi bio vidljiv prilikom preuzimanja ili ispisa identificiranoga objekta.

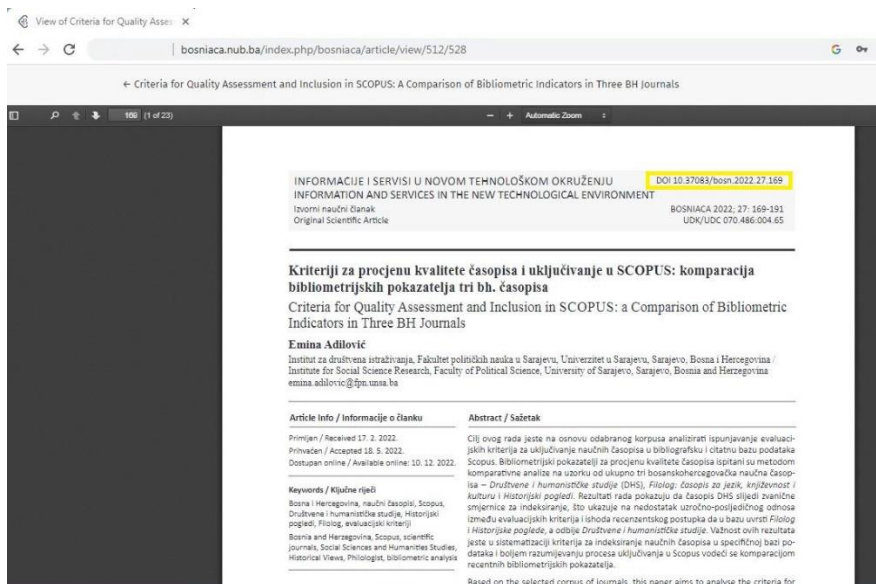
WWW, ISSN, ČASOPIS, ČLANAK, DOI = OBJEKT

DOI NASLOVA: 10.37083/issn.2303-8888

DOI BROJA: 10.37083/issn.2303-8888.27

DOI ČLANKA: 10.37083/bosn.2022.27.169

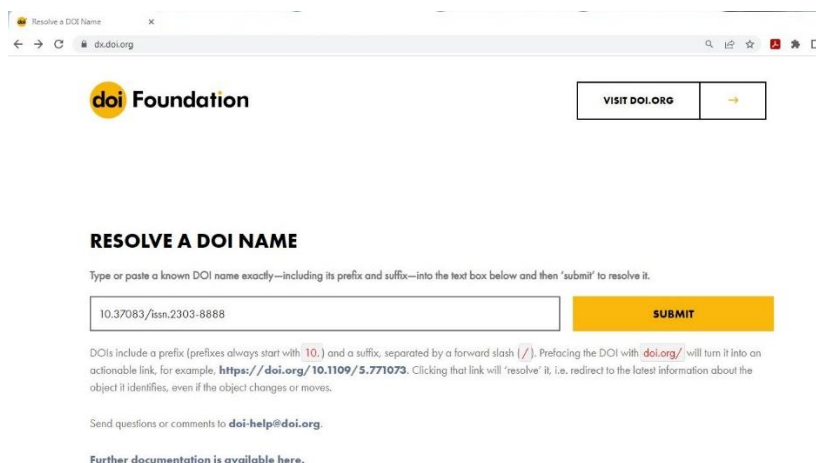
Slika 8. Primjer navođenja DOI-ja na odredišnoj stranici časopisa Bosniaca (<http://bosniaca.nub.ba/index.php/bosniaca>)



Slika 9. Primjer navođenja DOI-ja na objektu – članku u časopisu *Bosniaca* (<http://bosniaca.nub.ba/index.php/bosniaca>)

Zaključak

Uz pomoć međunarodnih identifikatora koji se dodjeljuju online publikacijama, pretraga, pronalazak i korištenje naučnog sadržaja postali su brzi i dostupni korisnicima web-sadržaja. Upisivanje identifikatora u običnu internetsku tražilicu dovoljno je da se traženi sadržaj pronađe u nekoliko sekundi.



Slika 10. DOI naslova časopisa *Bosniaca* u pretraživaču <https://dx.doi.org>

Kako bi ipak mogli razlikovati sadržaje i njihov kvalitet na internetu, pokreti otvorenog znanja definiraju strategiju za razvoj i usvajanje međunarodnih identifikatora s ciljem otvorenosti. Identifikatori ISBN i ISSN dodjeljuju se svakoj građi, bez obzira na sadržinu. Pored naučnih izdanja, identifikatore dobijaju i knjige lakšeg štiva, kao i žuta štampa.

Uz pomoć DOI-ja, Nacionalna i univerzitetska biblioteka Bosne i Hercegovine pomaže bh. naučnoj zajednici da naučne sadržaje razlikuje od sadržaja za zabavu. Prefikse dobijaju izdavači koji objavljuju naučne sadržaje, a DOI-je dobijaju naučni i naučno-stručni članci kao što su izvorni naučni članci, pregledni radovi, stručni radovi i dr. DOI se ne dodjeljuje uvodima i priložima, kao što su biografije, eseji, bibliografije, vijesti, crtice, nekrolozi, recenzije i prikazi, pisma urednika, ispravci, zahvale, indeksi itd.

Iako dobijanje DOI-ja ne uslovljava otvoreni pristup online sadržaju, DOI svakako olakšava pronalazak sadržaja na webu.

Kako bi se postigli ciljevi otvorene nauke, tj. kako bi se osigurala dugoročna dostupnost naučnih informacija koje su besplatne za sve, potrebno je osigurati da se identifikatori temelje na otvorenoj, dokumentiranoj, slobodnoj arhitekturi te da ih podržavaju i pokreću i za naučne zajednice (Des identifiants ouverts pour la science ouverte, 2019).

Literatura

1. Béquet, G. 2019. *It takes a world to review a standard like ISSN!*. Paper presented at: IFLA WLIC 2019 – Athens, Greece – Libraries: dialogue for change in Session 208 – Serials and Other Continuing Resources. Preuzeto s: <https://library.ifla.org/id/eprint/2470/> [3. 4. 2023].
2. *Budapest Open Access Initiative*. [online] Dostupno na: <https://www.budapestopenaccessinitiative.org/> [15. 4. 2023].
3. Celjak, D., Dorotić Malič, I., Matijević, M., Poljak, Lj., Posavec, K. i Turk, I. 2020. *Istraživački podaci – što s njima?: priručnik o upravljanju istraživačkim podacima*. [završna verzija rukopisa prihvaćena za objavljivanje]. Digitalni repozitorij Srca. Dostupno na: <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:102:810090> [19. 10. 2023].
4. Des identifiants ouverts pour la science ouverte: synthèse. *Ouvrir la science – Bibliothèque de la science ouverte*. Dostupno na: <https://www.ouvrirelascience.fr/des-identifiants-ouverts-pour-la-science-ouverte-synthese/> [10. 4. 2023].
5. *doi Foundation. Resources Factsheets*. Dostupno na: <https://www.doi.org/the-identifier/resources/factsheets/doi-system-and-the-isbn-system> [19. 10. 2023].

6. FOSTER, *Facilitating Open Science in European Research. What is Open Science?* [online] Dostupno na: <https://zenodo.org/record/2629946#.ZCKKS63ZByUk> [10. 4. 2023].
7. Getliher, D. 2016. Digitalne reprodukcije serijskih publikacija: identifikacija i katalogizacija. *Vjesnik bibliotekara Hrvatske*, 59 (1/2), 127–146. Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/178468> [5. 4. 2023].
8. Getliher, D. 2022. *IV.1. Identifikatori i identifikacijski sustavi: međunarodni identifikatori knjižnične građe u NSK*. Dostupno na: <http://cssu.nsk.hr/tecajevi/identifikatori-i-identifikacijski-sustavi-medunarodni-identifikatori-knjiznicne-grade-u-nsk/> [5. 4. 2023].
9. Getliher, D., Šehić, S. i Martinić, L. 2019. Hrvatski ured za DOI i Sustav DOI-HR. *Vjesnik bibliotekara Hrvatske*, 62 (2), 191–212. Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/233989> [5. 4. 2023].
10. Green, B. 2007. *Identifiers for the digital word*. Paper presented at: EDItEUR seminar 2007 – Moscow. Dostupno na: <https://player.slideplayer.com/23/6618673/#> [6. 4. 2023].
11. *Guidelines for assignment to e-books*. Dostupno na: <https://www.isbn-international.org/content/guidelines-assignment-e-books/26>
12. *ISBN priručnik*. Dostupno na: <https://www.isbn-international.org/content/isbn-users-manual/29>
13. *ISMN Users' Manual*. 2016. Dostupno na: https://www.ismn-international.org/files/Web_ISMN_Users_Manual_2016.pdf
14. *ISSN Manual*. Dostupno na: <https://www.issn.org/understanding-the-issn/assignment-rules/issn-manual/>
15. *Open-access.network*. [online] Dostupno na: <https://open-access.network/en/information/open-access-primers/green-and-gold> [11. 4. 2023]
16. *Otvorena znanost*. [online] Dostupno na: <https://www.otvorena-znanost.hr/otvoreni-pristup/> [15. 4. 2023].
17. Režan, M. 2016. *ISBD: tiskane serijske publikacije: završni rad*. [e-knjiga]. Zadar: Sveučilište u Zadru. Dostupno na: <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:162:708498> [7. 4. 2023].
18. Ruben V. i Martinez-Fuentes C. 2018. Open Science now: A systematic literature review for an integrated definition. *Journal of Business Research*, 88, 428–436. Dostupno na: <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2017.12.043>. [5. 4. 2023].
19. Smederevac, S., et al. 2020. *Otvorena nauka: praksa i perspektive*. [e-knjiga]. Novi Sad: Univerzitet u Novom Sadu. Dostupno na: <http://psihologija.ff.uns.ac.rs/viz/BEOPEN%20-%20Otvorena%20nauka.pdf> [8. 4. 2023].
20. Tennant, J., et al. 2019. *Foundations for Open Scholarship Strategy Development*. [e-dokument]. Dostupno na: <https://doi.org/10.31222/osf.io/b4v8p> [8. 4. 2023].
21. *The Identifier DOI Handbook*. Dostupno na: <https://www.doi.org/the-identifier/resources/handbook>

22. *University of Oslo Library. Open Access.* [online] Dostupno na:
<https://www.ub.uio.no/english/writing-publishing/open-access/what-is-open-access.html> [18. 10. 2023]
23. Vičić Hudorović, V. 2013. Sestrinski glasnik – uvođenje Digital Object Identifera (DOI) omogućava citiranost svakom objavljenom članku. *Sestrinski glasnik*, 18 (1), 3–4. Dostupno na:
<https://hrcak.srce.hr/file/144472> [6. 4. 2023].
24. Woelfle, M., Oliaro, P. i Todd, M. 2011. Open science is a research accelerator. *Nature Chem*, 3, 745-748. Dostupno na:
<https://doi.org/10.1038/nchem.1149> [8. 4. 2023].

Prof. dr. Emir Mehmedović

Doc. dr. Amel Delić

Univerzitet u Sarajevu / University of Sarajevo

Fakultet za upravu - pridružena članica /

Faculty of Administration - Associate Member

emir.mehmedovic@fu.unsa.ba

amel.delic@fu.unsa.ba

UDK 35.07

Stručni članak

ODLUČIVANJE U JAVNOJ UPRAVI: ODLUKE U UPRAVNOM POSTUPKU

DECISION-MAKING IN PUBLIC ADMINISTRATION: DECISIONS IN THE ADMINISTRATIVE PROCEDURE

Sažetak

Razmatrajući širi okvir odlučivanja u javnoj upravi autori se fokusiraju na postupak i načine odlučivanja, odnosno donošenja odluka u upravnom postupku. Općenito, odlučivanje predstavlja proces i čin izbora između više mogućih alternativa u određenoj situaciji. Ono je od posebnog značaja u upravnom postupku s obzirom na to da se u ovom postupku istovremeno štite javni, ali i pravni interesi građana. Naime, upravni organi u upravnom postupku odlučuju o pravima, obavezama i pravnim interesima fizičkih i pravnih osoba. Odlučujući u upravnom postupku upravni organ u okviru svoje nadležnosti utvrđuje da li su interesi stranke u saglasnosti sa propisima, odnosno javnim interesom i na taj način rješava određenu upravnu stvar. Proces donošenja odluke u upravnom postupku je pravno normiran i on kao takav podrazumijeva primjenu pravila formalne logike. Pravni silogizam predstavlja model procesa odlučivanja, ali njegova upotreba ne znači nužno i da će rezultat zaključivanja različitih pojedinaca, koji zavisi i od ličnih karakteristika, znanja i iskustava biti isti, odnosno da će doći do istih konkluzija. Konkretno radnje u upravnom postupku vrše i odluke donose ovlaštene službene osobe bilo kao pojedinci (rukovodilac upravnog organa ili ovlaštena službena osoba u upravnom organu) ili kao kolegijalni organi. Međutim, kako konkretne odluke u upravnom postupku donose pojedinačne osobe zbog njihovih subjektivnih karakteristika (vrijednosti, stavova, uvjerenja...) postoji mogućnost različitog razumijevanja i povezivanja pravnih normi ili njihove primjene na konkretnu činjeničnu situaciju.

Ključne riječi: *odlučivanje, upravni postupak, upravni akt, pravni silogizam*

Summary

In the paper, the authors are considering a broader framework of the decision-making in Public Administration, examining decision-making process, i.e. the process of making decisions in the administrative procedure. Generally, decision-making is the process and act of choice between several possible alternatives in certain situation. It is of particular importance in the administrative procedure, considering that the public and also legal interests of citizens are simultaneously protected in this procedure. Administrative bodies decide on the rights, obligations and legal interests of natural and legal persons in the administrative procedure. When making a decision in an administrative procedure, the administrative authority determines, within its jurisdiction, whether the interests of the parties are in accordance with the regulations, that is, the public interest, and thus resolves a certain administrative matter. The decision-making process in the administrative procedure is legally standardized and as such implies the application of the rules of formal logic. The legal syllogism represents a model of the decision-making process, but its use does not necessarily mean that the result of the conclusions of different individuals, which also depends on personal characteristics, knowledge and experiences, will be the same, and that the same conclusions will be reached. Particular actions in the administrative procedure are performed and decisions are made by authorized officials, either as individuals (the head of the administrative body or an authorized official in the administrative body) or as collegial bodies. However, as specific decisions in the administrative procedure are made by individual persons, there is a possibility of different understanding and connection of legal norms or their application to a specific factual situation.

Key words: *decision-making, administrative procedure, administrative act, legal syllogism*

1. Uvod

Općenito govoreći, odlučivanje predstavlja izbor između više alternativa koje mogu imati određene posljedice u odnosu na donosioca odluke¹. To je složen, dinamičan i sekvencijalan proces razmišljanja i prosuđivanja koji ima svoja pravila i tok, a koji se okončava donošenjem odluke². S obzirom na to da je odlučivanje proces i čin izbora između više mogućih alternativa donosilac odluke bi, ukoliko želi donijeti racionalnu odluku, prethodno trebao imati predodžbu o mogućim alternativama te tek nakon toga odlučiti koja je

¹ Pusić, E., 1980. *Samoupravljanje i odlučivanje*, Zagreb: Rad Jugoslovenske akademije znanosti i umjetnosti, Razred za društvene znanosti, knjiga 19., str. 98.

² Tipurić, D., Pavić, I., 2012. *Naturalistički pristup odlučivanju: Teorija slika*, Sarajevo Business and Economics Review, br. 32, str. 168.

alternativa za njega najprihvatljivija³. Odluka kao rezultat procesa odlučivanja predstavlja odgovor na situaciju koju karakterišu najmanje tri elementa: (1) mogućnost izbora između dvije ili više alternativa, (2) procjena da svaka alternativa dovodi do određenog rezultata, te 3) postojanja kauzalne veze između posljedica donijete odluke i mogućih alternativa⁴.

Odlučivanje kao proces donošenja odluka je imanentno ljudskim bićima kao pojedincima, ali i društvenoj zajednici kao kolektivitetu. Naime, svakodnevno donosimo mnoštvo, više ili manje važnih, odluka. Neke od njih donosimo brzo, gotovo instinktivno, dok za druge trebamo više vremena i promišljanja, detaljnije procjene i obrazloženja, dodatne informacije ili specifična znanja. Neke odluke se tiču trivijalnih stvari, dok od drugih zavisi naša egzistencija i budućnost. Neke se tiču samo nas kao pojedinaca, dok druge imaju utjecaja (i) na druge pojedince ili širu zajednicu (porodicu, lokalnu zajednicu, različite oblike udruživanja i organizovanja, državu, pa čak i čovječanstvo u cjelini). Sve radnje koje kao pojedinci poduzimamo u privatnom i javnom životu proizvod su prethodnog izbora između mogućih pravaca djelovanja. Izbor smjera djelovanja jednako oblikuju propisane norme, ali i određeni „nevidljivi“ faktori (poput usvojenog sistema vrijednosti, stavova, vjerovanja i sl.)⁵.

Poseban društveni značaj ima ono odlučivanje čiji je predmet zajedničko djelovanje ljudi, odnosno ono odlučivanje koje utječe na veći broj osoba. Takvo odlučivanje se smatra oblikom upravljanja s obzirom na to da ono obuhvata usmjeravanje, povezivanje i usklađivanje ljudi u zajedničkom djelovanju, a što opet nužno zahtijeva i ovlaštenje za donošenja odluka⁶. Za tako donesene odluke njihovi donosioci mogu biti moralno, politički ili pak pravno odgovorni.

Za nas su od posebnog značaja odluke koje donosi javna uprava iz razloga što posljedice njenog odlučivanja imaju utjecaja na veći broj pojedinaca, pa čak i na cijelo društvo. Javna uprava, konkretnije zaposleni u javnoj upravi, kao

³ Ule, A., 2009. *Collective Decision making as the Actualization of Decision Potential*, Interdisciplinary Description of Complex Systems, vol. 7, no. 2, str. 91.

⁴ Dell'Orco, S., 2017. *Decision-Making and Law: Normative Rationality or Evolutionary Rationality?*, Sussex Academic Press, str. 1.

⁵ Korać, T. S., 2016. *Pristrasnost kao prepreka valjanom etičkom odlučivanju u javnoj upravi*, Politička revija, god. (XXVIII) XV, vol. 50, br. 4/2016, str. 160.

⁶ „Upravljanje je usmjeravanje, povezivanje i usklađivanje ljudi u zajedničkom djelovanju koje je kontinuirano, adaptibilno i dinamično.“ – Koprić, I. et al., 2014. *Upravna znanost: Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*, Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, str. 4.

nosioци javnih poslova imaju posebnu odgovornost prema građanima, „*jer sprovođenjem javnih politika u suštini odlučuju o krupnim pitanjima*“⁷. Zbog toga je bitno da se pitanju odlučivanja u javnoj upravi pristupi studioznije. Kako upravni organi obavljaju javne poslove u javnom interesu⁸ njihove odluke bi trebale biti prvenstveno u javnom, a ne u privatnom interesu. Odlučujući u pojedinačnim stvarima, službene osobe upravnih organa mogu konstituisati pojedinačna prava ili nametnuti pojedinačne obaveze određenim osobama, ali to i dalje ostaje u domenu javnog interesa, jer se odlučuje od usklađenosti konkretnog činjeničnog stanja sa općom pravnom normom (kao apstraktnim i općim pravnim pravilom). Međutim, kako i takve odluke donose pojedinci, nužno je stvoriti mehanizme koji će osigurati da institucije javne uprave donose odluke u skladu sa javnim interesom⁹, odnosno izbjeći nastanak onih situacija u kojima će privatni interesi službenih osoba u upravnim organima nadvladati javni interes.

Kako se u okviru javne uprave upravljanje javlja na najmanje tri nivoa (na nivou javne uprave u cjelini, na nivou posebnih upravnih sistema i na nivou upravnih organa)¹⁰ tako možemo govoriti o odlučivanju na nivou javne uprave kao cjeline, odlučivanju na nivou posebnih upravnih sistema te odlučivanju na nivou upravnih organa¹¹.

Posmatrajući sa pozicije organizacije, odlučivanje predstavlja proces koji (najčešće) pokazuje odnose i interakcije u okviru određene organizacije¹². Stoga se organizacije mogu razumijevati i vrednovati (i) po osnovu načina njihovog odlučivanja¹³.

Za potrebe ovog rada mi ćemo razmatrati odlučivanje u upravnom postupku kao jedan od oblika odlučivanja upravnih organa. Ipak, prethodno je nužno dati neke opće napomene o odlučivanju, a posebno odlučivanju u upravi.

⁷ Korać, T. S., *op. cit.*, str. 159.

⁸ Koprić, I. et al., *op. cit.*, str. 3.

⁹ Stančetić, V., 2020. *Odlučivanje u javnom sektoru*, Beograd: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, str. 13-14.

¹⁰ Osim navedenih nivoa odlučivanja u javnoj upravi proces odlučivanja se provodi i na podnivoima. Tako u okviru odlučivanja na nivou upravnih organa možemo govoriti i o odlučivanju na podnivou osnovnih organizacionih jedinica, podnivou unutrašnjih organizacionih jedinica, ali i podnivou pojedinaca unutar upravnih organa.

¹¹ Koprić, I. et al., *op. cit.*, str. 4.

¹² Perko-Šeparović, I., 1975. *Teorija organizacije*, Zagreb: Školska knjiga, str. 133.

¹³ Menger, M., 2019. *Teorija odlučivanja Herberta Simona: decizionistički pristup organizaciji*, Politička misao, god. 56, br. 2, str. 77.

2. Nastanak teorija odlučivanja

Zbog njegovog društvenog značaja pitanje načina odlučivanja okupiralo je brojne teoretičare iz najrazličitijih naučnih oblasti (filozofe, psihologe, statističare, matematičare, ekonomiste...) ¹⁴. Različiti pristupi i shvatanja o tome kako se odluke donose, odnosno kako bi se one trebale donositi proizlaze, između ostaloga, i iz interdisciplinarnosti područja odlučivanja ¹⁵. Razmatrajući ovo značajno pitanje u okvirima različitih naučnih disciplina brojni teoretičari su razvili i svoja viđenja teorija odlučivanja. Stoga, možemo reći da je teorija odlučivanja rezultat zalaganja i teoretskih razmatranja stručnjaka iz oblasti matematike, statistike, filozofije, logike, psihologije i sl. ¹⁶ Baš zbog različitih pristupa i viđenja u odnosu na problem odlučivanja prije se može govoriti različitim teorijama nego o jednoj, jedinstvenoj teoriji odlučivanja ¹⁷. To stoga jer su u fokusu istraživanja filozofa bila pitanja vrijednosti i etike u odlučivanju, psiholozi su istraživali ponašanje pojedinaca i razumijevanje načina na koji ljudi stvarno donose odluke, matematičari su se bavili racionalnim procedurama i logičnim posljedicama različitih pravila odlučivanja, a pravnici procedurama i pravilima glasanja.

Prva naučna istraživanja koja su se bavila problemom odlučivanja nastala su u vezi sa teorijom vjerovatnosti koju su sredinom 17. stoljeća razvili Blaise Pascal i Pierre de Fermat ¹⁸, dok su se prva moderna teorijska razmatranja i naučna istraživanja različitih pristupa odlučivanju pojavila tridesetih godina 20. stoljeća ¹⁹.

3. Klasifikacija teorija odlučivanja

U teoriji postoji više klasifikacija teorija odlučivanja, od kojih je za potrebe našeg razmatranja najinteresantnija klasifikacija na normativne, deskriptivne

¹⁴ Ajduković, M., 1995. *Psihologijski aspekti donošenja odluka u kaznenom postupku*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, vol. 2, br. 2, str. 292.

¹⁵ Sikavica, P. et al., 2014. *Poslovno odlučivanje*, Zagreb: Školska knjiga, str. 73.

¹⁶ Damjanović, K., Janković I., 2014. *Normativna i deskriptivna teorija donošenja odluka u uslovima rizika*, Theoria, vol. 57, issue 4, str. 26.

¹⁷ Sikavica, P. et al., *op. cit.*, str. 77.

¹⁸ „Nastanak teorije odlučivanja često se veže uz nastanak teorije vjerojatnosti, čiji početci sežu u 17. stoljeće, kada su B. Pascal i P. de Fermat pokušali dati matematičko rješenje problema koji je Pascalu 1654. godine postavio kockar Chevalier de Mere, a odnosi se na izračunavanje vjerojatnosti dobivanja najmanje jednog para šestica, ako se dvije simetrične igrače kockice bace 24 puta.“ - Jankov Maširević, D., 2021. *Teorija odlučivanja*, Osijek, str. 1.

¹⁹ Sikavica, P. et al., *op. cit.*, str. 74.

i preskriptivne teorije odlučivanja koju su postavili Bell, Raiffa i Tversky²⁰. Ova klasifikacija se tokom godina nametnula kao najprihvatljivija a time najzastupljenija²¹.

Općenito kazano, normativna i preskriptivna teorija (uz značajne međusobne razlike) daju odgovor na pitanje kako *treba odlučivati*, dok deskriptivna teorija opisuje kako donosioci odluka *stvarno odlučuju* u praksi.

(1) *Normativna teorija odlučivanja* pokušava objasniti kako bi se odluke trebale donositi, odnosno utvrđuje norme, pravila i standarde koje donosioci odluka trebaju primjenjivati u procesu odlučivanja kako bi donijeli racionalne odluke²². Prema ovoj teoriji izbor alternativa bi trebao biti racionalan i kao takav zasnovan na znanjima i informacijama koje određuju izbor između različitih mogućnosti²³. U suštini, teorije odlučivanja jesu teorije o racionalnom donošenju odluka. Ova teorija pretpostavlja postojanje idealnog donosioca odluka koji raspolaže svim potrebnim informacijama, koji logicira sa savršenom preciznošću i koji je potpuno racionalan²⁴. Nedostatak ove teorije je u tome što zanemaruje postojanje kognitivnih i psiholoških ograničenja donosilaca odluka, njegova iskustva, sumnje, strahove, predrasude, protivrječnosti, pristranosti i sl. Ona zanemaruje etičke vrijednosti i standarde koje ima pojedinac ili društvo.

(2) S druge strane, *deskriptivna teorija odlučivanja* opisuje ono što se stvarno događa prilikom odlučivanja, odnosno šta donosioci odluka stvarno rade i kako postupaju²⁵. Ona ima za cilj da objasni kako donosioci odluka istu praktično donose²⁶. Fokus ove teorije je na analizi praksi odlučivanja u cilju utvrđivanja optimalnih izbora. Ona opisuje „način na koji ljudi uobičajeno misle i donose odluke u svakodnevnim poslovnim situacijama“²⁷.

(3) Konačno, *preskriptivna teorija odlučivanja* usredotočuje se na praktičnu primjenu normativne i deskriptivne teorije odlučivanja u stvarnom okruženju. I ova teorija, slično normativnoj, nastoji utvrditi optimalne izbore, međutim, pored toga ona uzima u obzir i ograničenja koja postoje u stvarnosti.

²⁰ Bell, D.E., Raiffa, H., Tversky, A., 1988. *Decision Making: Descriptive, Normative, and Prescriptive Interactions*, Cambridge: Cambridge University Press.

²¹ Sikavica, P. et al., *op. cit.*, str. 79.

²² *Ibid*, str. 85.

²³ Čavalić, A., 2016. *Utjecaj kvalitete podataka i informacija na kvalitetu odluke*, Ekonomska misao i praksa, vol. 25, no. 2, str. 495.

²⁴ Damjanović, K., Janković, I., *op. cit.*, str. 27.

²⁵ Sikavica, P. et al., *op. cit.*, str. 91.

²⁶ Damjanović, K., Janković, I., *op. cit.*, str. 27.

²⁷ Sikavica, P. et al., *op. cit.*, str. 80.

Dakle, ova teorija suštinski predstavlja sintezu normativne i deskriptivne teorije te kao takva nastoji dati preporuke kako doći do odluka koje su moguće i primjenjive u datim uslovima²⁸.

Iako među njima postoje značajne razlike, potrebno je naglasiti snažnu međusobnu povezanost i komplementarnost navedenih teorija odlučivanja²⁹. Različite pristupe odlučivanju između normativne i deskriptivne teorije ne treba posmatrati kao međusobno suprotstavljene, nego prije kao međusobno dopunjujuće što je na kraju i rezultiralo nastankom preskriptivne teorije odlučivanja³⁰.

4. Odlučivanje u javnoj upravi

Savremena javna uprava predstavlja složen sistem koji obuhvata najširi skup svih onih organizacija koje obavljaju javne poslove u javnom interesu (državnu upravu, lokalnu samoupravu i javne službe)³¹, ali i djelatnosti nedržavnih subjekata koje su normativno proglašene i prihvaćene kao djelatnosti od javnog interesa³². Vršeci javne poslove u javnom interesu uprava nužno donosi odluke. Čak se može reći da je donošenje odluka jedna od njenih najznačajnijih uloga. Te odluke posmatrane sa aspekta javne uprave mogu biti strateške, taktičke ili operativne. U pravilu, strateške odluke se donose na nivou javne uprave kao cjeline kao i na nivou posebnih upravnih sistema (npr. zdravstveni sistem, obrazovni sistem, penzijski sistem i sl.), dok se taktičke i operativne odluke uglavnom donose na nivou pojedinačnih upravnih organa.

Na strateškom nivou, prvenstveno kroz utvrđivanje javnih politika određuju se ciljevi koje javna uprava treba ostvariti. Ti ciljevi se utvrđuju u skladu sa vrijednostima i interesima određene društvene zajednice, odnosno u skladu sa javnim interesom³³. Na taktičkom nivou sačinjavaju se programi i planovi kao modaliteti ostvarivanja ciljeva utvrđenih javnim politikama. Konačno, na operativnom nivou donose se konkretne odluke kojima se postavljeni ciljevi provode u život.

Odlučivanje u upravi, prema Stančetiću, ima čvršće okvire, konkretnije ciljeve, jasne informacije i baze podataka, te je više prisutna tehničko-stručna

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Ibid.*, str. 82.

³⁰ Ajduković, M., *op. cit.*, str. 297.

³¹ Koprić, I. et al., *op. cit.*, str. 1-3.

³² Pusić, E., 2002. *Upravljanje u suvremenoj državi*, Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu, str. 119.

³³ Koprić, I. et al., *op. cit.*, str. 1.

dimenzija, tj. primjena uhodanih tehnika odlučivanja, koje su razvijene u teoriji odlučivanja i kasnije u javnim politikama³⁴.

Treba istaći da u savremenoj javnoj upravi odluke ne donose samo rukovodioci upravnih organa. Naime, sve češće i sve veći broj odluka, prije svega onih operativnih i programiranih³⁵, donose i određeni državni službenici u upravnim organima. Tako neke odluke bitne za funkcionisanje upravnih organa donose šefovi srednjeg i nižeg nivoa upravljanja (osnovnih i unutrašnjih organizacionih jedinica), članovi posebnih komisija i radnih tijela (npr. disciplinske komisije, komisije za prijem državnih službenika, komisije u postupcima javnih nabavki i sl.) te konačno, za ovaj rad najznačajnije, ovlaštene službene osobe u upravnom postupku.

Odluke koje donosi javna uprava možemo ugrubo podijeliti na: (1) odluke koje se donose u utvrđivanju i provođenju javnih politika, uključujući tu i pitanje pravnog normiranja određenih društvenih odnosa, (2) odluke koje se tiču upravljanja upravnim organima, uključujući i pitanje upravljanja ljudskim resursima, (3) odluke koje se tiču odnosa upravnih organa sa trećim osobama te (4) odluke koje se donose u upravnim postupcima. Kako je predmet ovog rada odlučivanje u upravnim postupcima, u nastavku ćemo se fokusirati samo na ovaj segment odlučivanja uprave.

5. Odlučivanje u upravnom postupku

Jedan od osnovnih zadataka savremene javne uprave kao „javnog servisa građana“ je da vrši javnu službu u interesu tih građana i društva u cjelini³⁶. Njen prvenstveni zadatak je služenje, a ne upravljanje, ali ona i dalje, nužno mora autoritativno odlučivati o pravima, obavezama i pravnim interesima svojih građana. Taj autoritativni momenat ona ostvaruje prije svega u upravnom postupku³⁷.

U teoriji prava pod postupkom se podrazumijeva takav način rada u kojem se određene radne operacije ili njihovi dijelovi obavljaju na isti način, u svim

³⁴ Stančetić, V., *op. cit.*, str. 32.

³⁵ Pod programiranim odlukama podrazumijevamo odluke koje se donose u cilju rješavanja rutinskih problema i u situacijama koje se ponavljaju. S druge strane, neprogramirane odluke bi bile one odluke koje se donose u situacijama koje nisu uobičajne i koje se ne ponavljaju.

³⁶ Mehmedović, E., Stojanović, S., 2022. *Utjecaji množine volja na nastanak upravnog akta*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Tuzli, god. VIII, br. 1, str. 8.

³⁷ *Ibid.*

istim slučajevima³⁸. To su postupci kojima se uređuje postupanje odgovarajućih organa (sudskih ili upravnih) u primjeni materijalnih normi. Jedan od osnovnih i zasigurno najzastupljenijih pravnih postupaka jeste upravni postupak.

Pod upravnim postupkom podrazumijevamo skup procesnih pravila koja uređuju način djelovanja i postupanja upravnih organa prilikom odlučivanja o pravima, obavezama i pravnim interesima fizičkih i pravnih osoba. Uređenje načina postupanja upravnih organa prilikom primjene materijalnih propisa vrlo je bitno jer se njime štite kako javni interes tako i prava i pravni interesi građana³⁹. Pravilima upravnog postupka se omogućava da se „prema jednakima postupa jednako“, odnosno da se otkloni ili barem umanjí subjektivizam službenih osoba kod donošenja upravnog akta⁴⁰. Stoga se upravni postupak smatra najznačajnijim i osnovnim postupkom koji reguliše rad javne, a napose državne uprave⁴¹.

U upravnom postupku upravni organ, na osnovu i u okviru pravnih normi, kao normiranog javnog interesa, odlučuje o pravu, obavezi ili pravnom interesu stranke, kao njegovom subjektivnom pravu. Pravnim normama se regulišu, tj. uspostavljaju, mijenjaju ili prekidaju odnosi koji rezultiraju promocijom i zaštitom općih (generalnih) i pojedinačnih (partikularnih) interesa unutar konkretne društvene zajednice. Preduslov toga je da su pojedinačni interesi nekonkurentni općem interesu⁴². Dakle, u upravnom postupku se rješava sukob između općeg (javnog) interesa i subjektivnog (privatnog) interesa stranke, a od upravnog organa se traži istovremena zaštita kako javnog tako i privatnog interesa⁴³. Rješavajući u upravnom postupku upravni organ u okviru svoje nadležnosti utvrđuje da li su interesi stranke u saglasnosti sa propisima, odnosno javnim interesom. Oni moraju postupati zakonito u smislu pravilnog

³⁸ Pusić, E., 2002. *Nauka o upravi*, XII. izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Zagreb: Školska knjiga, str. 338.

³⁹ Đerđa, D., 2012. *Pravila upravnog postupka u europskom pravu*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 33, no. 1, str. 109.

⁴⁰ Đelmo, Z., Delić, A., 2014. *Materijalna i procesna zakonitost pojedinačnih upravnih akata u cilju zaštite pravnog poretka države*, Uprava, vol. 5, br. 2, str. 21.

⁴¹ Lilić, S., 2016. *Edukacija voditelja upravnih postupaka i inspektora u Bosni i Hercegovini: Materijali sa provedene obuke sa modelima obrazaca za praktičnu primjenu*, Sarajevo - Banja Luka, str. 7.

⁴² Delić, A., 2017. *Preduslovi reforme upravnog postupka u kontekstu praksi i standarda e-uprave*, Uprava, vol. 8, br. 1, str. 68.

⁴³ Kovač, P. 2011. *Šutnja uprave između teorije i prakse u Sloveniji*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Rijeci, vol. 32, br. 2, str. 870.

i zakonitog odmjeravanja između javnog interesa, oličenog u pravnim propisima, i pravno zaštićenih interesa stranaka⁴⁴.

Donošenju rješenja u upravnom postupku kao materijalizaciji postupka odlučivanja prethodi provođenje dokaznog postupka čiji je cilj utvrđivanje pravno relevantnih činjenica (*pravno relevantnog činjeničnog stanja*)⁴⁵. Nakon toga se, na utvrđeno činjenično stanje primjenjuje odgovarajući propis, odnosno, „*vrši se pravna kvalifikacija činjenica, kako bi se formulisalo pojedinačno pravilo za ponašanje stranke u konkretnoj situaciji*“⁴⁶.

Treba istaći da iako pod pojmom „*odlučivanja u upravnom postupku*“ prevashodno razmatramo pitanje donošenja odluke o meritumu upravne stvari, odnosno o načinu donošenja upravnih akata (rješenja i zaključaka), ne smijemo zaboraviti da upravni postupak čini više sukcesivno donesenih odluka od strane upravnog organa koji provodi upravni postupak, počevši od ocjene o nadležnosti za vođenje postupka, odluke o pokretanju ili nepokretanju upravnog postupka, odluke o izvođenju ili neizvođenju određenih dokaznih sredstava, odluke o održavanju usmene rasprave, slobodne ocjene dokaza, razlučivanja relevantnih od nerelevantnih činjenica, ocjene dokazne snage izvedenih dokaza i sl. Sva ova pitanja spadaju u kontekst odlučivanja u upravnom postupku, međutim zbog obima ovog rada nije ih moguće sve razmotriti.

5.1. Proces upravnog odlučivanja

Kada govorimo o procesu upravnog odlučivanja pitanje na koje treba dati odgovor jeste: na koji način se dolazi do odluke u upravnom postupku.

Proces donošenja odluke u upravnom postupku je pravno normiran i on kao takav podrazumijeva primjenu pravila formalne logike. Da bi odluka u upravnom postupku bila ispravna, ona mora biti neprotivrječna, mora upotrebljavati formalno-logička pravila definisanja i klasifikacije pojmova te se mora odvijati u formama deduktivnog, silogističkog zaključivanja⁴⁷.

Silogizam je misaono-logički proces koji predstavlja najpoznatiji oblik deduktivnog zaključivanja. Prema Lukiću „*pravni silogizam, kao strogo*

⁴⁴ *Ibid*, str. 876.

⁴⁵ „*Činjenice za koje pravo veže postanak, promjenu ili prestanak pravnog odnosa, a u vezi s tim postanak, prestanak ili promjenu subjektivnih prava nazivaju se pravnim činjenicama*“ - Vedriš, M., Klarić, P., 1996. *Građansko pravo – Opći dio, stvarno, obvezno i nasljedno pravo*, drugo izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Zagreb: Narodne novine, str. 22.

⁴⁶ Tomić, Z., Bačić, V., 1999. *Komentar Zakona o opštem upravnom postupku sa sudskom praksom i registrom pojmova*, sedmo izdanje, Beograd: JP Službeni list SRJ, str. 273.

⁴⁷ Visković, N., 2004. *Argumentacija i pravo*, Beograd: Dosije, str. 20.

logički postupak obezbeđuje tačnu primenu normi. Naravno, uslov za to je da su prethodno ispravno rešena odgovarajuća pravna i činjenična pitanja⁴⁸. Silogizam se sastoji se od tačno dvije premise i jedne konkluzije, pri čemu između premisa i konkluzije postoji nužna veza⁴⁹. Konkluzija se ne izvodi samo iz jedne premise nego pretpostavlja postojanje dvije premise i pojavljuje se kao logična konsekvencija tih premisa⁵⁰. Specifičnost pravnog silogizma u odnosu na silogizam općenito je u specifičnom sadržaju premisa i konkluzije. Premisu maior pravnog silogizma čini pravno pravilo tj. norma, premisu minor čine pravno relevantne činjenice, dok konkluziju predstavlja dispozitiv upravnog akta. Pravilnom primjenom pravne norme (premissa maior) na utvrđeno pravno relevantno činjenično stanje (premissa minor) ovlaštena službena osoba bi trebala doći do pravilne i na zakonu zasnovane odluke (konkluzije)⁵¹.

Pravna norma uređuje određene društvene odnose, odnosno sadrži volju normotvorca koja uređuje šta treba da postoji i šta treba da se dešava u određenoj oblasti društvenog života⁵². Potpuno i pravilno utvrđeno pravno relevantno činjenično stanje je pretpostavka za pravilnu primjenu materijalnog prava i donošenja zakonite odluke. Dakle, bez potpuno i pravilno utvrđenog činjeničnog stanja nije moguće pravilno primijeniti materijalno pravo, a samim time niti donijeti zakonitu odluku. Toga je bio svjestan još Aristotel koji je rekao da “su činjenice jedino oružje kojim se opravdano boriti, tako da je sve ono što se nalazi van oblasti dokazivanja izlišno”⁵³. Na kraju, odluka se svodi na određivanje one pravne norme koja se treba primijeniti na utvrđeno činjenično stanje, odnosno na zaključak o tome da li utvrđeno činjenično stanje sadrži elemente nužne za primjenu određene pravne norme⁵⁴.

S obzirom na činjenicu da proces upravnog odlučivanja zasnovan na primjeni pravila formalne logike pretpostavka je da bi sve ili barem većina osoba koje donose odluke trebale na osnovu istih normi (premissa maior) i na osnovu istih pravno relevantnih činjenica (premissa minor) doći i do iste konkluzije⁵⁵. Ovdje se govori o idealnom, tj. racionalnom odlučivanju koje ne uzima u obzir

⁴⁸ Lukić, D.R., 1971. *Metodologija prava*, Beograd: Naučna knjiga, str. 222.

⁴⁹ Petrović, G., 2011. *Logika*, 2. izdanje, Beograd: Zavod za udžbenike, str. 68-86.

⁵⁰ Petrović, D., 1964. *Zaključci o bitnim činjenicama u parničnom postupku*, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, god. XII, br. 2-3, str. 288.

⁵¹ Uzelac, A., 1997. *Istina u sudskom postupku*, Zagreb: Pravni fakultet, Zavod za građanskopravne znanosti i obiteljsko pravo, str. 1.

⁵² Petrović, D., *op. cit.*, str. 288.

⁵³ Aristotel, 2008. *Retorika*, Podgorica: Unireks, tač. 1404a, str. 193.

⁵⁴ Mehmedović, E., Stojanović, S., 2022. *Inspekcije i inspeksijski nadzor: Organizacija, nadležnost, postupak*, Sarajevo: Fakultet za upravu Univerziteta u Sarajevu, str. 257.

⁵⁵ *Ibid.*

neka ponašanja ljudi zasnovana na ličnim interesima, emocijama, pa čak i psihopatologijama. U idealno-tipskim situacijama, svaki upravni organ, odnosno svaka ovlaštena službena osoba u upravnom organu, bi trebao na osnovu istog činjeničnog stanja i iste pravne norme doći do istog zaključka, odnosno odluke. Međutim, u praksi to često nije slučaj iz razloga što iako je proces odlučivanja logički, on nije mehanički proces⁵⁶. Naprotiv, proces odlučivanja se ne može provoditi po automatizmu, niti je ovlaštena službena osoba „*automat koji podvodi određeno činjenično stanje pod normu*“⁵⁷. Stoga, iako je postupak odlučivanja u upravnom postupku pravno normiran čak i u istim činjeničnim i pravnim situacijama različiti donosioci odluka mogu donijeti drugačije odluke. To se najbolje može vidjeti kod kolegijalnog odlučivanja gdje više članova istog kolegijalnog organa u istoj pravnoj stvari, sa istim činjeničnim i pravnim stanjem, mogu imati različita mišljenja o odluci. Ovo stoga jer je pravno rasuđivanje po svojoj prirodi prije svega problemsko, pa tek onda sistemsko⁵⁸.

Dakle, iako pravni silogizam predstavlja model procesa odlučivanja, njegova primjena ne znači nužno i da će rezultat promišljanja, koji zavisi (i) od ličnih karakteristika, znanja i iskustava različitih donosilaca odluka biti isti, odnosno da će doći do istih konkluzija⁵⁹. Razumijevanje pravnih normi ili mogućnosti eventualne primjene pravnih normi na konkretnu činjeničnu situaciju može biti na različite načine percipirano od strane različitih osoba. Ovo stoga što upravno odlučivanje ne treba biti samo zakonito, nego mora biti i svrhovito. Stoga, možemo zaključiti da je proces upravnog odlučivanja mnogo složeniji od teorijskih modela, koji su u pravilu preskriptivni. Proces donošenja odluka u realnom životu su u pravilu kompleksniji. U vezi toga, a nastavno na neke druge nedostatke pravnog silogizma na koje ukazivali brojni teoretičari⁶⁰ možemo ga cijeniti prvenstveno kao model procesa odlučivanja⁶¹. U cilju prevazilaženja naprijed navedenih izazova u kolegijalnim organima se npr. utvrđuju pravila, principi donošenja odluke, što ga čini oblikom

⁵⁶ Menger, M., *op. cit.*, str. 70.

⁵⁷ Mehmedović, E., Stojanović, S., *Inspekcije i inspekcijski nadzor: Organizacija, nadležnost, postupak, op. cit.*, str. 257.

⁵⁸ Hasanbegović, J., 1996. *O pravnom silogizmu*, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, vol. XLIV, br. 2-3, str. 170.

⁵⁹ Mehmedović, E., Stojanović, S., *Inspekcije i inspekcijski nadzor: Organizacija, nadležnost, postupak, op. cit.*, str. 257.

⁶⁰ „*Perelman naglašava da se pravnom rasuđivanju uvek može dati silogistički oblik (u ovom, dijalektičkom smislu), ali da se time ništa ne dobija, osim detinjastog zadovoljstva da se pokaže da se sve pravno rasuđivanje (koje počiva na najrazličitijim argumentima) može podvesti pod istu formu.*“ – Hasanbegović, J., *op. cit.*, str. 169.

⁶¹ Mehmedović, E., Stojanović, S., *Inspekcije i inspekcijski nadzor: Organizacija, nadležnost, postupak, op. cit.*, str. 257.

programiranog odlučivanja. To stoga jer su kod kolegijalnih organa ovlaštenja i obaveze „disperzirana“ među članovima tih organa te niti jedan član kolegijalnog organa nema samostalno ovlaštenje za donošenje upravnih akata⁶². Naprotiv, tu, u pravilu, svi članovi imaju istu ulogu, prava i odgovornosti, s tim da se najčešće imenuje predsjedavajući kolegijalnog organa upravljanja kao *primus inter pares* (prvi među jednakima), čija su ovlaštenja vezana prevashodno za organizaciono funkcionisanje kolegijalnog organa, zakazivanje i vođenje sjednica, potpisivanje akata i sl⁶³. U kolegijalnim organima odluka se u pravilu donosi većinom glasova članova. To je i najprihvatljiviji i najracionalniji način donošenja odluka. Izuzetno, može se propisati i donošenje odluka kvalifikovanom većinom. S druge strane, kod donošenja složenog upravnog akta slična pravila donošenja odluke se ne mogu propisati, jer postoji potreba donošenja komplementarnih odluka, ali se mogu propisati uslovi pod kojima se odvija komunikacija organa koji učestvuju u njegovom donošenju.

5.1.1. Definisane problema i utvrđivanje činjeničnog stanja

Općenito, donošenju odluka prethodi pripremna faza koja obuhvata definisanje problema i sakupljanje relevantnih informacija o njemu. U upravnom postupku problem je određen predmetom upravnog postupka, odnosno onim šta stranka traži ili joj se nameće, dok sakupljanje relevantnih informacija predstavlja utvrđivanje relevantnog činjeničnog stanja. Utvrđivanje pravno relevantnih činjenica u upravnom postupku se vrši dokazivanjem, prije svega, u prvostepenom upravnom postupku. Prvostepeni organ, konkretno ovlaštena službena osoba u upravnom organu, provodi dokazni postupak i na osnovu izvedenih dokaza utvrđuje činjenično stanje. On dokaze cijeni i činjenično stanje utvrđuje na osnovu neposrednih utisaka i saznanja, što drugostepeni organ i sud u upravnom sporu, u pravilu, ne radi⁶⁴. Izuzetno, kada su u prvostepenom postupku činjenice netačno ili nepotpuno utvrđene, onda se činjenično stanje može utvrditi i u drugostepenom postupku⁶⁵. Ovo stoga što se obaveza upotpunjavanja činjeničnog stanja odnosi na službenu osobu općenito, kako onu u prvostepenom, tako i onu u drugostepenom upravnom postupku.

⁶² Mehmedović, E., Stojanović, S., *Utjecaji množine volja na nastanak upravnog akta*, op. cit., str. 18.

⁶³ *Ibid*, str. 18-19.

⁶⁴ Petrović, D., *op.cit.*, str. 296.

⁶⁵ Krijan, P., 2002. *Komentar Zakona o upravnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine sa sudskom praksom*, Sarajevo: Privredna štampa, str. 35.

Pravno relevantne činjenice se u konkretnom upravnom odnosu utvrđuju dokazivanjem, na osnovu dokaza⁶⁶. U kontekstu dokazivanja do izražaja dolaze neka načela upravnog postupka: načelo materijalne istine, ali i načelo samostalnosti u rješavanju koje ovlašćuju službenu osobu da samostalno izvodi dokaze i utvrđuje činjenice kako bi utvrdila stvarnu (materijalnu) istinu. Također, tu je i načelo saslušanja stranke koje, u vezi sa članom 6. Konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, strankama u postupcima daje pravo da se izjasne o svim činjenicama i okolnostima relevantnim za upravno odlučivanje.

U upravnom postupku organ samostalno utvrđuje činjenično stanje. Međutim, prilikom utvrđivanja tog činjeničnog stanja stranke imaju pravo učešća. One iznose razloge za (*confirmation*) ili protiv (*confutation*) određenih stavova čime karakteriziraju takve stavove kao ispravne ili ispravnije (opravdavajući ih) ili kao neispravne ili neispravnije (pobijajući ih)⁶⁷. Obrazlaganje kroz iznošenje stavova o njihovoj ispravnosti je ono što takve stavove i o njima ovisne odluke i ponašanja čini racionalnim⁶⁸. Stoga, za odluke u upravnom postupku kažemo da bi trebale biti racionalne, zasnovane na dva osnova: (1) unaprijed određenoj apstraktnoj pravnoj normi i (2) utvrđenom činjeničnom stanju u konkretnom slučaju.

5.1.2. Primjena odgovarajućeg materijalnog propisa

Sa procesnog aspekta pravne norme određuju normativni aspekt upravnog odlučivanja. One predstavljaju preskriptivne sudove (sudove o tome “*šta treba*”) dok utvrđene činjenice predstavljaju deskriptivne sudove (ono “*što jeste*”). Razumijevanje (*interpretacija*) pravnih normi i utvrđivanje činjeničnog stanja na osnovu izvedenih dokaznih sredstava kao misaoni procesi uključeni u upravno odlučivanje određuju deskriptivni aspekt upravnog odlučivanja⁶⁹.

S obzirom na to da je upravni postupak zakonski uređen može se zaključiti da u postupcima odlučivanja u upravnom postupku dominira normativni pristup odlučivanju. Međutim, proces donošenja odluka u upravnim postupcima nužno zahtijeva i tumačenje pravne norme, kao i utvrđivanje činjeničnog stanja na osnovu ocjene izvedenih dokaza kod kojih do izražaja dolaze subjektivni elementi i karakteristike donosilaca upravnih odluka što nas opet

⁶⁶ Mehmedović, E., Stojanović, S., *Inspekcije i inspekcijski nadzor: Organizacija, nadležnost, postupak*, op. cit., str. 222.

⁶⁷ Visković, N., *Argumentacija i pravo*, op. cit., str. 8.

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ Ajduković, M., op. cit., str. 297.

upućuje na to da prilikom odlučivanja u upravnim postupcima dominira preskriptivni pristup. Ovlaštena službena osoba prilikom vođenja i posebno prilikom donošenja odluka u upravnom postupku vrši složen logički proces, koji ne može predstavljati samo mehaničko podvođenje utvrđenih činjenica pod opće norme. Tim prije što ni opća norma nije jednosmislena, a niti se činjenice mogu podvesti pod pravnu normu prije nego što je utvrđeno koje su od njih pravno relevantne u konkretnom slučaju i prije nego što su protumačene. Stoga, kako Visković kaže, pravni subjekat koji primjenjuje opće pravne norme uvijek vrijednosno učestvuje u stvaranju kako značenja te norme (*više premise*) tako i značenja konkretnog slučaja (*niže premise*) na koji se norma odnosi⁷⁰.

Organ u skladu sa načelom materijalne istine utvrđuje pravno relevantno činjenično stanje, ali i samostalno odlučuje o izboru pravnih pravila koje treba primijeniti (*iura novit curia*). Ranije je smatrano da je činjenično stanje “promjenjiva kategorija”, a da je viša premisa pravnog silogizma (koju čine pravne norme) “jednoznačna, objektivno prepoznatljiva”. U savremenoj teoriji smatra se da ni pravna pravila nisu objektivna datost⁷¹. Naprotiv, smatra se da je i utvrđivanje više premise pravnog silogizma, isto kao i utvrđivanje njegove niže premise, povezano sa tokom konkretnoga postupka, u kojemu upravni organ po vlastitom uvjerenju i shvatanju (razumijevanju) odlučuje o tome koje će pravne norme primijeniti i kako će ih interpretirati⁷². Dakle, viša premisa pravnog silogizma (kao apstraktno i opće pravno pravilo) pod koju treba supsumirati konkretno činjenično stanje nije objektivna i unaprijed definisana kategorija. Slično kao i pri utvrđivanju činjeničnog stanja (kao *niže premise*) i primjena materijalnog prava (*više premise*) jeste rezultat konkretnog postupka, odnosno njenog razumijevanja i interpretacije od strane ovlaštene službene osobe⁷³.

S obzirom na to da navedene odluke donose ljudska bića nije moguće biti u potpunosti „oslobođen individualnih preferencija i sklonosti“⁷⁴. Naime, prilikom donošenja odluka osim pravila pravne logike moraju se uzeti u obzir i subjektivne karakteristike donosilaca odluke, a prije svih njihovi stavovi, znanja, osobine, shvatanja i vrijednosti. Navedene subjektivne karakteristike donosilaca odluka utječu na samu odluku.

⁷⁰ Visković, N., *Argumentacija i pravo*, op. cit., str. 22-23.

⁷¹ Galič, A., *Pravo na saslušanje i pravna pravila*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 56, br. 2-3, str. 483.

⁷² *Ibid.*

⁷³ *Ibid.*, str. 483-484.

⁷⁴ Ajduković, M., op. cit., str. 292.

Osim konkretnog logiciranja, nerijetko se prilikom donošenja odluka o upravnim stvarima u upravnom postupku voditelji postupka ugledaju na prethodne odluke upravnih organa ili sudske presude (upravnu i sudsku praksu) smatrajući ih dobrim primjerima. Iako je upravna praksa slična precedentu, između njih postoji bitna razlika. Naime, niti upravna, niti sudska praksa u kontinentalnom pravnom sistemu ne predstavljaju pravnu obavezu. Ona nije formalni izvor prava i nije dozvoljeno pozivati se na praksu kao osnov za donošenje odluka u upravnim stvarima⁷⁵. Ipak, pravna praksa se niti može niti smije ignorisati. Ona utječe na donošenje odluka u recentnim slučajevima snagom svoga argumenta, a ne formalne obaveznosti. Praksa najčešće nastaje u slučajevima popunjavanja pravne praznine od strane sudova (sudska praksa) ili upravnih organa (upravna praksa) kada oni, rješavajući određenu konkretnu (u)pravnu stvar, donose pojedinačne pravne akte (presude, rješenja, zaključke) čime stvaraju praksu sudskog ili upravnog odlučivanja⁷⁶. S druge strane, precedent predstavlja pravnu obavezu upravnog organa da postupuje na određeni način s obzirom na to da odluke najviših sudova (tzv. precedenti) imaju svojstvo izvora prava, i kao takvi su pravno obavezujući⁷⁷.

5.2. Subjekti upravnog odlučivanja

Kao što smo već rekli, odluke u upravnom postupku u ime upravnog organa donose pojedinci ili kolegijalni organi. Oni imaju posebna zakonom definisana ovlaštenja za donošenje upravnih odluka. Ukoliko odluku u upravnom postupku donosi pojedinac, to može biti rukovodilac ili ovlaštena službena osoba upravnog organa koja provodi upravni postupak (voditelj postupka), dok kada odluku donosi kolegijalni organ, odluku donosi više osoba po posebnim pravilima odlučivanja.

U našoj pravnoj tradiciji, još od prvog Zakona o opštem upravnom postupku Kraljevine Jugoslavije iz 1930. godine koji je donesen po uzoru na austrijski Zakon o općem upravnom postupku, odluku u upravnom postupku je donosio rukovodilac upravnog organa. U talasu regionalnih reformi upravnih postupaka započelih u prvoj deceniji 21. stoljeća (koje su zaobišle Bosnu i

⁷⁵ Garvey Algero, M., 2005. *The Sources of Law and the Value of Precedent: A Comparative and Empirical Study of a Civil Law State in a Common Law Nation*, Louisiana Law Review, vol. 65, no. 2, str. 788.

⁷⁶ Visković, N., 2001. *Teorija države i prava*, Zagreb: Centar za dopisno obrazovanje, Birotehnika, str. 261.

⁷⁷ Visković, N., *Argumentacija i pravo, op. cit.*, str. 78-79.

Hercegovinu)⁷⁸ došlo je do promjene u odnosu na subjekat odlučivanja. Ta promjena se očitovala u tome da je umjesto rukovodioca upravnog organa kao subjekat odlučivanja primarno određena službena osoba upravnog organa ovlaštena za vođenje upravnog postupka (voditelj postupka). Svrha toga je bila podizanje nivoa odgovornosti i otklanjanje političkog utjecaja na proces donošenja upravnih odluka. Nažalost, i pored određenih pokušaja, do danas u Bosni i Hercegovini nisu poduzete aktivnosti na cjelovitom reformisanju upravnog postupka⁷⁹. Trenutno u našem pozitivnom zakonodavstvu koje reguliše upravni postupak kao primarni subjekat odlučivanja postavljen je rukovodilac upravnog organa.

U postupku odlučivanja rukovodilac organa ima širok obim ovlaštenja. Prvenstveno, on je ovlašten za donošenje rješenja, s tim da to svoje ovlaštenje može prenijeti na drugu osobu iz upravnog organa koja ispunjava potrebne uslove. Rukovodilac odlučuje i o izuzeću ovlaštene službene osobe, a ovlašten je i za sačinjavanje godišnjih izvještaja o rješavanju upravnih stvari u upravnom postupku. Zakon je dao ovlaštenje rukovodiocu da može ovlastiti službenika (u pravilu državnog službenika) istog organa da rješava ili vodi upravni postupak prije donošenja rješenja. Dakle, to je orginaro ovlaštenje rukovodioca organa koje on može, u potpunosti ili djelomično, prenijeti na službene osobe u upravnim organima. Dakle, u postojećem sistemu postoji pravna mogućnost da ovlaštena službena osoba koja (pro)vodi upravni postupak bude i donosilac upravne odluke, ali to zavisi isključivo od volje rukovodioca upravnog organa⁸⁰. U pravilu, rukovodioci upravnih organa ovlašćuju državne službenike da vode upravni postupak i sačinjavaju prijedlog rješenja, dok pravo odluke, na osnovu argumenata iznesenih u obrazloženju rješenja, ostavljaju za sebe⁸¹. Povjereno ovlaštenje je derivativne prirode i kao

⁷⁸ Hrvatska je novi Zakon o upravnom postupku donijela 2009., Crna Gora 2014., Albanija i Makedonija 2015., a Srbija i Kosovo 2016. godine.

⁷⁹ Iako su na Konferenciji o upravno-pravnom okviru Zapadnog Balkana, koja se organizovala u februaru 2017. u Sarajevu predstavnici sa svih nivoa vlasti u Bosni i Hercegovini u čijoj nadležnosti je upravno-procesno zakonodavstvo (Ministarstvo pravde Bosne i Hercegovine, Federalno ministarstvo pravde i Ministarstvo uprave i lokalne samouprave Republike Srpske) postigli saglasnost da je potrebno izvršiti reforme postojećih zakona o upravnom postupku, te da ti novi zakoni trebaju biti međusobno komplementarni, izuzev određenih nužnih i korisnih izmjena i dopuna navedenih zakona nisu poduzete aktivnosti na cjelovitom reformisanju upravnih postupaka. Detaljnije o karakteristikama reformisanih upravnih postupaka zemalja regiona vidjeti u: Horić, S., Mehmedović, E., *Zajedničke karakteristike reforme upravnih postupaka država regiona u kontekstu približavanja Evropskoj uniji*, Sui generis, god. IV, broj 4, str. 153.

⁸⁰ Lončar, Z., 2015. *Odlučivanje u upravnom postupku*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, br. 1/2015, str. 187.

⁸¹ „... samo postojanje formalne nadležnosti za odlučivanje u upravnom postupku isključivo starije osobe organa uprave, ne znači istovremeno da on i u praksi stvarno sam odlučuje. U

takvo može biti predmet “povlačenja” od strane rukovodioca organa. S obzirom na to da odluku u upravnom postupku najčešće donosi rukovodilac na prijedlog ovlaštene službene osobe koja je provela upravni postupak, obrazloženje u prijedlogu rješenja predstavlja i argumentaciju ovlaštene službene osobe o razlozima zbog kojih smatra da je donošenje odluke opravdano.

Nasuprot tome su oni upravni sistemi u kojima odluku u upravnom postupku donosi ovlaštena službena osoba koja vodi upravni postupak raspoređena na radno mjesto u čijem opisu poslova je vođenje upravnog postupka i odlučivanje u upravnoj stvari⁸². Dakle, u opisu poslova radnog mjesta trebaju biti precizirana procesna ovlaštenja i dužnosti službenika koji na tim radnim mjestima rade. Ovakav način odlučivanja bi mogao imati pozitivan efekat kroz povećanje stepena profesionalizacije, odgovornosti i samostalnosti prilikom odlučivanja⁸³. Koprić smatra da bi ovlaštenje za vođenja upravnog postupaka i rješavanje upravnih stvari trebalo osigurati: smanjenje utjecaja politički imenovanih osoba na konkretne predmete, jačanje samostalnosti i odgovornosti ovlaštenih službenih osoba, jačanje stručnih kriterija u radu javne uprave, učvršćenje pravne pozicije građana, smanjenje korupcije, jer se jasno locira odgovornost za stanje rješavanja stvari, te jačanje javnog interesa, jer se djelovanje uprave čini predvidljivom, a time učvršćuju i legitimna očekivanja građana⁸⁴.

6. Upravni akt kao materijalizacija odluke

Odlukom upravnih organa autoritativno se uređuje konkretan upravni odnos, odnosno rješava konkretna upravna stvar čime se do tada apstraktno izražena pravna norma konkretizuje u stvarnosti. Odluka u upravnom postupku se

praksi službeno lice koje vodi upravni postupak priprema i nacrt rešenja (odluke), koje pre nego što dođe na potpisivanje pred starešinu organa uprave, po pravilu prolazi prethodnu kontrolu od strane pomoćnika nadležnog za odgovarajući sektor, kao osnovne unutrašnje organizacione jedinice u organima uprave, koji na takvo rešenje stavlja svoj paraf.“ - Ibid.

⁸² Tako je regulisano npr. odgovarajućim zakonima o općem upravnom postupku Hrvatske, Srbije i Crne Gore.

⁸³ „Istovremeno, u značajnoj meri bi se mogao umanjiti i uticaj vanpravnih (političkih) činilaca, koji mogu da budu od značaja za odlučivanje u upravnim postupcima u situaciji kada se tako važna procesna radnja nalazi isključivo u nadležnosti lica koje na funkciju u upravi dolazi prvenstveno zahvaljujući političkim kvalifikacijama.“ – Lončar, Z., *op. cit.*, str. 188; Koprić, I., 2011. *Zakon o općem upravnom postupku i tehnološko unapređenje uprave*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu, vol. LVII, str. 63.

⁸⁴ *Ibid.*

manifestuje kroz upravni akt, kao najvažniju vrstu „*pravnog akta što ga uprava donosi*“⁸⁵.

Po svom obliku upravni akti su pisani akti. Pisana forma je predviđena jer se putem iste sa sigurnošću može utvrditi značenje naloga koji je izložen u dispozitivu, a naročito jer se putem pisane forme može nesporno utvrditi na koji način je u postupku izvršena ocjena izvedenih dokaza, utvrđivanje činjenica, materijalnih odredbi koje su primijenjene te pravne logike koja je korištena. Pored toga, pisana forma rješenja daje stranci mogućnost da se detaljnije upozna sa provedenim postupkom, te ukoliko smatra da je u istom bilo određenih nepravilnosti da izjavi žalbu. Izuzetno, u određenim, zakonom izričito propisanim slučajevima upravni akt se može donijeti i usmeno, s tim da postoji obaveza prvostepenog organa da isti, naknadno, izradi i pismeno.

U obrazloženju upravnog akta ovlaštena službena osoba iznosi argumentaciju stranke, odnosno stranaka, kojom su one opravdavale svoje i/ili opovrgavale stavove drugih subjekata o određenim spornim činjeničnim ili pravnim pitanjima. Stranka u upravnom postupku argumentaciju provodi u postupku sve do donošenja samog rješenja, a ovlaštena službena osoba istu obrazlaže u samom rješenju.

Ovlaštena službena osoba ocjenjuje sve izložene razloge (argumente) stranaka te daje svoju ocjenu izvedenih dokaza, na osnovu čega utvrđuje pravno relevantno činjenično stanje. Nakon toga navodi relevantne materijalne propise koje uređuju određenu upravnu situaciju te, konačno, donosi (pravno obavezujuću) odluku. Ovlaštena službena osoba dužna je obrazložiti svoje razumijevanje činjeničnog stanja i pravnih normi te razloge zbog kojih je neke od argumenata stranaka prihvatila kao tačne, a druge nije. Upravni akt se donosi kao rezultat izloženih stavova, argumenata i protivargumenata, izvedenih dokaza i utvrđenog činjeničnog stanja, a pismeno se obrazlaže u obrazloženju odluke⁸⁶.

Sporno pitanje prilikom određenog upravnog postupka može se odnositi na pitanje postojanja nekih činjenica ili na kvalifikaciju tih činjenica. Prvi problem je problem istine, dok je drugi problem vrednovanja⁸⁷. Tokom dokazivanja neki dokazi su snažniji i značajniji, dok su drugi slabiji i manje značajni za utvrđivanje neke pravno relevantne činjenice.

⁸⁵ Pehar, S., 2012. *Pojam upravnog akta u teoriji i zakonodavstvu*, Zbornik radova Aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse, br. 10, str. 319.

⁸⁶ Visković, N., *Argumentacija i pravo, op. cit.*, str. 49.

⁸⁷ *Ibid*, str. 27.

7. Pogreške u upravnom odlučivanju i njihovo otklanjanje

S obzirom na složenost procesa odlučivanja u upravnom postupku, kompleksnost društvenih odnosa i životnih situacija, kao i nesavršenosti ljudskog logiciranja moguće je da donesena odluka ne bude ispravna. Kako bi se zaštitio interes građana, ali i javni interes nužno je da se uspostave mehanizmi preispitivanja donesenih odluka. Mora se ostaviti mogućnost ispravke nepravilne odluke, koje se ostvaruje u žalbenom postupku, primjenom raspoloživih pravnih lijekova. Država priznaje građaninu pravo na pravni lijek kao subjektivno pravo, odnosno osigurava mu pravo na ispravljanje odluka upravnih organa uvijek kada su te odluke nepravilne ili nezakonite⁸⁸. U teoriji prava se pod pravnim lijekovima podrazumijevaju zakonom uređene radnje ovlaštenih subjekata kojima se pobijaju nepravilne i nezakonite odluke upravnih organa i istovremeno zahtijeva od nadležnih viših instanci da u propisanom postupku isprave utvrđene nepravilnosti i nezakonitosti tako što će pobijanu odluku ukinuti ili preinačiti donošenjem nove odluke⁸⁹. Korištenjem pravnih lijekova se otklanjaju negativne (štetne) posljedice prouzrokovane nepravilnom i nezakonitom odlukom, osigurava dosljedna primjena načela zakonitosti u pravnim postupcima i osigurava vrhovni postulat pravilnosti i zakonitosti donesene odluke⁹⁰. To je u kontekstu upravnog postupka, u pravilu, uređeno kroz institute drugostepenog upravnog odlučivanja i upravnog sudskog spora.

U upravnom postupku je, u pravilu, prihvaćen princip dvostepenosti, što znači da se žalba može izjaviti protiv prvostepenog rješenja, ali ne i protiv rješenja donijetog po žalbi (drugostepeno rješenje). Protiv drugostepenog rješenja može se pokrenuti upravni spor.

Odluka u upravnom postupku može biti neispravna u formalnom i materijalnom smislu. U formalnom smislu odluka može biti neispravna zbog toga jer je u prvostepenom postupku došlo do povrede pravila upravnog postupka, dok u materijalnom smislu odluka može biti neispravna zbog toga jer je iz utvrđenog činjeničnog stanja izveden pogrešan zaključak, odnosno zbog toga što je pogrešno primijenjen materijalni propis.

U drugostepenom postupku drugostepeni organ ispituje pravilnost provođenja prvostepenog postupka, u smislu primjene pravila postupka, ali ispituje ispravnost pravnog silogizma prvostepenog organa. Da bi ispitao pravilnost pravnog silogizma i drugostepeni organ prolazi cjelokupan logički proces kao

⁸⁸ Krapac, D., 1989. *Osnovna prava čovjeka i građanina i načela krivičnog postupka*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, br. 5/6, str. 838.

⁸⁹ Bubalović, T., *Pravo na pravni lijek protiv odluka tijela državne vlasti prema domaćem i međunarodnom pravu*, Zbornik Sveučilišta Libertas, br. 3, str. 284.

⁹⁰ *Ibid*, str. 266.

i prvostepeni organ. U postupku po žalbi drugostepeni organ može izjavljenu žalbu odbiti ili usvojiti. Žalba će se odbiti onda kada se utvrdi da u prvostepenom postupku nije došlo do povrede pravila postupka, niti do povrede materijalnog prava, odnosno kada utvrdi da je prvostepeni postupak pravilno proveden, da je rješenje pravilno i na zakonu zasnovano, a žalba neosnovana. Također, žalba će se odbiti i onda kada se utvrdi da je u prvostepenom postupku bilo nedostataka, ali da oni nisu takve prirode da bi mogli utjecati na drugačije rješenje stvari. Ukoliko drugostepeni organ utvrdi da je prvostepeno rješenje pravilno i na zakonu zasnovano, ali iz drugih razloga, a ne onih koji su navedeni u rješenju, u svom rješenju će iznijeti te razloge, a žalbu odbiti. S druge strane, drugostepeni organ će žalbu usvojiti onda kada utvrdi da je u prvostepenom postupku došlo do povrede bitnih pravila postupka ili do povrede materijalnog prava. Sa usvajanjem žalbe prvostepeno rješenje se poništava.

Drugostepeni postupak se okončava donošenjem odluke u formi drugostepenog rješenja. Kako se u ovom postupku ispituje ispravnost odluke prvostepenog organa (zakonitost prvostepenog rješenja) u obrazloženju drugostepenog rješenja mora se ocijeniti osnovanost svih žalbenih navoda, te moraju jasno navesti razlozi zbog kojih određeni navodi žalbe jesu ili nisu usvojeni.

Kako i u drugostepenom upravnom odlučivanju može doći do pogreške mora se ostaviti i mogućnost njenog ispravljanja. Ona se ne ostvaruje unutar uprave, nego izvan nje, na sudu kao nezavisnom i nepristrasnom specijaliziranom organu koji u skladu sa svojim specifičnim pravilima odlučuje o ispravljanju eventualnih neispravnosti.

8. Zaključak

Odlučivanje u upravnom postupku predstavlja složen proces utvrđivanja činjeničnog stanja i odgovarajućeg materijalnog propisa, koje se provodi po zakonom propisanim pravilima. Proces odlučivanja u upravnom postupku se okončava donošenjem odluke materijalizovane u formi upravnog akta. Zakonsko normiranje načina postupanja upravnih organa prilikom primjene materijalnih normi je od suštinske važnosti, jer se njime istovremeno štite dvije značajne društvene vrijednosti – javni interes i interes građana. Te vrijednosti mogu biti komplementarne ili konfliktne, što usložnjava proces odlučivanja i odgovornost donosioca odluke.

Donošenju odluke u upravnom postupku prethodi provođenje dokaznog postupka čiji je cilj utvrđivanje pravno relevantnih činjenica. Na osnovu utvrđenih činjenica utvrđuje se odgovarajuće materijalno pravo, te se na osnovu toga, primjenom pravnog silogizma, donosi odluka. Pravilnom

primjenom pravne norme, kao *veće premise*, na utvrđeno pravno relevantno činjenično stanje, kao *manje premise*, ovlaštena službena osoba bi trebala doći do pravilne i zakonite odluke, kao *konkluzije*. Kako proces odlučivanja nije mehanički proces ne može se isključiti mogućnost različitog zaključivanja donosilaca odluka u istim upravnim stvarima. Lična znanja, iskustva i vrijednosti donosilaca upravnih odluka mogu utjecati na samu odluku.

S obzirom na to da je svaka odluka u upravnom postupku rezultat više složenih logičkih procesa nesumnjivo da postoji mogućnost pogreške. U savremenom društvu uspostavljeni su mehanizmi preispitivanja ispravnosti i zakonitosti donesenih odluka, a koji se ostvaruju kroz drugostepeno upravno odlučivanje i sudsko odlučivanje u upravnom sporu. I ovdje do izražaja dolaze kvalitet organizovanja ovih nivoa odlučivanja, kvalitet njihovih ljudskih resursa, kvalitet propisa, kao i kvalitet uputa koje eventualno organi višeg nivoa daju organima nižeg nivoa u cilju ispravljanja nedostataka utvrđenih u ranije donesenom aktu čija je zakonitost bila predmet ispitivanja.

Postoji izražena potreba da se o pravilima odlučivanja i donošenja odluka u upravnom postupku, kako prvostepenom tako i drugostepenom, mnogo više i detaljnije razmatra. Podjednako, u pogledu prethodno analiziranih pitanja, ali i pitanja odgovornosti za odlučivanje nužno je razmotriti pitanje optimalnog normiranja pozicije ovlaštene službene osobe (voditelja postupka) i njegove adekvatne odgovornosti za eventualnu štetu uzrokovanu nepravilnim, nesvršishodnim i nezakonitim odlučivanjem.

Literatura

1. Ajduković Marina (1995), Psiholgijski aspekti donošenja odluka u kaznenom postupku, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 2, br. 2;
2. Aristotel (2008), *Retorika*, Unireks, Podgorica;
3. Bell David E., Raiffa Howard, Tversky Amos (1988), *Decision Making: Descriptive, Normative, and Prescriptive Interactions*, Cambridge University Press, Cambridge;
4. Bubalović Tadija (2018), Pravo na pravni lijek protiv odluka tijela državne vlasti prema domaćem i međunarodnom pravu, *Zbornik Sveučilišta Libertas*, br. 3;
5. Čavalić Admir (2016), Utjecaj kvalitete podataka i informacija na kvalitetu odluke, *Ekonomska misao i praksa*, vol. 25, no. 2;
6. Damjanović Kaja, Janković Ivana (2014), Normativna i deskriptivna teorija donošenja odluka u uslovima rizika, *Theoria*, vol. 57, issue 4;
7. Dell'Orco Silvia (2017), *Decision-Making and Law: Normative Rationality or Evolutive Rationality?*, Sussex Academic Press;

8. Delić Amel (2017), *Preduslovi reforme upravnog postupka u kontekstu praksi i standarda e-uprave*, Uprava, vol. 8, br. 1;
9. Đelmo Zenaid, Delić Amel (2014) *Materijalna i procesna zakonitost pojedinačnih upravnih akata u cilju zaštite pravnog poretka države*, Uprava, vol. 5, br. 2;
10. Derđa Dario (2012), *Pravila upravnog postupka u europskom pravu*, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol 33, br. 1;
11. Galič Aleš (2006), *Pravo na saslušanje i pravna pravila*, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, vol. 56, br. 2-3;
12. Hasanbegović Jasminka (1996), *O pravnom silogizmu*, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, vol. XLIV, br. 2-3;
13. Horić Selma, Mehmedović Emir (2017), *Zajedničke karakteristike reforme upravnih postupaka država regiona u kontekstu približavanja Evropskoj uniji, Sui generis*, god. IV, broj 4;
14. Jankov Maširević Dragana (2021), *Teorija odlučivanja*, Osijek;
15. Koprić Ivan et al. (2014), *Upravna znanost: Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb;
16. Koprić Ivan (2011), *Zakon o općem upravnom postupku i tehnološko unapređenje uprave*, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, vol. LVII;
17. Korać T. Srđan (2016), *Priistrasnost kao prepreka valjanom etičkom odlučivanju u javnoj upravi*, *Politička revija*, god. (XXVIII) XV, vol. 50, br. 4/2016;
18. Kovač Polonca (2011), *Šutnja uprave između teorije i prakse u Sloveniji*, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Rijeci*, vol. 32, br. 2;
19. Krapac Davor (1989), *Osnovna prava čovjeka i građanina i načela krivičnog postupka*, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, broj 5/6;
20. Krijan Pero (2002), *Komentar Zakona o upravnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine sa sudskom praksom*, Privredna štampa, Sarajevo;
21. Lilić Stevan (2016), *Edukacija voditelja upravnih postupaka i inspektora u Bosni i Hercegovini: Materijali sa provedene obuke sa modelima obrazaca za praktičnu primjenu*, Sarajevo-Banja Luka;
22. Lončar Zoran (2015), *Odlučivanje u upravnom postupku*, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, br. 1/2015;
23. Lukić D. Radomir (1971), *Metodologija prava*, Naučna knjiga, Beograd;
24. Mehmedović Emir, Stojanović Selma (2022), *Inspekcije i inspeksijski nadzor: Organizacija, nadležnost, postupak*, Fakultet za upravu Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo;
25. Mehmedović Emir, Stojanović Selma (2022), *Utjecaji množine volja na nastanak upravnog akta*, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Tuzli*, god. VIII, br. 1.
26. Menger Mariza (2019), *Teorija odlučivanja Herberta Simona: decizionistički pristup organizaciji*, *Politička misao*, god. 56, br. 2;
27. Pehar Snježana (2012), *Pojam upravnog akta u teoriji i zakonodavstvu*, *Zbornik radova Aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse*, broj 10, Mostar;
28. Perko-Šeparović Inge (1975), *Teorija organizacije*, Školska knjiga, Zagreb;

29. Petrović Dragoljub (1964), Zaključci o bitnim činjenicama u parničnom postupku, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, god. XII, br. 2-3;
30. Petrović Gajo (2011), Logika, 2. izdanje, Zavod za udžbenike, Beograd;
31. Pusić Eugen (1980), Samoupravljanje i odlučivanje, *Rad Jugoslovenske akademije znanosti i umjetnosti, Razred za društvene znanosti*, knjiga 19, Zagreb;
32. Pusić Eugen (2002), *Nauka o upravi*, XII. izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Školska knjiga, Zagreb;
33. Pusić Eugen i dr. (2002), *Upravljanje u suvremenoj državi*, Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb;
34. Sikavica Pere et al. (2014), *Poslovno odlučivanje*, Školska knjiga, Zagreb;
35. Stančetić Veran (2020), *Odlučivanje u javnom sektoru*, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu;
36. Tipurić Darko, Pavić Ivana (2012), Naturalistički pristup odlučivanju: Teorija slika, *Sarajevo Business and Economics Review*, br. 32;
37. Tomić Zoran, Bačić Vera (1999), *Komentar Zakona o opštem upravnom postupku sa sudskom praksom i registrom pojmova*, sedmo izdanje, Javno preduzeće Službeni list SRJ, Beograd;
38. Ule Andrej (2009), Collective Decision making as the Actualization of Decision Potential, *Interdisciplinary Description of Complex Systems*, vol. 7, no. 2;
39. Uzelac Alan (1997), *Istina u sudskom postupku*, Pravni fakultet, Zavod za građanskopravne znanosti i obiteljsko pravo, Zagreb;
40. Vedriš Martin, Klarić Petar (1996), *Građansko pravo – Opći dio, stvarno, obvezno i nasljedno pravo*, drugo izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Narodne novine, Zagreb;
41. Visković Nikola (2004), *Argumentacija i pravo*, Dosije, Beograd;
42. Visković Nikola (2001), *Teorija države i prava*, Centar za dopisno obrazovanje, Birotehnika, Zagreb;

Onahti Čerkez, MA

Pomoćnik ministra za upravu / Assistant Minister for Administration

Ministarstvo pravde i uprave Kantona Sarajevo /

Ministry of Justice and Administration of Sarajevo Canton

onahti.cerkez@mpu.ks.gov.ba

UDK 35.071.2(497.6):061.1EU

Stručni članak

KONCEPT “SMART REGULATION” U EVROPSKOJ UNIJI I REFORMA JAVNE UPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI

SMART REGULATION CONCEPT IN EUROPEAN UNION AND PUBLIC ADMINISTRATION REFORM IN BOSNIA AND HERZEGOVINA

Sažetak

Reforma javne uprave u Bosni i Hercegovini začeta je 2003. godine, a na strukturiran način se provodi od 2006. godine. Na putu evropskih integracija Bosna i Hercegovina je u zvaničnom zahtjevu od februara 2016. godine. U vezi s tim reforma javne uprave definisana je kao jedan od 14 ključnih prioriteta, a ona podrazumijeva efikasniju, djelotvorniju, odgovorniju i transparentniju javnu upravu, orijentiranu ka građanima i spremnu da odgovori svim evropskim zahtjevima. S obzirom na kompleksno administrativno uređenje države, reforma javne uprave ide dosta sporo. Cilj ovog rada je predstaviti do sada učinjene napore Evropske unije u pogledu pripreme Bosne i Hercegovine za sticanje statusa zemlje kandidatkinje, a potom i članice EU u pogledu postizanja što je moguće veće harmonizacije propisa. Kako bi kasnije i usklađivanje zakonodavstva s pravnom stečevinom Evropske unije bilo olakšano. Ovaj rad se bavi pitanjem reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini u vezi sa konceptom Pametne regulacije u Evropskoj uniji, koji u sebi podrazumijeva set osnovnih principa koji se mogu dovesti u direktnu vezu sa reformom javne uprave, a koji se istovremeno, paralelno razvijao u Evropskoj uniji. Sagledavanjem do sada urađenih napora EU u procesu reforme javne uprave i koncepta Pametne regulacije stvorila bi se potpunija slika o povezanosti procesa reforme i koncepta koji je za Bosnu i Hercegovinu futurističkog karaktera, s obzirom na to da se on odnosi na države članice.

Ključne riječi: *reforma javne uprave, Evropska unija, koncept bolja regulacija, koncept pametna regulacija, procjena učinaka propisa, instrument pretpristupne pomoći*

Summary

Public administration reform in Bosnia and Herzegovina began in 2003 and has been implemented in a structured manner since 2006. Bosnia and Herzegovina has been

*on the path to European integration since February 2016. In this regard, public administration reform is defined as one of 14 key priorities, and it implies a more efficient, effective, accountable and transparent public administration, citizen-oriented and ready to meet all European requirements. Given the complex administrative arrangement of the state, public administration reform is quite slow. The aim of this paper is to present the efforts made so far by the European Union in terms of preparing Bosnia and Herzegovina for the status of a candidate country, and then the EU member states in terms of achieving the greatest possible harmonization of regulations. In order to later harmonize legislation with the *acquis communautaire*. This paper deals with the issue of public administration reform in Bosnia and Herzegovina in connection with the concept of Smart Regulation in the European Union, which includes a set of basic principles that can be directly related to public administration reform, and which has developed in parallel in the European Union. Considering the EU's efforts so far in the process of public administration reform and the concept of Smart Regulation would create a more complete picture of the connection between the reform process and the concept that is futuristic for Bosnia and Herzegovina, given that it applies to member states.*

Keywords: *public administration reform, European Union, better regulation concept, smart regulation concept, regulatory impact assessment, pre-accession assistance instrument*

I. Uvod

Bosna i Hercegovina je na putu evropskih integracija, u zahtjevu zvanično od februara 2016. godine. Kao jedan od ključnih prioriteta na tom putu jeste reforma javne uprave koja podrazumijeva efikasniju, djelotvorniju, odgovorniju i transparentniju javnu upravu, orijentiranu ka građanima i spremnu da odgovori svim evropskim zahtjevima. Taj proces je dugotrajan i ide jako sporo. Rezultat sporosti prije svega leži u činjenici da je Bosna i Hercegovina složena država po svom državnom uređenju, pa je samim tim njen administrativni aparat glomazan.

Pametna regulacija osigurava otvoreno i transparentno donošenje odluka gdje u procesu donošenja zakona kroz aktivno učešće građani i dionici daju svoj doprinos. Odluke vlada temelje se na dokazima o minimalnom utjecaju regulatornih opterećenja na privredne subjekte, građane ili javne uprave. Koncept Pametna regulacija je dakle plan, agenda ili način Evropske unije čiji se principi poklapaju sa onim što reforma javne uprave podrazumijeva.

Postavlja se pitanje veze između reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini u smislu do sada urađenog na euointegracijskom putu i koncepta Pametne regulacije u Evropskoj uniji, s obzirom na to da se radi o konceptu koji

obavezuje države članice, a čemu Bosna i Hercegovina teži. Tako da je upravo to istraživačko pitanje ovog rada.

U potrazi za odgovorom na ovo pitanje, autor je koristio opservacijski i analitički metod istraživanja, tumačenje i analizu prikupljene građe, dajući sopstveni osvrt na proces reforme javne uprave u vezi sa primjenom koncepta Pametne regulacije u Evropskoj uniji.

Prvi dio rada daje retrospektivni pregled reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini u kojem predstavlja stavove vlada u Bosni i Hercegovini glede reforme javne uprave kao i poduzete korake na tom putu. Drugi dio rada predstavlja ulogu Evropske unije u procesu euointegracija Bosne i Hercegovine. Treći dio rada nas upoznaje sa konceptom Pametne regulacije u Evropskoj uniji i njegovim razvojem sa osvrtom na prepoznatljive elemente u reformi javne uprave u Bosni i Hercegovini. Na koncu, a što je ključ i svrha, rad će umjesto zaključka predstaviti vezu između načina provođenja reforme javne uprave u Bosni i Hercegovine i koncepta Pametne regulacije u Evropskoj uniji.

II. Reforma javne uprave u Bosni i Hercegovini

Proces reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini začet je 2003. godine, kada su predstavnici vlada na sva četiri upravna nivoa prvi put zvanično izrazili svoju volju kroz usvajanje dokumenta *Reforma javne uprave – naš program*¹, ali se taj proces na strukturiran način provodi od 2006. godine.

Od značaja za proces reforme javne uprave jeste da je Vijeće ministara Bosne i Hercegovine 2004. godine formiralo Ured koordinatora za reformu javne uprave (dalje: Ured koordinatora) kojeg je zadužilo za pripremu i praćenje provođenja Strategije reforme javne uprave za period 2006–2010 u Bosni i Hercegovini kroz provedbu Akcionog plana 1 (dalje: AP1) za taj period, a s ciljem osiguranja što sistematičnijeg pristupa u procesu reforme javne uprave.

Prije nego se nastavi sa obrazlaganjem učinaka ovih strateških dokumenata važno je istaći određene događaje koji su se desili u međuvremenu. Pa tako u junu 2008. godine (16. 6. 2008) Bosna i Hercegovina je potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom (dalje: SSP) koji je stupio na snagu 01. 6. 2015. godine, nakon što su se vlasti Bosne i Hercegovine

¹Blagovčanin S. Peti dio: Javna uprava – Stanje i tok reforme, Sarajevo, 2019.

obavezale na provedbu brojnih reformi u zemlji. Član 111. SSSP-a², koji se odnosi na reformu javne uprave, propisuje saradnju između potpisnika dokumenta koja će za cilj imati poboljšanje razvoja efikasne i odgovorne javne uprave u Bosni i Hercegovini, nastavljajući se na dosada preduzete reforme u ovoj oblasti. Sve to na koncu rezultiralo je i zvaničnim zahtjevom za pristup Evropskoj uniji u februaru 2016. godine.

Četiri godine nakon usvajanja AP1 bila je potrebna temeljita revizija ovog dokumenta jer su krajem 2010. godine istekli i posljednji rokovi postavljeni u ovom dokumentu. Revizija AP1 izvršena je iz razloga što su brojni ciljevi već realizirani, postavljeni suviše ambiciozno ili na način koji ne garantuje dodatnu vrijednost u smislu koristi za građane, poslovne subjekte i društvo u cjelini. Realizacija AP1 bila je do tada prioritarno usmjerena u pripremu i prihvaćanje zakona i podzakonskih propisa, dok se u revidiranom AP1 (RAP1³) reforma javne uprave usmjerava na provođenje konkretnih mjera koji će imati direktne i mjerljive koristi za građane, poslovne subjekte i društvo u cjelini. U RAP1 stavljen je naglasak na konkretnije ciljeve, a u istom smislu predložena je promjena u načinu praćenja i izvještavanja o realizaciji mjera. Indikatori uspješnosti postavljeni su na takav način, da samo produkcija propisa, strategija, metodologija i drugih dokumenata ne znači i uspješnu realizaciju cilja, nego su za uspješnu realizaciju potrebni konkretni rezultati (naprimjer poboljšanje zadovoljstva korisnika, ušteda vremena i novca za građane, poslovne subjekte ili budžet). Ovaj plan trebalo je provesti do kraja 2014. godine.

Nakon njihovog isteka 2014. godine vlade sva četiri upravna nivoa⁴ su krajem 2015. godine usvojile zaključke kojima su podržale nastavak reforme javne uprave kroz nastavak započetih, a nerealiziranih projekata i drugih aktivnosti predviđenih Strategijom reforme javne uprave i Revidiranim akcionim planom. Početkom 2016. godine vlade su usaglasile i podržale *Operativni plan za pripremu Strateškog okvira za reformu javne uprave*⁵, kojim se zajedno i

²Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Europskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, i Bosne i Hercegovine, s druge strane; dostupno na:

<https://www.dei.gov.ba/bs/stabilization-agreement>

³Informacija o aktivnostima u procesu reforme javne uprave, koju su usvojili Vijeće ministara Bosne i Hercegovine Odlukom br. 05-07-1-1724-15/15 od 10. jula 2015. godine, Vlada Federacije Bosne i Hercegovine Odlukom br. 865/2015 od 9. jula 2015. godine, Vlada Republike Srpske Zaključkom br. 04/1-012-2-2523/15 od 5. novembra 2015. i Vlada Brčko distrikta Bosne i Hercegovine Aktom br. 01.11-1031DS-02/15 od 5. juna 2015. godine.

⁴Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, Vlada Federacije Bosne i Hercegovine, Vlada Republike Srpske i Vlada Brčko distrikta Bosne i Hercegovine

⁵Službeni glasnik BiH, broj 85/18

koordinirano pristupilo razvoju novog srednjoročnog Strateškog okvira za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini.

Na poziv Vijeća za vanjske poslove Evropske unije⁶, bosanskohercegovačke vlasti su pripremile inicijalni program reformi. Reformska agenda je izrađena u saradnji sa Evropskom unijom i međunarodnim finansijskim institucijama i s ciljem da se usaglase reforme neophodne za provedbu kriterija iz Kopenhagena (1993), nadograđenih u Madridu (1995). To je rezultiralo usvajanjem Reformske agende u julu 2015. godine čije su potpisnice Vijeće ministara BiH i vlade entiteta, Brčko distrikta BiH i kantoni. Reformskom agendom za period 2015–2018. godina određene su reforme u šest glavnih oblasti, uključujući također i ciljne mjere usmjerene ka jačanju vladavine prava i borbe protiv korupcije, uz jačanje upravnih kapaciteta i povećanje efikasnosti javnih institucija na svim nivoima vlasti.

Ured koordinatora je u skladu sa preporukom Evropske komisije⁷ (2014), kao i Reformskom agendom⁸ i njenim Akcionim planom koji je RAP1, izvještajem Evropske komisije⁹ (2018) započeo aktivnosti na izradi nacрта nove strategije i pripadajućeg planskog dokumenta za reformu javne uprave. Novi strateški okvir je razrađen za period 2018–2022. godine, a usvojen je dosta kasno od strane vlada pojedinih upravnih nivoa¹⁰, što govori o manjkavosti političke podrške¹¹, bez obzira na deklarativno opredjeljenje.

Kasno usvajanje navedenih strateških dokumenata u kojima stoje mjere i rokovi za implementaciju istih, dovelo je do toga da je Vijeće ministara Bosne i Hercegovine na 56. sjednici, održanoj 26. 10. 2022. godine, a po preporuci Ureda koordinatora, usvojilo Odluku o dopuni Odluke o usvajanju Strateškog okvira za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini 2018–2022 i Odluku o dopuni Odluke o usvajanju Akcionog plana za reformu javne uprave. Ovim je

⁶Zaključci Vijeća, 16.03.2015.

⁷U Izvještaju o napretku za 2014. god. Evropska komisija je ukazala da bi bilo “potrebno izraditi novu Strategiju reforme javne uprave nakon 2014. godine”

⁸Reformska agenda za BiH za period 2015–2018., dostupna na:

<https://fbihvlada.gov.ba/hr/reformska-agenda-za-bih-za-period-2015-2018-godina>

⁹European Commission, Bosnia and Herzegovina 2018 Report, Strasbourg (2018); dostupno na: <http://europa.ba/wp-content/uploads/2018/04/20180417-bosnia-and-herzegovina-report.pdf>

¹⁰Strateški okvir za reformu javne uprave 2018–2022 usvojen je od strane Vlade Brčko distrikta BiH 8. juna 2018. godine na 38. redovnoj sjednici, od strane Vlade Federacije BiH 14. juna.2018. godine na 147. sjednici i od strane Vijeća ministara BiH 25. 9. 2018. godine na 155. sjednici i Vlada Republike srpske je usvojila krajem juna 2020.

¹¹Ovo je važno napomenuti, jer će manjkavost političke podrške doći do izražaja u primjeni koncepta Pametne regulacije.

produženo razdoblje važenja strateških dokumenata kao i rokova iz istih za pet godina, dakle do 2027. godine.¹²

Unapređenje i poboljšanje javne uprave prepoznato je ne samo kao pretpostavka efikasnijeg ostvarivanja prava građana već i povećanja konkurentnosti i ekonomskog razvoja te podrške procesu pridruživanja Evropskoj uniji.

Ilustracije radi, dokumenti koji govore u prilog tome su:

- Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između evropskih zajednica i njihovih država članica i Bosne i Hercegovine, kojim je predviđena uspostava saradnje “čiji je cilj unapređenje razvoja efikasne i odgovorne javne uprave u Bosni i Hercegovini”¹³
- Odluka Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine kojom je potvrđena Izjava Predsjedništva Bosne i Hercegovine da će institucije vlasti u Bosni i Hercegovini preduzeti “mjere za jačanje administrativne sposobnosti, unapređenje funkcionalnosti i povećanje efikasnosti institucija na svim nivoima vlasti za preuzimanje i provedbu pravne stečevine Evropske unije i drugih obaveza za članstvo u Evropskoj uniji”¹⁴
- Reformska agenda za Bosnu i Hercegovinu za period 2015–2018. godine, koja ističe reformu javne uprave kao jedan od ključnih prioriteta “za osiguranje fiskalne održivosti i kvalitetno pružanje usluga građanima te naglašava kako ju je potrebno provoditi u tijesnoj vezi s reformama u socio-ekonomskom sistemu i vladavini prava”¹⁵
- Strategija proširenja Evropske unije 2015, koja reformu javne uprave, zajedno s vladavinom prava i ekonomskim upravljanjem, svrstava u red prioriternih pitanja za zemlje kandidate i potencijalne kandidate za članstvo u Evropskoj uniji¹⁶

¹²Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, Obavijest broj: 05-07-1-2033-130/22 od 27. 10. 2022. godine.

¹³Predsjedništvo Bosne i Hercegovine ratificiralo je ovaj sporazum u novembru 2008. godine, koji je stupio na snagu 2015, član 111.

¹⁴Odluka kojom je potvrđena Izjava Predsjedništva Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, 16/15.

¹⁵Reformska agenda za Bosnu i Hercegovinu za period 2015–2018. godine usvojili su Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, Vlada Federacije Bosne i Hercegovine, Vlada Republike srpske, Vlada Brčko distrikta Bosne i Hercegovine te vlade svih kantona u Federaciji Bosne i Hercegovine i na osnovu nje donijeli odgovarajuće akcione planove; dostupno na www.fbihvlada.gov.ba, www.vijeceministara.gov.ba i www.vladars.net.

¹⁶Strategija proširenja Evropske unije za 2015. godinu, dostupno na: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_strategy_paper_en.pdf i http://europa.ba/wp-content/uploads/2016/11/20161109_strategy_paper_en.pdf.

- Komunikacija Evropske komisije o politici proširenja Evropske unije 2016, koja, između ostalog, preporučuje “nastavak reforme javne uprave usklađene s evropskim standardima na svim upravnim nivoima i jačanje saradnje među različitim nivoima vlasti”¹⁷
- Strategija razvoja Jugoistočne Evrope 2020, koja je na regionalnom nivou prepoznala značaj reforme javne uprave za rast, razvoj i konkurentnost zemalja Jugoistočne Evrope kroz komponentu koja se odnosi na upravljanje u funkciji razvoja¹⁸
- Izvještaj osoblja Međunarodnog monetarnog fonda za konsultacije prema članu IV iz 2015. godine, i dr.

III. Uloga Evropske unije u procesu eurointegracija BiH

Evropska unija (dalje: EU) pruža smjernice organima vlasti u zemlji u pogledu reformskih prioriteta na putu zemlje ka članstvu u EU. Delegacija EU u Bosni i Hercegovini odgovorna je za provedbu finansijske pomoći EU putem direktnog upravljanja, kao i za osiguranje koordinacije pomoći s državama članicama EU. Usvajanje cjelodržavnih strategija, kao što su one u oblasti upravljanja javnim finansijama i zapošljavanja, ostaje ključni uslov za Bosnu i Hercegovinu da u potpunosti iskoristi sredstva iz Instrumenta pretprijetne pomoći (dalje: IPA) u periodu 2018–2020.¹⁹

Dodatno imamo i Twinning projekte koji za svrhu imaju osnaživanje kapaciteta zakonodavnih tijela na sva četiri upravna nivoa ali i kantonalnih zakonodavnih tijela u okviru izvršavanja zadataka vezanih za evropske integracije i provedbu odredbi SSP-ija. Twinning projekti finansiraju se u okviru IPA programa čiji je cilj pružanje konkretne finansijske pomoći zemljama kandidatima ili potencijalnim kandidatima za članstvo u EU.

¹⁷Komunikacija Evropske komisije s Evropskim parlamentom, Vijećem, Evropskim ekonomskim i socijalnim komitetom i Komitetom regija o politici proširenja Evropske unije, 9. novembar 2016, Brisel, str. 12.

¹⁸Strategija Jugoistočne Evrope 2020, dostupno na: <http://www.rcc.int/pages/62/south-east-europe-2020-strategy>.

¹⁹Evropska komisija, Mišljenje Komisije o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji (2019), dostupno na: <http://europa.ba/wp-content/uploads/2019/06/Misljenje-Komisije-o-zahtjevu-Bosne-i-Hercegovina-za-%C4%8Dlanstvo-u-Evropskoj-uniji.pdf>

Od 2017. godine se u vezi jednog od prioritarnih pitanja, reforme javne uprave formirala i Posebna grupa za reformu javne uprave²⁰ (Public Administration Reform Special Group – PAR SG).

Danas donesene politike i propisi EU direktno će uticati na građane i preduzeća budućih generacija. Agendom za bolju, a kasnije i Pametnu regulativu osigurava se informirano i transparentno donošenje zakonodavstva EU temeljeno na stajalištima svih onih na koje bi se to zakonodavstvo moglo odnositi. Evropska komisija (dalje: Komisija) konstantno evaluira i unapređuje zakonodavstvo EU, s posebnim naglaskom na najvažnijim područjima.

Instrument pretpristupne pomoći (IPA)

Instrument pretpristupne pomoći (dalje: IPA) predstavlja sredstvo putem kojeg EU podržava reforme u tzv. zemljama proširenja kroz finansijsku i tehničku pomoć. IPA fondovima grade se kapaciteti zemalja tokom procesa pristupanja, što rezultira progresivnim i pozitivnim razvojem u regiji.

Između ostalih i Bosna i Hercegovina je zemlja korisnica IPA-e. Svrha IPA fondova predstavlja razumnu investiciju u budućnost zemalja proširenja, ali i same EU. Pomoću njih zemlje korisnice provode sve potrebne reforme koje ih pripremaju za prava i obaveze koje EU članstvo donosi. Te reforme trebaju omogućiti bolje prilike za građane i razvoj standarda koji su jednaki onima koje uživaju građani EU. Pretpristupna pomoć podrazumijeva dakle investicije, između ostalih, i u reformu javne uprave.

Pomenuti Strateški dokument za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini je preduslov za povlačenje IPA sredstava, kao i za ulaganja drugih donatora u reformne aktivnosti u sektor javne uprave.

Nameće se pitanje kako se razvijaju projekti koji će biti implementirani kroz IPA-u u vezi sa reformom javne uprave. Upravo tim procesom koordinira Ured koordinatora, na način da vlade sva četiri upravna nivoa imenuju svoje predstavnike u Nadzorne timove podijeljene po reformskim oblastima²¹. Također, taj rad nije samostalan, već se razvija uz punu podršku Delegacije EU. Projektna ideja se razvija unutar Nadzornih timova u pravcu usklađivanja

²⁰Evropska komisija, Mišljenje Komisije o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji (2019), Brisel, dostupno na: <http://europa.ba/wp-content/uploads/2019/06/Misljenje-Komisije-o-zahtjevu-Bosne-i-Hercegovina-za-%C4%8Dlanstvo-u-Evropskoj-uniji.pdf>

²¹Reformne oblasti su: 1) Izrada politika i koordinacija; 2) Državna služba i upravljanje ljudskim potencijalima; 3) Odgovornost; 4) Pružanje usluga; 5) Upravljanje javnim finansijama

potreba svakog upravnog nivoa u specifičnoj oblasti na što je moguće više harmoniziran način, a sve u skladu sa preporukama Komisije. Potom se tako razrađena projektna ideja usaglašava sa Delegacijom EU u smislu usaglašenosti sa preporukama Komisije. Krajnji cilj je postizanje konzenczusa unutar Nadzornih timova i usaglašenost sa preporukama Komisije.

Ilustracije radi Akcioni plan za provođenje Strateškog okvira za period 2018–2022. godine, bio je jedan od ključnih prioriteta iz Mišljenja Evropske komisije²² o aplikaciji Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropsku uniju, pa je Ured koordinatora kroz IPA 2017. osigurao tehničku podršku, projekat „*Podrška reformi javne uprave u BiH*“ koji je implementiran u periodu od septembra 2019. godine do kraja septembra 2021. godine. U sklopu ovog projekta izrađen je i usvojen Akcioni plan za provedbu novog Strateškog okvira, na način da je bio angažovan i određeni broj stranih i domaćih eksperata. Da je u pitanju cjelodržavni pristup govori činjenica da aktivnosti na izradi Akcionog plana za reformu javne uprave provode Tematske radne grupe²³ koje čine predstavnici resornih institucija sa četiri nivoa vlasti u Bosni i Hercegovini, iz redova viših, odnosno rukovodećih državnih službenika, shodno djelokrugu poslova koji obavljaju.

Retrospektive radi, od 2007. godine, Bosna i Hercegovina koristi pomoć Evropske unije u okviru IPA projekata. Pa tako u periodu od 2007. do 2018. godine, Bosna i Hercegovina je dobila 1,5 milijardi eura od EU, a od toga, po procjenama, 433 miliona eura iz regionalnih programa. Od 2000. godine, Evropska investicijska banka dodijelila je 2,4 milijarde eura zajmova za podršku projektima u Bosni i Hercegovini.²⁴

IV. Koncept Pametna regulacija

Dok se u Bosni i Hercegovini pokreće i razvija proces reforme javne uprave, u Evropskoj uniji se razvija koncept Bolje regulacije. Postoje napori učinjeni i prije razvoja ovog koncepta, a koji su učinjeni u smjeru poboljšanja kvalitete i

²²Evropska komisija, Mišljenje Komisije o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji (Brisel, 2019), dostupno na: <http://europa.ba/wp-content/uploads/2019/06/Misljenje-Komisije-o-zahtjevu-Bosne-i-Hercegovina-za-%C4%8Dlanstvo-u-Evropskoj-uniji.pdf>

²³Strateški okvir za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini 2018–2022. godine (mart 2018); dostupno na: <https://parco.gov.ba/rju/o-rju-2/strateski-okviri-za-rju/>

²⁴Evropska komisija, Mišljenje Komisije o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji (2019), dostupno na: <http://europa.ba/wp-content/uploads/2019/06/Misljenje-Komisije-o-zahtjevu-Bosne-i-Hercegovina-za-%C4%8Dlanstvo-u-Evropskoj-uniji.pdf>

procesa donošenja propisa. Naime, Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) od sredine 90-ih vrlo aktivno donosi različite dokumente u kojima definira elemente bolje regulacije, koje u osnovi dijeli na regulacijsku politiku (strateški pristup), regulacijske instrumente (procjena učinaka regulacije – RIA), javno savjetovanje itd. i regulacijske institucije (od centralnih koordinacijskih organizacija, nadzornih mehanizama kao što su inspekcije, do regulacijskih agencija).²⁵

Regulatorna reforma kako se ona propagira od strane međunarodnih organizacija dio je koncepta zaokreta prema regulatornoj državi.²⁶

Koncept Bolja regulacija u Evropskoj uniji

Evropska komisija zvanično je pokrenula program *Bolja regulacija* 2005. godine kako bi pojednostavila postojeće i buduće zakonodavstvo s ciljem da ga učini jasnijim i efikasnijim. Upravo to je glavni cilj ovog programa, bolja regulativa koja znači prije svega modernizaciju postojećeg zakonodavstva EU, ali i bolju pripremu prijedloga i osiguravanje da se evropsko zakonodavstvo pravilno primjenjuje.

Na tom fonu i države članice se također ohrabruju da implementiraju svoje nacionalne programe pojednostavljenja. Komisija im posebno ukazuje na tekstove kojima se transponuju direktive EU, budući da se u te tekstove ponekad uvode poboljšanja koja nisu postojala u zakonodavstvu EU.²⁷ Bolja regulacija osigurava i ispravnu transpoziciju EU legislative, prvenstveno EU direktiva, u legislativu države članice, što zahtijeva blisku saradnju Komisije i države članice u tom procesu.

U tu svrhu Komisija je razvila niz preventivnih koraka, od savjetovanja oko povezivanja odredbi direktiva sa odredbama nacionalnih propisa, do konstantne saradnje između Komisije i država članica u procesu akceptiranja zakonodavstva. Dodatno, Komisija predviđa da i uprkos preventivi može doći do neusklađenosti, te razrađuje i taj aspekt. Naprimjer, pojačat će postupke podrške za glavne kategorije neusklađenosti. Konačno, poboljšat će svoju

²⁵Musa A. (2015) Prilagodba procesa izrade propisa Europskim integracijama: novine i izazovi, *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske*, Vol. VI No. 1.

²⁶Musa A. (2015) Prilagodba procesa izrade propisa Europskim integracijama: novine i izazovi, *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske*, Vol. VI No. 1.

²⁷Strategic review of the "Better Regulation" programme (2008), dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:110103&from=FR>

komunikaciju u vezi s informacija o primjeni evropskog zakonodavstva.²⁸ Dakle, pored napora Komisije, Vijeća i Evropskog parlamenta, i države članice također moraju odigrati svoju ulogu u poboljšanju regulatornog okruženja u Evropi.

Od Bolje ka Pametnoj regulaciji

Razvoj politike Bolje regulacije se neprestano prati i nadopunjuje. Tako u razdoblju 2005–2009. agendom Bolje regulacije pokrenuto je 185 inicijativa za pojednostavljenje propisa, smanjen je korpus *acquisa* za 10% kodifikacijom propisa, povučeno je 108 prijedloga propisa koji su zastarjeli, omogućene su znatne uštede poduzećima smanjivanjem upravnih tereta, i sl.²⁹

Bolja regulativa u EU fokusira se isključivo na administrativna opterećenja, zakonodavna preispitivanja, smanjenje broja zakonodavnih instrumenata i isticanje zajedničke odgovornosti EU i država članica. Kao rezultat praćenja godišnjih izvještaja³⁰ politike Bolje regulacije došlo se do koncepta Pametne regulacije čime dolazi do inovacije u ovoj oblasti. Komunikacija Komisije o Pametnoj regulaciji iz oktobra 2010. godine³¹ predstavlja formalno prelazak sa stare agende Bolje regulative na novu agendu Pametne regulacije. Komisija je identifikovala tri ključne poruke u agendi Pametne regulacije. Prvo, Pametna regulacija se odnosi na cijeli ciklus politike i samim tim dotiče se dizajna zakona, njegove implementacije, provođenja, evaluacija i revizija. Drugo, Pametna regulacija ostaje zajednička odgovornost između institucija EU i država članica. Treće, stavovi korisnika propisa imaju ključnu ulogu u Pametnoj regulaciji, jer su konsultacije važan element demokratije.

Skup osnovnih principa Bolje regulative jesu transparentnost, odgovornost, targetiranje, dosljednost, proporcionalnost. Koncept Pametne regulacije usmjeren je prema konsolidaciji, kodifikaciji i pojednostavljenju važećeg zakonodavstva poboljšanju kvalitete novog zakonodavstva, procjenjujući

²⁸Strategic review of the "Better Regulation" programme (2008), dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l10103&from=FR>

²⁹Musa A. (2015) Prilagodba procesa izrade propisa Europskim integracijama: novine i izazovi, *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske, Vol. VI No. 1.*

³⁰Komisija je povremeno objavljivala i dokumente o strateškoj reviziji politike bolje regulacije

³¹Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions-Second strategic review of Better Regulation in the European Union {COM (2008) 33 final} (COM (2008) 35 final) {SEC (2008) 120}, COM (2008) 0032 final.; dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:52008DC0032>

ekonomske i socijalne učinke na zaštitu okoliša, izradu pravilnih i proporcionalnih propisa s minimumom negativnih učinaka i troškova za poslovnu zajednicu i omogućava sudjelovanje građana u zakonodavnom procesu.³²

U srži ove politike jesu procjena učinaka propisa (RIA), javna savjetovanja, upravna simplifikacija, uloga ekspertnog znanja, odabir instrumenata regulacije, upravni troškovi, kodifikacija, evaluacija, koordinacija, transpozicija i primjena, te pristup evropskim propisima, ali i alternativne metode reguliranja, kao što su samoregulacija i koregulacija. Kao temeljna načela bolje regulacije ističu se nužnost, proporcionalnost, supsidijarnost, transparentnost, odgovornost, pristupačnost i pojednostavljenje.

Pametna regulacija usmjerena je na četiri cilja³³. Prvi cilj je poboljšanje postojeće regulacije, što se treba učiniti daljnjim pojednostavljenjem propisa i smanjivanjem upravnih tereta, kao i *ex post* evaluacijom koristi i troškova postojeće regulacije. Drugi cilj jest osiguravanje kvalitete budućih propisa, u čemu ključnu ulogu ima procjena učinaka regulacije i Vijeće za procjene učinka koji predstavlja mehanizam kontrole kvalitete za one procjene učinaka koje provodi Komisija. Treći cilj je poboljšanje implementacije prava EU, što uključuje čitav niz preventivnih mjera, posebice procjenu učinaka propisa, pružanje podrške članicama kako bi preduhitrile probleme u transpoziciji, transpozicijske radionice za nove direktive, kao i smjernice za primjenu novog zakonodavstva. To uključuje i poboljšanje primjene propisa intenziviranjem postupaka radi povrede prava EU, za što trebaju poslužiti Komisiji za godišnja izvješća o primjeni prava EU. Na kraju, četvrti cilj odnosi se na veću jasnoću i pristupačnost propisa, što uključuje korištenje jasnog jezičnog izričaja kako bi se olakšala primjena, kao i kodifikacija i konsolidacija pravnih tekstova, te ukidanje zastarjelih odredbi.

Utvrđeno je da nove članice uglavnom razvijaju politike pametne regulacije, neke eksplicitno, a neke unutar drugih strategija, ali da su problemi na koje nailaze vezane za nedostatak pune političke podrške, što smo evidentirali i u BiH. Potom tu je i nedostatak odgovarajućih kadrova za provedbu politike bolje regulacije, te neodgovarajuće strukture, jer npr. većina zemalja povjerava osiguranje kvalitete propisa ili samim ministarstvima ili ministarstvima pravosuđa, dok je centar vlade uglavnom slabije razvijen.

³²Imamović-Čizmić, Aplikacija koncepta Bolje regulacije u Bosni i Hercegovini – ograničenja i solucije, Second International Scientific Conference on Economics and Management - EMAN 2018

³³Musa A. (2015) Prilagodba procesa izrade propisa evropskim integracijama: novine i izazovi, *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske, Vol. VI No. 1.*

Istovremeno instrumenti Bolje regulacije, kao što su procjena učinaka propisa, javna savjetovanja, ili upravno pojednostavljenje, kada su i propisani, nailaze na probleme u provedbi, s obzirom na nedostatak struktura za podršku, educiranog osoblja, a tu su i problemi slabije aktivnog civilnog društva i privatnog sektora.

Ilustracije radi, pravni i metodološki okvir za procjenu uticaja propisa je uveden na svim nivoima (državni i entitetski nivo) ali je njegovo provođenje u praksi sporadično i nedosljedno. Broj izrađenih dokumenata procjene uticaja je relativno nizak. Problem koji onemogućava širu upotrebu ovog mehanizma proizlazi iz odsustva kapaciteta za provođenje procjene uticaja. Sa druge strane veliki broj zakona se usvaja u hitnoj proceduri, slijedeći političke direktive i nezavisno od procjene eventualnih uticaja. Potvrdu ovakvog stanja daje i SIGMA³⁴ izvještaj koji, izradu pravnih akata temeljenih na dokazima i korištenje u praksi procjene uticaja, ocjenjuje ocjenom nula.³⁵

To najbolje možemo vidjeti na primjeru (ne)implementacije Zakona o zaštiti na radu³⁶ u Kantonu Sarajevo. Zakon je stupio na snagu 30. 10. 2020. godine, kada je nastupila obaveza donošenja propisa iz navedenog zakona, ali i obaveza poslodavaca da donesu Interni akt o procjeni rizika po osnovu Pravila o procjeni rizika³⁷.

Implementacija Zakona o zaštiti na radu prema Pravilima u Kantonu Sarajevo nije počela, jer procjena rizika svakog radnog mjesta iziskuje dodatna budžetska sredstva koja nisu planirana u Budžetu Kantona Sarajevo.³⁸ Navedeno u kontekstu ovog rada znači da je ili nije ili je loše urađena procjena uticaja Zakona o zaštiti na radu, pa se time dovelo u pitanje implementacija.

³⁴Support for Improvement in Governance and Management - SIGMA je zajednička inicijativa OECD-a i EU.

³⁵ SIGMA (2017) Monitoring izvještaj: Principi javne uprave, Bosna i Hercegovina.

³⁶“Službene novine Federacije BiH” broj 79/20

³⁷“Službene novine Federacije BiH” broj 23/21

³⁸Članom 4. Pravila propisano je da poslodavac vrši procjenu rizika za svako radno mjesto i mjesto rada u radnom okolišu, te da je akt o procjeni rizika temelj za izradu internog akta o zaštiti na radu kojeg donosi poslodavac, a kojim se utvrđuje organizacija provedbe zaštite na radu, pravila prevencije i zaštite, poslovi s povećanim rizikom, poslovi na kojima se provodi mjera skraćivanja radnog vremena, način utvrđivanja zdravstvenog stanja radnika koji rade na poslovima s povećanim rizikom i drugih radnika, sredstva i osobna zaštitna oprema koji pripadaju radniku, te prava, obaveze i odgovornosti radnika za zaštitu na radu i drugih radnika u ovoj oblasti, kao i druga pitanja od značaja za sigurnost i zaštitu zdravlja na radu. Članom 5. Pravila propisano je da akt o procjeni rizika može izraditi ovlaštena organizacija koja ima dozvolu Federalnog ministarstva rada i socijalne politike za obavljanje te vrste poslova, a članom 6. propisan je postupak procjene rizika.

No, vratimo se na ideju koncepta Pametne regulacije. Ključ je da EU regulativa bude pametna regulativa čime će se smanjiti administrativno opterećenje i pojednostaviti postojeća regulativa. Komisija to provodi kroz program pojednostavljenja koji je donio značajne koristi građanima i preduzećima. Nadalje, akcioni program Komisije za smanjenje administrativnih opterećenja imao je za cilj da smanji birokratiju. U tu svrhu Komisija je imala višegodišnje mandate kroz koji su utrošeni na davanje savjeta o pitanjima koja se odnose na smanjenje administrativnog opterećenja za poslovanje i pojednostavljenje zakonodavstva. Komisija je također radila i evaluaciju troškova i benefita postojeće legislative.³⁹ Dakle, smisao je upravno pojednostavljenje, javno savjetovanje te procjena učinaka propisa.

Regulatorna politika se može široko definisati kao eksplicitna, dinamična i konzistentna politika vlade za sprovođenje visokokvalitetnih propisa. Ključni dio OECD-ovih vodećih principa za regulatorni kvalitet i učinak iz 2005. godine je da zemlje usvoje široke programe regulatorne reforme koji uspostavljaju principe dobre regulative, kao i okvir za implementaciju. Iskustvo širom OECD-a sugerise da efikasna regulatorna politika treba da bude usvojena na najvišim političkim nivoima, da sadrži eksplicitne i mjerljive standarde kvaliteta propisa i da obezbijedi kontinuirani kapacitet regulatornog upravljanja.⁴⁰

Nastavno sa primjerom procjene uticaja propisa u Bosni i Hercegovini, danas imamo Jedinstvena pravila BiH⁴¹ koja sadrže i Metodologiju procjene uticaja za nivo vlasti BiH. U RS-u procjena uticaja definirana je podzakonskim aktom Vlade RS-a, a u Federaciji BiH procjena uticaja je, osim Uredbom o postupku procjene uticaja propisa, koju je donijela Vlada Federacije BiH, propisana i Pravilima i postupcima za izradu zakona i drugih propisa Federacije BiH, koja je donio Parlament Federacije BiH. Dakle, radi se o usvajanju regulatorne politike na najvišim političkim nivoima. Međutim, posebno je dobro da je, primjera radi, Vlada Kantona Sarajevo na 86. sjednici, održanoj 14. 7. 2022. godine, donijela Uredbu o procjeni uticaja propisa u Kantonu Sarajevo⁴² kojom se uvode instrumenti procjene uticaja u zakonodavne procedure u kantonalnim organima kako bi se razmatranjem alternativnih rješenja

³⁹EurWORK, Smart Regulation; dostupno na: <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/smart-regulation>

⁴⁰Strategy and policies for Better Regulation, dostupno na: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44912324.pdf> (pristupljeno 22.03.2022.)

⁴¹Jedinstvena pravila za izradu prvih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik BiH”, br. 11/05, 58/14, 60/14, 50/17 i 70/17 – Ispravka.

⁴²"Službene novine Kantona Sarajevo" broj 29/22

doprinijelo kreiranju što kvalitetnijih zakona, te ostvarili identificirani ciljevi, otklonili mogući negativni efekti i odabrala najoptimalnija rješenja uz najmanje moguće troškove koje iziskuje provođenje zakona. Navedeno ukazuje na istinski cjelodržavni proces u ovom segmentu. Procjena uticaja propisa je obuhvaćena u reformskoj oblasti Odgovornost Strateškog okvira za reformu javne uprave 2018–2022, ekstenzija 2027.

Važno je navesti i da je razlog za donošenje Jedinostvenih pravila nastao jer su uočeni nedostaci, nedosljednost i relativno nizak sveukupni kvalitet usvojenih propisa na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini. Usvojena Jedinostvena pravila, a po uzoru na slična rješenja u zemljama EU i regije, uvode u proces izrade propisa niz inovativnih metoda i tehnika, do sada relativno malo poznatih i prisutnih u normativno-pravnoj praksi i tradiciji u Bosni i Hercegovini.

Glavni cilj njihovog donošenja je da se njihovom primjenom osigura da zakonodavstvo BiH bude razumljivije i provodivije. Ideja je i da se unaprijedi pouzdanost i efikasnost zakonodavstva putem procjene uticaja u pogledu finansijskih troškova i koristi. Smisao je i da se sistematično nadgleda primjena zakonodavstva u praksi, te se vrši revizija postojećih propisa, s ciljem da se izbjegnu situacije u kojima propisi postaju zastarjeli, nedosljedni ili stvaraju nepotrebna administrativna i druga opterećenja društvu i ekonomiji.

Interesantan je još jedan primjer u procesu reforme javne uprave, a koji u sebi sadrži sve poruke koncepta pametne regulacije. Radi se o jednom, sad već završenom, procesu u reformskoj oblasti Državna služba i upravljanje ljudskim resursima. Naime, Komisija prati napredak u provedbi reformi putem SIGMA principa javne uprave. Za navedenu reformsku oblast, jedan od SIGMA principa odnosi se na uspostavljen okvir politika i pravni okvir za profesionalnu i koherentnu državnu službu koji se primjenjuje u praksi, čija je vizija postizanje profesionalne, odgovorne i depolitizirane državne službe i proaktivno stvaranje institucionalne vrijednosti u postizanju demokratskih, ekonomskih i socijalnih ciljeva. Konačni cilj jeste postizanje harmonizacije propisa i ujednačavanje praksi u oblasti upravljanja i razvoja ljudskih resursa u organima državne službe u Bosni i Hercegovini.

Reformske aktivnosti u ovoj reformskoj oblasti Komisija prati i kroz godišnje Izveštaje o napretku za Bosnu i Hercegovinu, tako je jedna od aktivnosti bila praćenje napretka u usvajanju zajedničkog okvira politika za državnu službu. Pa su tako u različitim periodima upravni nivoi usvajali navedeni dokument. Vijeće ministara BiH i Vlada Federacije BiH usvojili su *Okvir politike za*

*razvoj upravljanja ljudskim potencijalima u strukturama javne uprave u Bosni i Hercegovini*⁴³ 2017. godine, Vlada Brčko distrikta BiH usvojila je *Okvir politike za razvoj upravljanja ljudskim resursima u organima javne uprave Brčko distrikta BiH*⁴⁴ u augustu 2020. godine. Vlada Republike srpske je usvojila *Okvir politika upravljanja ljudskim resursima u javnoj upravi Republike Srpske* u februaru 2021. godine.

Sama činjenica da je prvobitni nacrt dokumenta bio pripremljen kroz rad Nadzornog tima za oblast upravljanja ljudskim resursima u saradnji sa SIGMA-om, kako bi se osigurao usklađeni pristup u uspostavljanju razvojnih politika za upravljanje ljudskim resursima na svim nivoima govori u prilog zajedničkom djelovanju Komisije s jedne i svih upravnih nivoa Bosne i Hercegovine s druge strane.

Korisno je znati da na temelju usvojenog Okvira politike za razvoj upravljanja ljudskim potencijalima u strukturama javne uprave u Bosni i Hercegovini, a sa ciljem osiguravanja jedinstva državne službe u Federaciji BiH, Agencija za državnu službu Federacije BiH pozvala je kantone na usvajanje navedenog dokumenta. Tako su vlade kantona Središnja Bosna/Srednjobosanskog kantona⁴⁵, Bosansko-podrinjskog kantona Goražde⁴⁶ i Unsko-sanskog kantona⁴⁷ donijele odluke kojim su usvojile Dokument „Politika upravljanja ljudskim resursima u državnoj službi u Federaciji BiH“, dok je Vlada Kantona Sarajevo donijela Odluku⁴⁸ kojom je usvojila Politiku upravljanja ljudskim resursima u državnoj službi Kantona Sarajevo.

Ovaj primjer jasno pokazuje da Komisija nastupa prema Bosni i Hercegovini u skladu sa principima koncepta pametne regulacije. Isto je očekivano, jer ukoliko se odvijaju neki progresi unutar EU, EU će u svom djelovanju novu praksu primjenjivati i prema državama koje se nalaze na putu ka pridruživanju. Precizno, u ovom primjeru su prepoznatljive sve tri poruke agende Pametne regulacije. Usvajanje okvira politika se odnosi na cijeli ciklus politike i samim tim će uticati na zakonodavni okvir u ovoj oblasti, njegovu implementaciju, evaluaciju i reviziju. Ulažu se zajednički naponi institucija EU s jedne i Bosne

⁴³„Službeni glasnik BiH“ broj 56/17

⁴⁴Odluka je usvojena na 82. redovnoj sjednici Vlade Brčko distrikta BiH

⁴⁵Zaključak broj: 01-04.1+7065/2022-2 sa 137. sjednice Vlade Kantona Središnja Bosna održane 08.09.2022. godine

⁴⁶Odluka broj: 03-11-1831/22 sa 148. redovne sjednice Vlade Bosansko-podrinjskog kantona Goražde održane 30.09.2022. godine.

⁴⁷Odluka broj: 03-017-4829/2022 sa sjednice održane 21. 7. 2022. godine

⁴⁸„Službene novine Kantona Sarajevo“, broj 43/22

i Hercegovine s druge strane, te je evidentno da korisnici, svi upravni nivoi, imaju puno pravo na vlastite stavove i konsultacije.

Iz navedenih primjera proizlazi da u Bosni i Hercegovini imamo i horizontalno i vertikalno djelovanje pri implementaciji projekata, a u skladu sa preporukama Komisije. Na isto obavezuje i kontinuirano izvještavanje Komisiji o procesu reforme javne uprave na eurointegracijskom putu države. Krajnji cilj je, više puta rečeno, harmonizacija i pojednostavljenje politika djelovanja u procesu reforme javne uprave. U oba primjera do izražaja je došla i specifičnost ustavnog uređenja Bosne i Hercegovine i specifično određenje svakog od četiri nivoa javne vlasti.

V. Umjesto zaključka – Veza koncepta Pametna regulacija i procesa reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini

Javna uprava koja dobro funkcionira predstavlja preduslov za transparentno i djelotvorno demokratsko upravljanje. Kao temelj za funkcioniranje države, ona određuje sposobnost za pružanje javnih usluga, te potiče konkurentnost i rast u državi. Također, ona ima ključnu ulogu u procesu integracija u EU jer omogućava provedbu neophodnih reformi za ulazak u EU, te istovremeno osigurava učinkovit dijalog o procesu pristupanja.

Reforma javne uprave jedan je od preduslova za uspješnu integraciju Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju, ali i obaveza iz SSP-a. Modernizacija javne uprave u našoj zemlji potrebna je, ne samo zbog našeg stremljenja ka Evropskoj uniji, nego, prije svega, kao pretpostavka za odgovornu i troškovno efikasnu državnu službu.

Efikasnija, djelotvornija, odgovornija i transparentnija javna uprava, koja će biti orijentirana ka građanima i spremna da odgovori svim evropskim zahtjevima, vizija je reforme javne uprave zacrtane dokumentima Strategijom reforme javne uprave i Akcionim planom za njenu provedbu.

Ustanovljeno je i da proces reforme ide sporo iz razloga preglomaznosti javne uprave i nedostatka interesa ili nezrelosti nosilaca političke vlasti u Bosni i Hercegovini koja se često pokaže kao deklaratorna.

Vidjeli smo da pametna regulacija osigurava otvoreno i transparentno donošenje odluka gdje u procesu donošenja zakona kroz aktivno učešće građani i dionici daju svoj doprinos, da se odnosi na cijeli ciklus politike čime se direktno dotiče dizajna zakona, njegove implementacije, provođenja, evaluacije i revizije. I na koncu, podrazumijeva i zajedničku odgovornost

između institucija EU i država članica. Također i skup osnovnih principa⁴⁹ bolje regulacije, a kasnije i pametne regulacije, se poklapa sa vizijom reforme javne uprave.

U primjeni koncepta Pametne regulacije uočena je podijeljena odgovornost gdje prvenstveno Komisija uz Evropski parlament i Vijeće Evrope imaju ključnu ulogu u implementaciji koncepta, a dodatno, u tome važnu ulogu igra i država članica, a naročito u implementaciji zakonodavstva. Bosna i Hercegovina je u decembru 2022. godine zvanično postala država kandidatkinja⁵⁰, što je rezultat obostranog aktivnog i upornog rada i EU i BiH. Za Bosnu i Hercegovinu stečeni status će prvenstveno značiti obavezu izrade i usvajanja Programa integrisanja kojim će se definisati mjere i aktivnosti koje je potrebno sprovesti u određenom vremenskom razdoblju. Program integrisanja uključuje Plan usklađivanja sa pravnom tečevinom EU. Dodatno očekuje se i usvajanje nacionalnog programa pojednostavljenja, te transponovanje direktiva EU u legislativu Bosne i Hercegovine prema konceptu Pametne regulacije.

Sa aspekta implementacije zakonodavstva EU, primijećeno je da se u Bosni i Hercegovini tokom svih ovih godina implementiraju projekti kroz koje se nastoji uspostaviti jedinstvo legislative javne uprave unutar države. S obzirom na to da postoji jaz i disharmonija u legislativi na sva četiri upravna nivoa, zadnjih godina kroz projekte se nastojalo doprinijeti da se legislativa dovede u što veću moguću harmonizaciju unutar države. Kako se ta podrška pruža putem IPA programa Evropske unije nameće se zaključak da i Evropska unija ima za cilj da država, buduća kandidatkinja prvenstveno bude uređena iznutra, a što će kasnije olakšati i usklađivanje sa pravnom tečevinom Evropske unije (*acquis communautaire*). Dakle, taj pretpristupni napor EU ide u pravcu pripreme cjelodržavne legislative za lakšu transpoziciju pravne tečevine EU, *acquis-a*, u domaći legislativni okvir.

Vidjeli smo da Komisija u primjeni koncepta Pametne regulacije ohrabruje države članice i buduće kandidatkinje da razviju nacionalne programe za usvajanje *acquis-a*. Bosna i Hercegovina nema takav nacionalni program za

⁴⁹Principi Bolje regulacije su transparentnost, odgovornost, targetiranje, dosljednost, proporcionalnost; Koncept Pametne regulacije usmjeren je prema konsolidaciji, kodifikaciji i pojednostavljenju važećeg zakonodavstva poboljšanju kvalitete novog zakonodavstva, procjenjujući ekonomske i socijalne učinke na zaštitu okoliša, izradu pravilnih i proporcionalnih propisa s minimumom negativnih učinaka i troškova za poslovnu zajednicu i omogućava sudjelovanje građana u zakonodavnom procesu.

⁵⁰U decembru 2022. godine, a na osnovu usvojene preporuke Evropske komisije za dodjeljivanje kandidatskog statusa iz oktobra 2022. godine, Vijeće EU je donijelo odluku o dodjeljivanju kandidatskog statusa BiH.

usvajanje *acquis-a*, ali ima Odluku o postupku usklađivanja zakonodavstva Bosne i Hercegovine sa pravnom tečevinom Evropske unije⁵¹. Usklađivanje pravnog sistema Bosne i Hercegovine sa pravnom tečevinom Evropske unije podrazumijeva ne samo usklađivanje odredbi nego i njihovo djelotvorno provođenje. Program je zakonska obaveza prema SSP-iju i od suštinskog je značaja za planiranje i pojednostavljenje procesa usklađivanja zakonodavstva EU u cijeloj zemlji. Administrativni kapaciteti su slabi i nedostaju efikasne koordinacione strukture za upravljanje četrnaest vlada u državi. Kao posljedica toga, Bosna i Hercegovina se suočava sa značajnim izazovima u provođenju i primjeni zakonodavstva koji proizlaze iz ciljeva integracije u EU. Potrebni su značajni i održivi napori da bi zemlja mogla preuzeti obaveze koje proističu iz članstva u EU.

S obzirom na to da je jedan od ciljeva agende pametne regulacije upravo poboljšanje implementacije prava EU, a koji uključuje čitav niz preventivnih mjera, posebice procjenu učinaka propisa, pružanje podrške članicama kako bi preduhitrile probleme u transpoziciji, transpozicijske radionice za nove direktive, kao i smjernice za primjenu novog zakonodavstva to se upravo sada kada je država dobila status kandidatkinje i očekuje, da se konceptom Pametne regulacije osigura olakšana transpozicija *acquis-a*. Dakle, to je nešto što tek predstoji Bosni i Hercegovini i očekuje.

Ono čega ozbiljno manjka i šta je nužno osigurati u narednom periodu jeste puna politička podrška vlasti sistemu koordinacije reforme javne uprave, kao i adekvatna finansijska sredstva za njeno promoviranje. Analizirajući dosadašnje preporuke Posebne grupe za reformu javne uprave (PAR SG)⁵² koji budu dostavljeni Bosni i Hercegovini nakon održanog sastanka⁵³, može se dati generalni zaključak da je akcenat u dijalogu na visoko političkom nivou o reformi javne uprave i tehničkom dijalogu o reformi ujednačavanje legislative ali i političkog stava.

Iz rada je vidljivo da Pametna regulacija zahtijeva korištenje različitih instrumenata i mehanizama pri oblikovanju i donošenju propisa i dokumenata, a koji se temelje na načelima participacije, učinkovitosti i efikasnosti, kao i podijeljenoj odgovornosti između sudionika. Krajnji cilj korištenja istih jeste bolje akceptiranje zakonodavstva EU. Ti instrumenti su procjena učinka

⁵¹„Službeni glasnik BiH“, br. 75/16 i 02/18

⁵²Posebna grupa za reformu javne uprave (PAR SG) je zajedničko tijelo EU i BiH uspostavljeno u skladu sa Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju, a u svrhu praćenja njegove primjene. Posebnu skupinu čine predstavnici Evropske komisije i nadležnih institucija u BiH, a sastanci se održavaju na godišnjoj osnovi.

⁵³Preporuke sa 5. sastanka Posebne grupe za reformu javne uprave (25. februar 2021); dostupno na: https://parco.gov.ba/specijalna_par_grupa/

propisa, savjetovanje od strane Komisije, smanjivanje broja propisa (npr. u sistemu državne službe nastoji se postići jedinstvo u uređenju gdje niži nivoi pokazuju spremnost na prenos ovlasti na više upravne nivoe), usklađivanje zakona i ukidanje nepotrebnih i zastarjelih odredbi, kao i uvođenje regulacijskog upravljanja odnosno menadžmenta što bi u konačnici dovelo da upravnog pojednostavljenja. Iz predstavljenog i kroz konkretno navedene primjere u radu vidljivo je da su svi ovi instrumenti manje više zastupljeni i primjenjuju se u Bosni i Hercegovini.

Istovremeno, evropeizacija se odvija i u samoj Evropskoj uniji, kao proces konstruiranja evropskih vrijednosti, pravila i prakse i koja se primjenjuju u evropskom višerazinskom upravljanju. Načela pravne sigurnosti i vladavine prava, otvorenosti i transparentnosti, odgovornosti, koherentnosti, učinkovitosti i efikasnosti, legitimnih očekivanja, supsidijarnosti i proporcionalnosti temelji su novokreiranog evropskog upravnog prostora. Sagledavanjem svih elemenata koncepta Pametne regulacije, te pojedinačno i ali i zajednički učinjenih napora Bosne i Hercegovine i EU u procesu reforme javne uprave stiže se zaključak da se proces reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini modelirao kako se razvijao koncept Pametne regulacije. Navedeno je očekivano, jer svi procesi koji doprinose zajedništvu, čemu Bosna i Hercegovina i EU teže, i treba da budu odmah primjenjivi.

Literatura

1. Blagovčanin, S. (2019, mart). *Peti dio: Javna uprava – Stanje i tok reforme*. Sarajevo: The Balkan Trust for Democracy.
2. Commission, E. (2018). *Bosnia and Herzegovina 2018 Report*. Strasbourg, dostupno na: <http://europa.ba/wp-content/uploads/2018/04/20180417-bosnia-and-herzegovina-report.pdf>.
3. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions-Second strategic review of Better Regulation in the European Union {COM (2008) 33 final} (COM (2008) 35 final) {SEC (2008) 120}, COM (2008) 0032 final. Preuzeto 23.03.2022, sa <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:52008DC0032>.
4. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and Social Committee and the Committee of the Region - Communication on EU Enlargement Policy, November 9th, 2016. Brussels. Preuzeto 20.03.2022, sa http://europa.ba/wp-content/uploads/2016/11/20161109_strategy_paper_en.pdf

5. EUR WORK, Smart Regulation, dostupno na: <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/smart-regulation>
6. Evropska komisija, *Mišljenje Komisije o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji* (2019), s Interneta, <http://europa.ba/wp-content/uploads/2019/06/Misljenje-Komisije-o-zahtjevu-Bosne-i-Hercegovina-za-%C4%8Dlanstvo-u-Evropskoj-uniji.pdf>
7. Imamović-Čizmić, Aplikacija koncepta Bolje regulacije u Bosni i Hercegovini – ograničenja i solucije, Second International Scientific Conference on Economics and Management - EMAN 2018
8. Informacija o aktivnostima u procesu reforme javne uprave, koju su usvojili Vijeće ministara Bosne i Hercegovine Odlukom br. 05-07-1-1724-15/15 od 10. jula 2015. godine, Vlada Federacije Bosne i Hercegovine Odlukom br. 865/2015 od 9. jula 2015. godine, Vlada Republike Srpske Zaključkom br. 04/1-012-2-2523/15 od 5. novembra 2015. i Vlada Brčko distrikta Bosne i Hercegovine Aktom br. 01.11-1031DS-02/15 od 5. juna 2015. godine.
9. Jedinstvena pravila za izradu pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik BiH”, br. 11/05, 58/14, 60/14, 50/17 i 70/17 – Ispravka.
10. María Jesús García García, Smart regulation law-making and participatory democracy: consultation in the European Union, *Revista Catalana de dret public*, 59
11. Musa A. (2015) Prilagodba procesa izrade propisa Europskim integracijama: novine i izazovi, *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske*, Vol. VI No. 1.
12. Odluka kojom je potvrđena Izjava Predsjedništva Bosne i Hercegovine. *Službeni glasnik BiH*, 16/15.
13. Odluka broj: 03-11-1831/22 sa 148. redovne sjednice Vlade Bosansko-podrinjskog kantona Goražde održane 30.09.2022. godine.
14. Odluka Vlade Unsko-sanskog kantona, broj: 03-017-4829/2022 sa sjednice od 21.07.2022. godine.
15. Operativni plan za pripremu Strateškog okvira za reformu javne uprave. *Službeni glasnik BiH*, 85/18.
16. Preporuke sa 5. sastanka Posebne grupe za reformu javne uprave (25. februar 2021.). Preuzeto 16.03.2022, sa https://parco.gov.ba/specijalna_par_grupa/
17. Reformska agenda za BiH za period 2015 – 2018. Preuzeto 16. 3. 2022, sa <https://fbihvlada.gov.ba/hr/reformska-agenda-za-bih-za-period-2015-2018-godina>
18. Regional Cooperation Council. (2013) South East Europe (SEE) 2020 strategy, Preuzeto 16.03.2022, sa Strateški okvir za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini 2018-2022. godine (mart 2018.)
19. *Službeni glasnik BiH*, broj 85/18
20. *Službeni glasnik BiH* broj 56/17
21. *Službene novine Federacije BiH* broj 79/20
22. *Službene novine Federacije BiH* broj 23/21

23. *Službene novine Kantona Sarajevo*, broj 43/22
24. *Službene novine Kantona Sarajevo* broj 29/22
25. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Europskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, i Bosne i Hercegovine, s druge strane. Preuzeto 15. 3. 2022, sa <https://www.dei.gov.ba/bs/stabilization-agreement>
26. SIGMA Monitoring izvještaj: Principi javne uprave, Bosna i Hercegovina (2017)
27. Strategic review of the “Better Regulation” programme (2008). Preuzeto 22. 3. 2022, sa <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:110103&from=FR>
28. Strategija proširenja Evropske unije za 2015. godinu. Preuzeto 16. 3. 2022, sa https://www.dei.gov.ba/uploads/documents/strategija-prosirenja-eu-za-2015-godinu_1604654945.pdf
29. Zaključci Vijeća, 16.03.2015. Preuzeto 15. 3. 2022, sa <https://europa.ba/?p=17065>
30. Zaključak Vlade Kantona Središnja Bosna, broj: 01-04.1+7065/2022-2, 137. sjednica od 08. 9. 2022. godine.

Prikazi i osvrti / Reviews and Comments

Akademik dr. Mirko Pejanović

Akademija nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine /

Academy of Sciences and Arts of Bosnia and Herzegovina

mpejanovic@anubih.ba

pejanovicm@hotmail.com

DISTRIKT BRČKO KAO MODEL RAZVOJA MULTIETNIČKOG BIĆA BOSNE I HERCEGOVINE¹

THE BRČKO DISTRICT AS A MODEL OF THE DEVELOPMENT OF BOSNIA AND HERZEGOVINA'S MULTI-ETHNIC BEING²

Akademik Ejup Ganić je napisao knjigu koja za naučnu i stručnu javnost donosi svjedočenje o odvijanju procesa međunarodne arbitraže za grad Brčko. U ulozi predsjednika komisije Federacije BiH za vođenje arbitraže za grad Brčko akademik Ejup Ganić je, u vremenu od 1996. do 1999. godine, istrajno radio na realizaciji projekta arbitraže za Brčko. Svojim sistematičnim pristupom i sa velikim političko-diplomatskim iskustvom, akademik Ejup Ganić je dao značajan doprinos da u ishodu arbitražnog procesa Brčko ne ostane u sastavu Republike Srpske i da dobije status distrikta. Sa statusom distrikta grad Brčko sa okolinom je pripalo Brčacima za što se sve vrijeme rata borilo Udruženje građana Brčkog, sa privremenim sjedištem u Rahiću i Tuzli.

1) Istorijski kontekst u kome se odvijao arbitražni proces za Brčko

Valja imati u vidu istorijski kontekst u kome se odvijao proces arbitraže za Brčko. Dejtonski mirovni sporazum je prihvaćen u novembru 1995. godine. Za grad Brčko nije bilo rješenja u okviru Dejtonskog mirovnog sporazuma. Pitanje položaja Brčkog i njegovo teritorijalno pozicioniranje ostalo je da se riješi međunarodnom arbitražom. Za predsjednika Arbitražnog tribunala imenovan je američki diplomata Roberts Owen. Kao iskusni pravnik i diplomata Roberts Owen je uspostavio metod saradnje sa međunarodnim organizacijama i sa entitetskim komisijama za provođenje arbitraže. Posebna

¹ Tekst je prikaz knjige akademika Ejupa Ganića *Brčko arbitraža (1996-1999): Sjećanja i svjedočanstva*, Fondacija Galić, Dobra knjiga, 2023.

² This text is a review of a book by Academician Ejup Ganić: *Brčko Arbitration (1996-1999): Memories and Testimonies*, Fondacija Galić, Dobra knjiga, 2023

komunikacija odvijala se u saradnji sa visokim predstavnikom međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini.

Dva bosanskohercegovačka entiteta: Federacija BiH i Republika Srpska su, svo vrijeme arbitraže, zagovarali da Brčko pripadne pod upravu Federacije BiH, odnosno pod upravu Republike Srpske. U odvijanju arbitraže uvedeni su određeni uslovi koje trebaju ispuniti entiteti. Jedan od najvažnijih uslova bio je rad na povratku izbjeglica. Osobito je bilo važno pokrenuti povratak raseljenih Srba u grad Sarajevo i opštine Ilijaš, Hadžiće i Vogošću i na taj način stvarati uslove za povratak raseljenih brčanskih Bošnjaka i Hrvata u svoj grad Brčko.

Iskustvo stečeno tokom vršenja uloge člana Predsjedništva Republike Bosne i Hercegovine u vremenu rata (1992–1995), kao i lično poznavanje mnogih nosilaca funkcija u međunarodnim organizacijama omogućili su akademiku Ejupu Ganiću da u snažnom i prepoznatljivom liderstvu vodi arbitražni proces u ime Federacije Bosne i Hercegovine. Svi predlošci koje je Arbitražnom tribunalu dostavljala komisija Federacije BiH, bili su svojevrsna analitička studija. U njima su stručno elaborirani aspekti razvoja grada Brčkog do početka agresije na Bosnu i Hercegovinu 1992. godine. Izvedene analize su išle u korist argumenata da grad Brčko pripadne Federaciji BiH.

Na drugoj strani predlošci Republike Srpske su uporno zagovarali da grad Brčko ima veliki značaj za teritorijalnu cjelovitost i opstojnost Republike Srpske. Istovremeno je odnos vlasti Republike Srpske prema ljudskim pravima na povratak raseljenih u Brčko bio veoma negativan.

Imajući u vidu cjelinu arbitražnog procesa za Brčko, a to znači da od ishoda arbitraže ovisi dovršetak Dejtonskog mirovnog sporazuma, i razvoj države Bosne i Hercegovine u miru, Ejup Ganić je predano vodio državnu komisiju Federacije BiH za arbitražu. Kao poznavalac bosanskohercegovačkih prilika i odnosa u međunarodnoj zajednici, akademik Ejup Ganić aktivnost komisije Federacije BiH za arbitražu za Brčko vodi **tako da ima premoć inicijative u svim vidovima** komunikacije sa domaćim i međunarodnim akterima. Tu inicijativu održava i u odnosima sa domaćim i inostranim medijima.

Premoć u pogledu učešća Federacije BiH u arbitražnom procesu za Brčko u potpunosti je vidljiva u sadržajnoj strukturi knjige.

2) Sadržajna struktura knjige

Knjiga je koncipirana sadržajno unutar 14 poglavlja. S priložima, knjiga je štampana na 821 stranici teksta. Pri tome je hronološki i u cjelini predstavljeno odvijanje procesa arbitraže do konačne odluke kada je Brčko dobilo status

distrikta. Osim uvodnog rezimea, riječ je o sljedećim poglavljima: prvo poglavlje razmatra historijski pregled opstojnosti i razvoja Brčkog u proteklom vremenu. U ovom poglavlju autor izlaže sjećanja o toku odvijanja svečane ceremonije proglašenja Brčko distrikta 8. marta 2000. godine. Na svečanosti proglašenja Distrikta Brčko Ganiću prilazi američki ambasador Miler i čestita na trudu koji je Ganić uložio da se proces arbitraže završi povoljno za građane Brčkog i za Bosnu i Hercegovinu. Ganić će tom prilikom reći kako je Brčko od majke svih poteškoća postalo majkom svih nadanja. Istovremeno je u prvom poglavlju prikazan razvoj Brčkog kroz historiju. Poseban preporod Brčko je imalo u vrijeme Austrougarske uprave kada je u ovom kraju otvoreno 18 škola.

Drugo poglavlje je posvećeno osvrtu na Brčko u Daytonskom sporazumu i okolnostima arbitražnog procesa. Unutar ovog poglavlja razmatraju se važni aspekti vezani za poziciju grada Brčkog tokom oblikovanja mirovnih planova od 1992. do 1995. godine. Zatim je naglašen značaj postojanja Državne komisije za Arbitražu Brčko, čiji je predsjednik bio akademik Ejup Ganić.

Kako je Međunarodni sud pravde za arbitra imenovao Robertsa Owena, akademik Ganić navodi nekoliko momenata iz biografije Robertsa Owena. On je advokat visokog kalibra koji dobro saraduje s administracijom u Washingtonu. Radi se o čovjeku za koga su njegovi bolji poznavaoči govorili da bi teško potpisao nešto što je suprotno njegovom integritetu. Bio je član američke delegacije u Daytonu. Dolazio je u Bosnu i Hercegovinu da pomogne radu mostarske administracije.

U sljedećem poglavlju akademik Ejup Ganić donosi uvide u rad Arbitražnog tribunala sa kratkim pregledom zasjedanja. Tribunal počinje s radom 15. jula 1996. godine. Svoju prvu sjednicu je održao u Sarajevu tokom avgusta 1996. godine. Objema stranama je naloženo da do 10. septembra moraju predati svoja očitovanja. U svom prvom podnesku Federacija BiH je priložila opsežnu dokumentaciju o počinjenom genocidu u Brčkom. U ovom dijelu knjige, autor, akademik Ejup Ganić je priredio svoja tri pisma koja je uputio Billu Clintonu, američkom predsjedniku, zatim pisma Madeleine Albright, američkoj državnoj sekretarki i komandantu NATO-a Wesleyu Clarku. Autor u svojim pismima potpunije objašnjava prijedloge Federacije BiH u vezi sa arbitražom za Brčko.

Jedno od poglavlja odnosi se na podneske Arbitražnom tribunalu. Šire je iskazan sadržaj podneska Federacije BiH. Izvedena je elaboracija pravnih principa i principa pravičnosti, potom najbitnijih historijskih, ekonomskih i socioetničkih činjenica u korist dodjele Brčkog Federaciji BiH. Posebno je

napravljen uvid u etničko čišćenje u Brčkom sa naglaskom da je etničko čišćenje u Brčkom bilo prekršaj međunarodnog prava. U ovom dijelu je iskazan i pregled sadržaja drugog podneska Federacije BiH Arbitražnom tribunalu od oktobra 1996. godine. U zaključku podnesaka akademik Ejup Ganić konstatuje da primjena relevantnih pravnih i principa pravičnosti i čvrsti ekonomski argumenti nalažu uključivanje Brčkog u sastav Federacije BiH. Predstavljanje podnesaka Republike Srpske Arbitražnom tribunalu izvedeno je u vidu sažetka stavova u podnescima. Republika Srpska u svojim podnescima kontinuirano pokušava osporavati i prolongirati cjelokupni arbitražni proces. Podneseno je više dokumenata u kojima pravni zastupnici Republike Srpske osporavaju nadležnost Tribunala u donošenju odluke o Brčkom.

Zasjedanje Arbitražnog tribunala u Rimu od 8. do 16. januara 1997. godine, pregledno je iskazano u šestom poglavlju knjige. Delegaciju Federacije BiH činili su Ejup Ganić u svojstvu predsjednika Federacije i predsjednika državne komisije za arbitražu i ministri iz Vlade Federacije BiH: Izudin Kapetanović, Mato Tadić i Ibrahim Morankić. U delegaciji su bili eksperti i svjedoci iz Tuzlansko-podrinjskog kantona: Šemso Saković i Šefik Mulabegović te načelnici Općine Brčko i Ravne-Brčko Munib Jusufović i Mijo Anić. Uz pravne zastupnike u delegaciji su bili sekretar državne komisije Asim Mujkić i Šemsudin Erkočević, saradnici u kabinetu Ejupa Ganića.

Tokom zasjedanja Arbitražnog tribunala u Rimu saslušani su svjedoci iz Federacije i svjedoci iz Republike Srpske. U ime Federacije BiH svjedočilo je devet osoba. Sva svjedočenja bila su uvjerljiva i značila su doprinos za traženje arbitražne odluke za Brčko. Iznoseći ocjene o odnosu predstavničke strukture Republike Srpske prema Arbitražnom tribunalu, Ejup Ganić navodi kako Republika Srpska, u nedostatku pravnih argumenata, pokušava stvoriti pritisak i tenzije na drugim poljima. Republika Srpska nastavlja verbalno zagovarati slutnje o ratu. Tako na primjer predsjednik Narodne Skupštine RS Dragan Kalinić izjavljuje da Arbitražni tribunal, koji zasjeda u Rimu odlučuje o ratu ili miru u ovom regionu. Povodom zasjedanja Arbitražnog tribunala u Rimu, autor, Ejup Ganić, u ovom dijelu knjige bilježi i svoje diplomatske aktivnosti u Sjedinjenim Američkim Državama gdje je imao više razgovora sa nizom političkih uglednika u administraciji SAD-a.

Arbitražni tribunal je nakon zasjedanja u Rimu i saslušanih svjedočenja objavio Preliminarnu odluku. **Prema toj odluci Brčko će u sljedećih dvanaest mjeseci biti pod međunarodnim nadzorom.** Konačna odluka Tribunala najavljena je za sljedeću godinu. Ovom Preliminarnom odlukom

Roberts Owen je odmakao pritisak na Brčko i od Federacije BiH i od Republike Srpske.

Sadržaj Preliminarne odluke prezentiran je u sedmom poglavlju knjige obuhvatajući ove aspekte: procesni tok, rješenje o prethodnom postupku, činjenično stanje, navodi strana, obrazloženje odluke, odluka.

Tok provođenja Privremene arbitražne odluke donesene na zasjedanju Tribunala u Rimu iz januara 1997. godine, prezentiran je u sedmom i osmom poglavlju knjige. Unutar osmog poglavlja knjige, autor, Ejup Ganić razmatra više aspekata. Među tim aspektima je i analiza uloge visokog predstavnika Carla Bildta. Kad se radi o prvim povracima, veoma je zanimljivo i kazivanje prve posjete Ilijašu Srba naseljenih u Brčko. Prva posjeta Ilijašu organizovana je u decembru 1997. godine u selu Mrakovo. Protekla je u najboljem redu. Prijem i razgovor sa raseljenim Srbima organizovao je načelnik Opštine Saudin Mešetović. U razgovoru sa predstavnicima UNHCR-a Srbi iz Ilijaša nisu pokazali odlučnost za povratak u svoja predratna naselja u opštinu Ilijaš. Misija UNHCR-a je istakla da je načelnik Opštine Ilijaš Mešetović ovu posjetu raseljenih Srba u Brčko vodio sa dignitetom i državničkom mudrošću. Među Srbima koji su ostvarili povratak na području Nišića postoji izuzetno poštovanje načelnika Saudina Mešetovića za njegovu brigu i pomoć povratnicima da obnove svoje kuće i svoja imanja.

Posebnu važnost ima sjećanje autora Ejupa Ganića o teškoćama za povratak Bošnjaka i Hrvata u Brčko. Na djelu su bile snažne opstrukcije vlasti RS-a u Brčkom povratku Hrvata i Bošnjaka. Povratak je dobio pozitivan tok tek kad je, sa svojom odlukom intervenisao supervizor za Brčko, Farrand svojim nalogom. Supervizor je naredio da svaka nova dodjela kuće ili stana od općinskih srpskih vlasti u Brčkom ne može biti primijenjena bez odobrenja Komisije za povratak raseljenih lica unutar i izvan Brčkog. U osmom poglavlju knjige autor razmatra sve aktivnosti koje su omogućile provođenje odluke o izborima u Brčkom. I pored bojkota izbora od strane srpskih vlasti, rezultati izbora su omogućili da Brčko dobije multietničku policiju, zatim sudstvo i upravu.

Arbitraža u Beču od 5. do 12. februara 1998. godine bila je posvećena razmatranju podnesaka i od Federacije BiH i od Republike Srpske. U zaključcima Arbitražnog tribunala na kraju arbitraže u Beču iz februara 1998. godine se navodi u tački 3 i 4 da je odluka Arbitražnog tribunala od 14. februara 1997. godine imala namjeru da dozvoli RS-u jednu godinu u kojoj bi dokazala svoje opredjeljenje za implementaciju Daytonskog mirovnog sporazuma. U Preliminarnoj odluci je jasno naznačeno da, ako RS propusti da ispunjava svoje obaveze, Brčko može biti **stavljeno u specijalni distrikt pod**

zajedničke institucije BiH. Nadalje se u tački 4 zaključaka Arbitražnog tribunala iz februara 1998. godine navodi da je i RS propustila da izvrši svoje obaveze iz Dejtona i Rima; RS odbacuje nastavak specijalne uloge međunarodne zajednice u Brčkom i RS odbacuje koncept specijalnog distrikta, odbacujući time i podjelu vlasti s Federacijom ili zajedničkim institucijama BiH.

Implementacija Arbitražne odluke iz Beča od februara 1998. godine predstavljena je u jedanaestom poglavlju sa naglaskom na povratak kao uslovu za multietničku vlast u Brčkom.

3) Sadržaj i značaj konačne arbitraže u Beču od 8. do 16. februara 1999. godine

Sve aspekte vezane za Konačnu odluku Arbitražnog tribunala da se Brčko proglasi distriktom autor je sveobuhvatno analizirao u dvanaestom poglavlju knjige. Kao glavne aspekte autor analizira: podneske Federacije BiH Arbitražnom tribunalu, zatim rad Tribunala; rezime iskaza svjedoka iz međunarodne zajednice; uvodna izlaganja pravnih zastupnika; akcente iz izjava i svjedočenja svjedoka Federacije BiH; izjavu Asocijacije nezavisnih intelektualaca, rezime svjedočenja Ejupa Ganića; završne riječi pravnih zastupnika; statistiku svjedočenja pred Tribunalom; Konačnu arbitražnu odluku za Brčko; Aneks Konačne odluke; objavu odluke; reakcije na Konačnu odluku.

Predsjedavajući arbitar Arbitražnog tribunala Roberts Owen je 8. februara 1999. godine u bečkom hotelu „Radisson“ otvorio zasjedanje Arbitražnog tribunala za Brčko i treće saslušanje strana u sporu u vezi sa spornim područjem Brčko. Arbitražu su pratili domaći i inostrani mediji. Prema predviđenoj proceduri za rad Tribunala, predsjedavajući Tribunala Roberts Owen je predvidio da se saslušaju izjave i svjedočenja svjedoka iz međunarodnih organizacija, zatim uvodna izlaganja pravnih zastupnika RS-a i Federacije BiH. Također je predviđeno da se saslušaju izjave i svjedočenja ispred Federacije BiH, te izjave i svjedočenja ispred RS-a kao i završne riječi pravnih zastupnika oba entiteta.

Veoma je važno naglasiti dio stajališta iz svjedočenja Roberta Farranda, supervizora za Brčko. On govori da je Brčko danas bliže viziji Daytonskog sporazuma negoli prije godinu dana. Pohvalio je sve koji saraduju na tom planu. Istovremeno je izrazio zabrinutost zbog opstrukcija i političkih igara u Republici Srpskoj. Zatražio je veću finansijsku pomoć od međunarodne zajednice.

U svom svjedočenju Margrit Prins ispred UNHCR-a za Tuzlu navodi da raseljene Srbe u Brčkom srpske vlasti ohrabruju na trajni ostanak u Brčkom dodjelom besplatnih placeva za kuće. Edward Delany, vođa pravnog tima Federacije BiH ukazuje na činjenicu da je Federacija učinila sve što je mogla da povratak ljudi kućama bude prioritet. Federaciji je potreban sjeverni izlaz u svijet. Ciljevi su joj i dalje isti i da ih je moguće ostvariti odlukom **Brčko u Federaciji ili distrikt. Ovakvim stajalištem svjedoci iz Federacije BiH su otvarali mogućnost da Brčko dobije status distrikta.**

Borko Reljić, gradonačelnik Brčkog, u svom svjedočenju ističe: „Raseljeni Srbi u Brčkom osjećaju se sigurno. **Oni ne žele povratak kućama u Federaciju, kao ni ostvarenje prava na imovinu**“. Mirko Šarović, u ulozi potpredsjednika RS-a fokusira svoje svjedočenje na zahtjev da Konačna odluka arbitraže treba da uvaži teritorijalni kontinuitet RS-a i da dodijeli Brčko RS-u, te da se nastavi supervizija najmanje pet godina. I ovim je pokazano kako je glavno zalaganje svjedoka iz RS-a bilo zasnovano na tome da se Brčko dodijeli Republici Srpskoj. Glavni akcenti iz izjava svjedoka iz Federacije odnose se na zahtjeve za donošenje Konačne odluke Tribunala o statusu Brčkog. Osim toga, zagovara se dvosmjerni povratak izbjeglica-Srba iz Brčkog u Federaciju i Bošnjaka i Hrvata u Brčko. Tako Ivo Andrić Lužanski, predsjednik Federacije BiH, ističe: „Povratak u Brčko uglavnom se odvija u predgrađu i uz finansiranje iz Federacije i međunarodne zajednice. **Izostala je bilo kakva podrška iz RS-a**“.

Mirsad Đapo, predsjedavajući multietničke Skupštine Opštine Brčko iznosi stanovište po kome bi **specijalni distrikt pod zajedničkim institucijama BiH reducirao tenzije i stabilizovao entitete**. Zaključio je da je Federacija podržala multietničku vlast i omogućila obnovu stanova za povratak i time stekla povjerenje da joj se dodijeli Brčko. Međutim, Đapo **osjeća da je optimalno rješenje specijalni distrikt**.

Idući u susret nadama građana Brčkog da Brčko dobije status distrikta, autor knjige Ejup Ganić u ulozi predsjednika Federalne komisije za arbitražu za Brčko, pokreće **inicijativu** kojom se za svjedočenje iz Federacije poziva skupina intelektualaca članova Asocijacije neovisnih intelektualaca „Krug 99“. Zapravo, u okviru te skupine svjedočili su prof. dr. Ivo Komšić, predsjednik Hrvatskog narodnog vijeća, prof. dr. Jusuf Žiga, predsjednik Upravnog odbora Vijeća kongresa bošnjačkih intelektualaca, prof. dr. Vlatko Doleček, predsjednik ANI „Krug 99“, prof. dr. David Kamhi, predsjednik društva Jevreja „La Benevolencija“ i prof. dr. Mirko Pejanović, predsjednik Srpskog građanskog vijeća. Ove nevladine organizacije su imale **čvrsto stajalište da Brčko dobije status distrikta i da pripada Brčacima**. Osim

toga, ove organizacije civilnog društva su tokom rata (1992–1995) doprinijele odbrani suvereniteta, integriteta i multietničkog bića Bosne i Hercegovine. One su udruženo najviše doprinijele donošenju odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine u julu 2000. godine o ravnopravnosti i konstitutivnosti Srba u Federaciji i Bošnjaka i Hrvata u Republici Srpskoj. Svojim višegodišnjim radom Asocijacija nezavisnih intelektualaca, Hrvatsko narodno vijeće i Srpsko građansko vijeće stekli su ugled u međunarodnoj zajednici u borbi za ljudska prava, posebno prava na povratak. Svjedočenje ovih organizacija pred predsjednikom Arbitražnog tribunala Robertsom Owenom bio je novi dragocjen poticaj u pripremi Konačne odluke da grad Brčko dobije status distrikta. Značajna je i činjenica da je autor na 672. stranici knjige prezentirao svjedočenje nevladinih organizacija. Iz završne riječi Edwarda Delaneya, vođe pravnog tima Federacije izdvaja se ovo stanovište: „Dejtonski ustav BiH obezbjeđuje autoritet Tribunalu da donese bilo koju odluku. Došlo je vrijeme za konačnu odluku. RS je imala tri godine da se dokaže i bez sumnje je i dokazala da nema političke volje da učini ono što mora učiniti da bi potpuno implementirala Dejtonski sporazum. Brčko mora biti izuzeto iz jurisdikcije RS-a i ponovo ujedinjeno da bi se svim građanima Brčkog pružila prilika da opstanu i napreduju“. U ovom stanovištu je izrečena osnova za nalaženje najboljeg rješenja za budućnost grada Brčko i njegovih građana. Svoju odluku Roberts Owen je objavio 5. marta 1999. godine. Za tu odluku novinar „Oslobođenja“ A. Prlenda je napisao: „Owen vratio Brčko Brčacima“.

4) Implementacija odluka predsjedavajućeg Arbitražnog tribunala da Brčko bude u statusu distrikta

Glavni arbitar Arbitražnog tribunala Roberts Owen je definisao trinaest tačaka Aneksa konačne odluke. U cjelini su projicirani status stanovnika Distrikta, Skupština Distrikta, upravnika Distrikta, sudski i kazneni sistem, komisija za pravnu reviziju, policija, carinska služba, poreska i finansijska pitanja, glasanje, simboli, nastavni plan i program i javna svojina. Na temelju odredbi Aneksa konačne odluke o Distriktu omogućeno je da distrikt Brčko bude **potpuno demokratski uređen**. Prema stanovištu profesora Ćazima Sadikovića distrikt će raditi kompletno sa svojim pravnim sistemom, zakonodavnom, sudskom i policijskom strukturom i svakom drugom vlašću. **Također Sadiković ističe da će distrikt pozitivno djelovati na razvoj države BiH, na postizanje njenog demokratskog razvoja.**

Glavna osnova za provođenje Konačne arbitražne odluke za Brčko data je u zaduženjima supervizora da isplanira aktivnosti koje će dovesti do potpune uspostave demokratske multietničke vlasti za cijelo područje predratne opštine Brčko i to do kraja 1999. godine.

Radi se o tome da su na osnovu obaveza koje su preuzeli BiH i oba entiteta u pogledu neodložnog sprovođenja odluke Tribunala, i od dana koji odredi supervizor, smatraće se da su entiteti delegirali sva svoja ovlaštenja vezana za upravljanje u predratnoj općini Brčko novoj ustanovi – multietničkoj demokratskoj vladi poznatoj kao: „**Brčko distrikt Bosne i Hercegovine**“ pod ekskluzivnim suverenitetom Bosne i Hercegovine. U dijelu plana supervizora za provođenje Konačne arbitražne odluke inicira se potreba revitalizacije privrede i u tom smislu se pozivaju međunarodni donatori kao što su Evropska unija, Svjetska banka, Sjedinjene Američke Države i Evropska banka za obnovu i razvoj da daju svoj doprinos obnovi Brčkog.

Konačna arbitražna odluka za Brčko **uzdrmala je Republiku Srpsku**. Uzdrman je i položaj tadašnjeg premijera Milorada Dodika. Autor knjige Ejup Ganić, u četrnaestom poglavlju o implementaciji Konačne odluke navodi: „Nakon Konačne odluke se digla prašina. Srbi su tražili sastanak sa Owenom i dogovoreno je da se održi u Beču. Ja sam sebe pozvao na taj sastanak, a Gelbardu nije bilo drago vidjeti me tu. Htio je da spasi Dodika kojeg je Konačna odluka Tribunala uzdrmala. Poslije razgovora Dodik je Owenu duhovito spočitao: „Vi uzeste Ganićev model za Brčko, a ne moj“. Dodikov model je bio onaj britanski koji je predložen u zadnji čas (podjela Brčkog između dva entiteta)“. Ovim je jasno iskazano da to što je donijela Konačna odluka Arbitražnog tribunala znači da **ne može biti podjele i da je Brčko distrikt Bosne i Hercegovine**. Ovim rješenjem je **Republika Srpska presječena na dva dijela i time onemogućena da razvija planove o izlasku iz Bosne i Hercegovine**.

5) Pouke iz osvrta autora Ejupa Ganića na cjelinu odvijanja procesa međunarodne arbitraže za Brčko

Svoju završnu riječ Ejup Ganić naziva: „**Završna riječ ili težnja ka ispravnoj političkoj misli**“. Ova završna riječ čini sadržaj petnaestog poglavlja knjige. Završna riječ je koncipirana tako da sadrži **sintezu** jednog iskustva u pogledu učešća u odvijanju međunarodnog arbitražnog procesa. Istovremeno se prezentira metod rada tima unutar državne, a potom federalne komisije za arbitražu.

Među više stajališta koja sintetički zasniva Ejup Ganić izdvajaju se posebno ova: „Na primjeru Brčkog smo, kao Bosanci i Hercegovci, trebali naučiti da se angažovanjem kompetentnih pojedinaca, intelektom, lobiranjem i agilnošću ipak nešto postiže“. Odista agilnost, upornost i znanje koje je imao tim u okviru federalne komisije za arbitražu, doveli su do uspjeha tokom odvijanja

arbitražnog procesa. U vremenu od tri godine koliko je trajao arbitražni proces stručni tim Federacije BiH na čelu sa akademikom Ejupom Ganićem je imao permanentnu inicijativu prema glavnom arbitru i akterima iz institucija međunarodne zajednice. U tome su posebno bile značajne višestruke aktivnosti akademika Ejupa Ganića u inostranstvu: u SAD-u i drugim zemljama svijeta. U ovim aktivnostima akademik Ganić je uspješno lobirao za zahtjeve Federacije BiH u pogledu traženja rješenja za grad Brčko. **U tome mu je išlo na ruku njegovo političko i diplomatsko iskustvo kao i lično znanje engleskog jezika.** Ejup Ganić u završnoj riječi podcrtava iskustvo koje govori o važnosti teorije malih i upornih koraka. Ti koraci su donijeli rješenje da Brčko postane distrikt i tako bude istrnut iz čeljusti tadašnje politike RS-a. Važnu pouku za budućnost akademik Ejup Ganić iskazuje u ovom stajalištu: „Naša bosanskohercegovačka tragedija leži u činjenici da mi kolektivno još uvijek nismo navikli, niti naučili, na ažurno i sistematično praćenje procesa, predlaganje i nametanje rezolucija, uspostavljenje svrhovitih reformi“. Potom akademik Ejup Ganić izlaže važan stav: „Brčko smo dobili samo upornim i sistematičnim radom, vodeći računa o svakoj sugestiji i svakoj riječi tokom arbitraže“. Istovremeno akademik Ganić konstatuje kako je dokumentacijska urednost i administrativno poštivanje rokova od strane Federalne komisije za arbitražu arbitra Owena postepeno vodilo ka pravednom posmatranju spora. Ishod lobiranja, koje je imao Ejup Ganić tokom svojih posjeta SAD-u, pokazuje da je administracija SAD-a, u snazi uticaja ličnosti kao što su Joe Biden, Robert Dole, senator McCain i Robert Gelbard, bitno doprinijela da Brčko dobije status: „Brčko distrikt Bosne i Hercegovine“.

Na kraju svoje završne riječi akademik Ejup Ganić, kao važnu pouku navodi: „Sve do početka rata i masovnog etničkog čišćenja, dobar dio svijeta nije znao **da su Bošnjaci u Bosni muslimani i da čine većinsko stanovništvo**“. O položaju Bosne i Hercegovine u Jugoslaviji Ganić govori kroz citat profesora Ive Banjca, profesora istorije na Univerzitetu „Yale“. Zapravo profesor Banac ističe da je „**Bosna u cjelini jedan historijski entitet sa sopstvenim identitetom i historijom**“. Bila je funkcionalno društvo sa posebnim iskustvom međuetničke, međukulturne i međuvjerske tolerancije u viševjekovnom zajedničkom življenju stanovništva Bosne i Hercegovine.

Na pitanje šta smo dobili sa Brčko distriktom akademik Ejup Ganić daje odgovor: Sa Brčko distriktom smo **dobili novu šansu, novu mogućnost, novi pogled na život, svijet i politiku. Brčko nam je dozvolilo misliti da možemo biti funkcionalna država čiji su stanovnici prvenstveno građani s bosanskohercegovačkim pasošem, a potom i sve drugo**“. Praveći retrospektivu svog desetogodišnjeg političkog rada (1990–2000) akademik Ejup Ganić konstatuje: „Za mene Brčko arbitraža ostaje kao poglavlje od tri

godine napornog rada i svjedočenja, ali i dokaz o tome da su **pobjede u politici moguće**. Te pobjede su došle kao rezultat ogromne posvećenosti u iznalaženju i dokazivanju istine o izvršenoj agresiji na Bosnu i Hercegovinu“.

6) Zaključno stajalište

Rukopis: *Brčko arbitraža (1996-1999): Sjećanja i svjedočanstva*, autora akademika Ejupa Ganića predstavlja zaokružen i cjelovit uvid u odvijanje arbitraže za Brčko u vremenu od 1996. do 1999. godine. Kao predsjednik komisije Federacije BiH za arbitražu za grad Brčko, akademik Ejup Ganić je primijenio metod sistematičnog rada što mu je omogućilo premoć u inicijativi uvjerljivog i na znanju i struci zasnovanog dokazivanja istine o Brčkom u kontekstu univerzalne pravde i pravičnosti. Stečeno vlastito političko iskustvo u vremenu rata 1992–1995. godina, kada je bio član Ratnog predsjedništva RBiH, kao i veliko poznavanje odnosa u međunarodnoj zajednici omogućilo je akademiku Ejupu Ganiću da u svakodnevnoj saradnji sa akterima koji su predstavljali institucije međunarodne zajednice, postupno utiče na odvijanje procesa arbitraže za Brčko, sve do odluke glavnog arbitra Roberta Owena o proglašenju Brčkog distrikta Bosne i Hercegovine. Ta postupnost se ogledala u blagovremenom izvršavanju obaveza Federacije, u pogledu nametanja zadataka od arbitra Owena i supervizora za Brčko Farranda. Postupnost se ogleda i u tome, što je Ejup Ganić, svojom inicijativom, u poboljšanim okolnostima, na završno svjedočenje pred Arbitražnim tribunalom u Beču, u februaru 1999. godine pozvao uticajne nevladine organizacije: HNV, VKBI, SGV, ANI „Krug 99“ i KD Jevreja „La Benevolenciju“ koje su imale međunarodni ugled u borbi za jednaka ljudska prava građana, zajednički život, integritet i suverenitet države Bosne i Hercegovine.

Budući da je međunarodna arbitraža za Brčko bila jedna od najznačajnijih arbitraža u Evropi u posljednjih više desetljeća, rukopis akademika Ejupa Ganića pod naslovom *Brčko arbitraža (1996–1999): Sjećanja i svjedočanstva* čini cjelovitu monografiju o jednom međunarodnom arbitražnom procesu, važnom i prevažnom za budućnost Bosne i Hercegovine. Uz svoje ideje i zalaganja autor, akademik Ejup Ganić, u monografiji o arbitražnom procesu za Brčko donosi autentična svjedočenja o svim akterima koji učestvuju u oblikovanju odluke da Brčko dobije status distrikta. Sve najvažnije momente u odvijanju procesa arbitraže za Brčko, autor rukopisa monografije zasniva na relevantnim dokumentima i medijskim izvorima.

Knjiga *Brčko arbitraža (1996-1999): Sjećanja i svjedočanstva* autora Ejupa Ganića, oblikovana kao cjelovita monografija o jednom međunarodnom arbitražnom procesu predstavlja dragocjen doprinos izučavanju savremene istorije Bosne i Hercegovine, posebno za period agresije (1992–1995) i period postdejtonske egzistencije države Bosne i Hercegovine. Ono što je najbitnije u sadržaju rukopisa knjige *Brčko arbitraža (1996-1999): Sjećanja i svjedočanstva* autora akademika Ejupa Ganića, prezentirano je u vidu spoznaje koja potvrđuje, na modelu Brčko distrikt Bosne i Hercegovine, mogućnost uspostave multietničke vlasti i očuvanja zajedničkog života i tolerancije građana Brčkog s njihovim etničkim datostima.

Izdavaču Fondacija Galić svesrdno preporučujem da štampa rukopis *Brčko arbitraža (1996-1999): Sjećanja i svjedočanstva*. Rukopis će biti od koristi za građane i obrazovne i visokoškolske ustanove u Bosni i Hercegovini.

Doc. dr. Ermin Kuka, viši naučni saradnik / Senior Research Associate
Univerzitet u Sarajevu / University of Sarajevo
Institut za istraživanje zločina protiv čovječnosti i međunarodnog prava
Univerziteta u Sarajevu / Institute for the Research of Crimes Against
Humanity and International Law
ermin.kuka@hotmail.com

KORACI DO STVARANJA PARADRŽAVNE TVOREVINE REPUBLIKE SRPSKE¹

STEPS TO THE CREATION OF A PARASTATE FORM OF THE REPUBLIC OF SRPSKA²

Sažetak

*Knjiga **Nastanak Republike srpske: od regionalizacije do strateških ciljeva (1991–1992)** predstavlja temeljitu, slojevitu i sveobuhvatnu analizu stvaranja paradržavne tvorevine Republike srpske na teritoriji Republike Bosne i Hercegovine, s fokusom na proces regionalizacije i strateške ciljeve kojima je ta ideja oblikovana i implementirana na djelu. Izdavači knjige su Institut za istraživanje zločina protiv čovječnosti i međunarodnog prava Univerziteta u Sarajevu i Institut za historiju Univerziteta u Sarajevu.*

Summary

*The book **Emergence of the Republic of Srpska: from Regionalization to Strategic Goals (1991-1992)** presents a thorough, layered and comprehensive analysis of the creation of the parastate creation of the Republic of Srpska on the territory of the Republic of Bosnia and Herzegovina, with a focus on the process of regionalization and the strategic goals by which this idea was shaped and implemented on to the work. The publishers of the book are the Institute for the Research of Crimes Against Humanity and International Law University of Sarajevo and Institute of History University of Sarajevo.*

¹ Prikaz knjige Muamera Džananovića, Jasmina Medića i Hikmeta Karčića ***Nastanak Republike srpske: od regionalizacije do strateških ciljeva (1991–1992)*** (Institut za istraživanje zločina protiv čovječnosti i međunarodnog prava Univerziteta u Sarajevu/Institut za historiju Univerziteta u Sarajevu, 2023).

² A review of a book ***The Emergence of the Republic of Srpska: from Regionalization to Strategic Goals (1991-1992)*** by Muamer Džananović, Jasmin Medić and Hikmet Karčić (University of Sarajevo Institute for the Research of Crimes Against Humanity and International Law /University of Sarajevo Institute for History, 2023).

Knjiga pod naslovom *Nastanak Republike srpske: od regionalizacije do strateških ciljeva (1991–1992)*, autora dr. Muamera Džananovića, dr. Jasmina Medića i dr. Hikmeta Karčića, rezultat je višegodišnjih teorijskih i posebno empirijskih naučnih istraživanja, sublimiranih na jednom mjestu. Koautorska teorijska i empirijska istraživanja predmetne tematike koja su proveli kolege, međusobno povezana, čine cjelinu procesa od naučnog saznanja pojedinačnog i posebnog do naučnog saznanja generalnog i općeg. Ovo je izvorna akademska studija, u kojoj autori kombiniraju empirijsko istraživanje s konceptualnim teorijskim razmišljanjima dok istražuju pitanja koja su dovela do nastanka paradržavne tvorevine Republike srpske, počev od regionalizacije, do strateških ciljeva.

Napisana je na ukupno 268 strana, a sastoji se od uvoda, zatim šest međusobno povezanih poglavlja, zaključka, te na kraju popisa skraćenica, izvora i literature, kao i priloga (dio relevantne dokumentacione građe). Poglavlja su sljedeća: 1. Bosna i Hercegovina i Bošnjaci od početka XIX stoljeća do raspada Jugoslavije; 2. Vojna i politička situacija od 1990. do 1992. godine; 3. Put u jednostrano proglašenje Srpske republike Bosne i Hercegovine; 4. Od konstituisanja „Skupštine srpskog naroda“ do proglašenja „Srpske republike“; 5. Zločinci na vezi: presretnuti telefonski razgovori između srpske političke elite 1991–1992. godine; 6. Od proglašenja „Srpske republike“ do ozvaničenja „strateških ciljeva“.

Za vremensko određenje predmeta istraživanja, kao jednog od četiri dijela operacionalnog određenja predmeta istraživanja, knjiga ima vremensko razdoblje od 1991–1992. godine. Radi se o vremenskom određenju predmeta istraživanja, koje je, neopravdano i neosnovano zapostavljeno i nedostatno naučno istraženo i elaborirano. Naime, dosadašnja naučna istraživanja tog dijela savremene bosanskohercegovačke historije su bila površna i mnogi naučnici i istraživači su malo pažnje posvećivali u svojim elaboracijama i projektima naučnih istraživanja.

Knjiga je privukla pažnju, kako naučne i akademske, tako i šire društvene javnosti i prije nego je odštampana i objavljena. Radi se, možemo slobodno reći, o fenomenu, budući da ne svjedočimo često da određena knjiga, pogotovo naučno-dokumentarnog karaktera i pod sličnim naslovom, izazove pažnju javnosti i prije zvaničnog objavljivanja. Navikli smo da se javnost interesira o nekim novim tehničko-tehnološkim dostignućima koja tek trebaju biti producirana. Međutim, nismo navikli da čitamo i pratimo da se bosanskohercegovačka javnost interesira za naučnu knjigu, kao što je to u ovom slučaju.

Posebna važnost i značaj knjige “Nastanak Republike srpske: od regionalizacije do strateških ciljeva (1991–1992)” jeste činjenica da se njom razbija demaskira, dekonstruira, demitologizira jedan narativ, kome smo permanentno izloženi od strane srpske i većinske srbijanske političke i akademske javnosti. Radi se o srpskom i većinski srbijanskom narativu o tome ko je kriv za ratni sukob u Republici Bosni i Hercegovini. Tome permanentno svjedočimo, budući da, kako vrijeme prolazi, postaje sve intenzivniji i napadniji. Radi se o nametanju narativa o tome da su Bošnjaci započeli rat, a da je povod bilo ubojstvo srpskog svata na Bašćaršiji u Sarajevu. Naučno i društveno potreban, relevantnim dokumentima argumentiran i odlučan odgovor na to je upravo izvorno naučno istraživanje predstavljeno u ovoj knjizi.

Da bi se u potpunosti, naučno i argumentirano odgovorilo na takve demistifikacije, neophodno je bilo naučno istražiti, uz korištenje metoda istraživanja razvijenih u okviru savremene metodologije društvenih nauka, razdoblje do pred početak otvorene oružane agresije na Republiku Bosnu i Hercegovinu. To razdoblje se posebno istražuje upravo u okviru ove knjige.

Samom činu otvorene srbijanske agresije na Republiku Bosnu i Hercegovinu, potpomognutu srpskim snagama unutar države, prethodile su pomno i do u detalje planirane, pripremljene i organizirane aktivnosti na svim poljima. Te aktivnosti su bile usmjerene na destrukciju i razbijanje Bosne i Hercegovine i podjele njene teritorije, kao i destrukciju bosanskohercegovačkog društva, a sve u skladu sa ranije razrađenim velikodržavnim idejama njenih susjeda.

Slobodan Milošević je, u tom smislu, još krajem marta 1990. godine javno govorio da u slučaju disolucije Jugoslavije, računa na jedinstvo sa Crnom Gorom i Makedonijom. Po pitanju Bosne i Hercegovine, govorio je da je neće moliti, ali i da neće moći opstati kao država, jer bitka oko teritorije bez krvi teško je zamisliva.

Treba imati u vidu činjenicu, a o tome autori pišu, da disolucija Jugoslavije niti je počela sa Bosnom i Hercegovinom, niti je s njom završila. Naime, Bosna i Hercegovina je bila jedna od šest ravnopravnih republika jugoslovenske socijalističke federacije koja je izgubila skoro godinu dana, cijelu 1991. godinu, kako bi izgradila svoje opredjeljenje u odnosu na disoluciju Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije i opredijelila se za dalji razvoj svoje državnosti.

Autori, u tom smislu, podsjećaju da je u Srbiji, nakon prvih višestranačkih izbora, donesen novi Ustav (28. 09. 1990. godine), kojim se Srbija proglašava kao nezavisna i suverena država (godinu dana prije Slovenije i Hrvatske). Niz

je još drugih silnica i kretanja u Srbiji i Crnoj Gori, a koje su se prelijevale na Bosnu i Hercegovinu i hrabrile prvo političko, a kasnije i vojno rukovodstvo bosanskih Srba.

Radovan Karadžić, ohrabren nacionalističkim silnicama u Srbiji i Crnoj Gori, u julu 1991. godine govorio je da je Srpska demokratska stranka Bosne i Hercegovine (SDS) u stanju, ako bude potrebno, da u veoma kratkom vremenu stvori paralelne državne strukture i institucije. Pored toga, razradio je, u saradnji sa srbijanskim političkim i vojnim vrhom, i planove na koji način će zamišljene teritorije tzv. velike Srbije “očistiti“ od nesrba. Tome svjedoče i presretnuti telefonski razgovori između srpske političke elite 1991–1992. godine, koji su jasan dokaz činjenice da su agresija i genocid nad Bošnjacima pomno pripremani. Kako autori knjige zaključuju, presretnuti razgovori ukazuju na genocidnu namjeru usmjerenu prema Bošnjacima. Oni su primarni izvor razumijevanja genocidne namjere. Tako, između ostalog, u telefonskom razgovoru Radovana Karadžića sa Gojkom Đogom, 12. 10. 1991. godine Karadžić potvrđuje kako u Bosni i Hercegovini ima 400.000 naoružanih Srba.

Slobodan Milošević 17. 12. 1991. godine napominje Karadžića da će Alija Izetbegović proglasiti nezavisnost Bosne i Hercegovine, na što Karadžić ima odmah spreman odgovor. Njegov odgovor je bio: “Onda je to rat“.

Političke pripreme za taj rat, rukovodstvo bosanskih Srba u Bosni i Hercegovini (primarno SDS-a) je provelo kroz niz nelegalnih akcija stvaranja paralelnih institucija i organa, ali i usvajanje niza nelegalnih odluka, uključujući i odluke o regionalizaciji.

Primjerice, tzv. Skupština srpskog naroda u Bosni i Hercegovini je 9. 01. 1992. godine usvojila Deklaraciju o proglašenju Srpske republike Bosne i Hercegovine. Dana 28. februara 1992. godine usvojila je Ustav Srpske Republike Bosne i Hercegovine, definirajući tu kvazitvorevinu kao “državu srpskog naroda i građana koji u njoj žive“, te da je ona sastavni dio Jugoslavije (tada već krnje Jugoslavije). Dan kasnije je održan referendum za suverenu i nezavisnu Bosni i Hercegovinu, kao uvjet njenog priznanja od strane međunarodne zajednice. Na rezultate referenduma građana Bosne i Hercegovine, već pripremljene vojne formacije JNA, uz pomoć lokalnih vojnih formacija SDS-a su, odgovorile blokadama i otvorenim napadima na gradove širom države.

Unutar stajališta SDS-a zapravo je bio zahtjev da se destruiira državnost Bosne i Hercegovine razvijana stoljećima, a potom oblikovana na Prvom zasjedanju ZAVNOBiH-a 1943. godine i potpuno ravnopravno razvijana sa drugim republikama jugoslovenske federacije od 1945. do 1990. godine. Ta

destrukcija državnosti Bosne i Hercegovine imala je za cilj stvaranje tzv. velike Srbije na razvalinama jugoslovenske socijalističke federacije.

Tako da SDS, sa svojim liderom Radovanom Karadžićem nije priznala rezultate referenduma. Izašla je iz Skupštine i odlučila da zajedno sa Miloševićevim režimom izvrši destrukciju Bosne i Hercegovine kao državnog subjekta snagama naslijeđene JNA, koju je pod svoju kontrolu stavio upravo Milošević. Vojna agresija je u troipogodišnjem ratu destruirala državnost Bosne i Hercegovine, na dijelu teritorije pod kontrolom srpskih snaga. Odbranu državnosti i integriteta Bosne i Hercegovine vodili su Predsjedništvo Republike Bosne i Hercegovine i njene oružane snage – Armija Republike Bosne i Hercegovine

Knjiga predstavlja važan historiografski materijal u kome su detaljno dokumentirana događanja od 1991–1992. godine, primjenom jedne od najprodornijih metoda pribavljanja podataka, a to je metod analize (sadržaja) dokumenata. Knjigom se prezentiraju i nude relevantne i istinite naučne činjenice, koje ne smiju biti zapostavljene.

Na kraju, za svaku pohvalu je izuzetan pregalački i intelektualni napor koji su autori uložili da ova knjiga bude ponuđena sudu javnosti i da kvalitetno upotpuni taj važan dio savremene historije bosanskohercegovačkog društva i države. Preporučujem svima da pročitaju knjigu i tako i sami dođu do brojnih važnih odgovora koji se tiču priprema za agresiju i počinjenja zločina nad Bošnjacima.

Đermana Kurić, samostalna istraživačica/studentica doktorskog studija /
Independent Researcher/PhD Student
Univerzitet u Sarajevu / University of Sarajevo
Fakultet političkih nauka / Faculty of Political Sciences
djermana@gmail.com

**FEMINIZAM I RELIGIJA U 21. STOLJEĆU –
TEHNOLOGIJA, DIJALOG I ŠIRENJE GRANICA¹**

**FEMINISM AND RELIGION IN THE 21ST CENTURY –
TECHNOLOGY, DIALOGUE, AND EXPANDING BORDERS²**

Knjiga pod nazivom „Feminizam i religija u 21. stoljeću“ ima specifični fokus na „tehnologiju, dijalog i širenje granica“. Knjiga je skup 16 blogerskih tekstova objavljivanih na volonterskom blogerskom projektu Feminism and religion³ (Feminizam i religija) u okviru Ženskih studija u Programu religije na privatnom univerzitetu Claremont Graduate University, u Kaliforniji, SAD. Ovaj blog postoji već 11 godina. Knjiga je objavljena na engleskom jeziku 2016. godine. Na bosanskom jeziku, u odličnom prijevodu mr. Aide Spahić, knjigu je 2022. godine objavila TPO Fondacija iz Sarajeva. Autorice i autori su ili profesorice ili doktorske studentice kulturalnih, književnih, religijskih ili teoloških studija raznih, uglavnom američkih univerziteta, sa snažnim interesom za lični i društveni, praktični i svakodnevni angažman i aktivizam u polju religije i feminizma. Tekstovi su uglavnom i razumljivo uronjeni u, u najširem smislu, kršćanski kontekst, mada ih ima nekoliko koji tretiraju judaizam ili islam, ili nadilaze neki specifični okvir.

Urednice knjige Gina Messina-Dysert i Rosemary Radford Ruether tekstove su podijelile u tri dijela, tako da knjiga ima tri velika podnaslova po kojima su raspoređeni tekstovi. To su: Širenje granica kroz društvene medije, Feminizam i alternativne zajednice, te Utjelovljenje i tehnologija. Knjiga ima barem dvije namjere ili namjene. Prva je ta da autorice i autori pišu tekstove radi samorazumijevanja i introspektivnog artikuliranja vlastitih, prije svega unutarnjih polja slobode te njihovog dijeljenja sa zajednicom ljudi za koje znaju da će ih kao takve prihvatiti, sagledati i ponuditi uvažavajući odgovor. A druga namjena je istraživačko-edukativna.

¹ Tekst je prikaz knjige *Feminizam i religija u 21. stoljeću*, prijevod sa engleskog mr. Aida Spahić, TPO Fondacija Sarajevo, 2022.

² Text is book review *Feminism and Religion in the 21st Century*, translated by MSc Aida Spahić, TPO Foundation Sarajevo, 2022

³ <https://feminismandreligion.com/>

Tekstovi se najviše bave različitim strukturnim pitanjima, poput ređenja žena, pristupa privilegiranim ili za žene zatvorenim prostorima, prava izbora jezika, dostupnosti informacija, kreiranja prostora za dostojanstvenu razmjenu mišljenja ili dobijanje odgovora na osjetljiva pitanja, kao i aktivističkim organiziranjem ili lobiranjem u odnosu na neke ženama važne teme, itd. To odgovara opisu koji nude Lisa Isherwood i Dorothea McEwan prema kojima su tri glavne teme u ženskom religijskom blogiranju: (1) prekid šutnje i podizanje svijesti, (2) kultiviranje hermeneutike sumnje i (3) stvaranje zajednice. (str. 39)

Kod religijskih hijerarhija prisutan je uglavnom dogmatski način komuniciranja koji ne podrazumijeva prostor za propitivanje ili kritičku reakciju. Privilegovani prostori rezervisani su uglavnom za muškarce, i to one sa zvaničnim statusom. U takvom svijetu, ova knjiga fokusirana je na transformacijske efekte komunikacijskih tehnologija, interneta, blogova i društvenih medija. U tekstovima se promatraju digitalni svijet i online prostor kao prostor koji je više dostupan ženama, i kroz koji se otvaraju mogućnost i potencijal za pristup i veći angažman žena s obzirom na to da online prostori po svojoj prirodi, razbijaju i narušavaju stare hijerarhije te dovode do nekad temeljne preraspodjele društvenih kapitala. Posebno je značajno naglasiti da se relevantnost ovih tema pojačala nastupanjem pandemije Corona virusa, iako je knjiga napisana prije nje.

Jedna od ključnih zajedničkih odlika mnogih tekstova jeste prethodno spomenuti „prekid šutnje”. Prema ovoj knjizi, za mnoge žene, ovaj novi okvir omogućio je prostor za progovaranje, prostor u kome je postalo ne samo moguće, nego i dozvoljeno „oslanjanje na lično iskustvo“ (str. 10). Vjernice iz raznih tradicija tako progovaraju o spontanim pobačajima, depresijama, samoubistvu itd. Na društvenim mrežama i online prostorima upoznaju žene sa sličnim iskustvima i dilemama. Tako naprimjer Caroline Kline piše: “Otkrila sam svijet mormonskih feminističkih blogova 2005. godine u vrijeme kada sam se borila da pronađem svoj feministički put u mormonizmu. Ti blogovi su mi bili spas jer sam tu pronašla inovativne i pronicljive žene i prijateljice koje nastoje živjeti autentične i progresivne mormonske živote.“ (str. 53).

Pored prekida šutnje, ova knjiga govori i o tome kako virtuelno djelovanje omogućava prostor za ambivalentnost i inovaciju u praksi i teologiji. „Religijska ambivalentnost“ ovdje je „osjećaj da ste istovremeno unutar i izvan tradicije – unutar jer žena često koristi ideje, jezik i okvir te tradicije da oblikuje svoj svjetonazor, a izvan jer vam se kao ženi, vaša puna osobnost poriče, na razne načine, u okviru tih tradicija“. Autorica opisuje

ambivalentnost kao osjećaj da „vas tradicija njeguje, ali vas istovremeno i ograničava“. Ova tenzija može voditi (kako navodi citirana Mary Bednarowski) kreativnosti i inovacijama kako bi žene pronašle načine da riješe ovaj sukob: „Ambivalentnost nastaje kao vrлина koju treba negovati... To je ambivalentnost koja od žena zahtijeva da uvijek budu budne, uvijek kritične prema inklinacijama svojih zajednica prema isključivosti i iskrivljenjima te da istovremeno budu otvorene za nove prilike da podrže ili reformiraju ili transformiraju ili iskopavaju, gdje god da se kriju, najviše oslobađajuće i najviše iscjeliteljske uvide svojih tradicija. To je ambivalentnost koja zahtijeva oprez koji ne klizi u cinizam, lojalnost koja ne podliježe pokornosti ili rezignaciji, kreativnost koja cvjeta na marginama ne gubeći centar iz vida.“ (str. 54.)

Još jedna važna tema koja se provlači kroz ovu knjigu jeste način na koji brojni autori i autorice ovdje smatraju da tehnologija širi granice i kada je riječ o kritici i opovrgavanju nečijeg stava. Tako Xochitl Alvizo primjećuje kako sada, zbog online okruženja sve osobe koje pišu moraju da se suoče sa direktnom kritikom – koja zahtijeva duboko promišljanje iznesenog argumenta. Odnosi su egalitarniji nego prije jer ako želite da pišete na društvenim mrežama ili blogovima, vi morate ući u interakciju sa osobama koje vas propituju, kritiziraju direktnije i neposrednije nego ikad prije. Ona inspiraciju za svoj tekst pronalazi između ostaloga u načinu na koji je Saba Mahmood redefinirala kritiku u svom poznatom djelu *Politics of Piety (Politika pobožnosti)*. U tom djelu Saba Mahmood čitatelje i čitateljice izaziva da ponovno promisle feminističke definicije agensnosti i otpora, koje su u središtu određenih grana feminizma, a koje je u velikoj mjeri oblikovala, kako je ona naziva, “politika sekularne ljevice”.

U promicanju takvog razumijevanja kritike, Saba Mahmood naglašava da nema “singularnosti vizije koja nas [feministice] ujedinjuje”. Jer feministički projekat treba ostati “produktivno otvoren”, jer će postojati različiti oblici ljudskog napredovanja ili osnažujućeg djelovanja koje će različite osobe primjenjivati. Nijedna osoba ni grupa osoba ne može znati koji će oblici agensnosti, moći i otpora biti odgovarajući u određeno vrijeme i na određenom mjestu. Kako kaže Saba Mahmood “sposobnost da se napravi promjena u svijetu i u sebi samoj historijski je i kulturno specifična” – te stoga, feminističko djelovanje u praksi ne može unaprijed biti fiksirano, već mora nastati iz različitih konteksta. (str. 77)

Na kraju, prema Susan Abraham “predstavljanje jednog jedinog aspekta tradicije kao cijele tradicije” je manifestacija “imperijalne crkve”. Crkve, odnosno religijske zajednice koja “ne pokazuje svijest o odnosu između

utvrđenog znanja i moći” (str. 182). Ova knjiga, kroz brojne tekstove, ukazuje na to da je moguće na trenutke propitati taj čvrsto sklopljeni pakt između podobnog znanja i moći. Te da je istina da “kako se ženski glasovi ušutkavaju ili gase u tradicionalnim (*crkvenim*) strukturama, oni počinju “*curiti*” u blogosferi. (str. 45). Ali i da tradicionalne strukture nisu baš nedodirljive ili imune na te alternativne procurljele glasove.

Važno je naglasiti da je ovo knjiga koja se obraća američkom kontekstu, iz njega govori i u njega je uronjena. Neke teme ili ideje ovdje nisu u velikoj mjeri poticajne za bh. kontekst. Tekstovi su pisani za popularno čitanje, stoga njihova teorijska ili metodološka utemeljenost varira, u zavisnosti od teme i stručnosti autorice ili autora. Bez obzira na to, ovo je knjiga koja prije svega poziva na to da se šutnja posmatra “kao oblik religijskog prijestupa” (str. 41), stoga je za naše društvo – gdje je šutnja obično preporučena, sveta ili mudra – ovo zasigurno jedno novo i poticajno razumijevanje.

UPUTE ZA AUTORE

Časopis *Pregled* je jedan od najstarijih časopisa u Bosni i Hercegovini koji, sa kraćim i dužim prekidima, izlazi od 1910. godine.

Časopis *Pregled* afirmira stvaralaštvo naučnih radnika Univerziteta u Sarajevu kao i drugih istraživača iz oblasti društvenih i humanističkih nauka. Prioritet se ogleda u naučnom pristupu teorijske elaboracije savremenih socijalnih, ekonomskih, pravnih i političkih procesa u Bosni i Hercegovini ali i svijetu. Časopis pruža mogućnost naučnoj, književnoj, kulturnoj, društvenoj i ekonomskoj javnosti da prezentira bosanskohercegovačke i evropske kulturnohistorijske tokove i protivrječnosti.

Pozivamo autore da dostavljaju svoje radove i priloge koji sadržajem odgovaraju osnovnim tematskim opredjeljenjima *Pregleda*. U časopisu objavljujemo tekstove koji podliježu anonimnoj recenziji.

U časopisu se objavljuju sljedeće kategorije tekstova:

Članci:

- izvorni naučni rad;
- prethodno saopćenje;
- pregledni naučni rad;
- stručni članak;

Pogledi i mišljenja

- eseji

Osvrti i prikazi:

- izlaganja sa naučnih i stručnih skupova;
- osvrti;
- prikazi;
- prilozi;
- prijevodi.

Da bi bili objavljeni u časopisu, tekstovi trebaju biti oblikovani prema sljedećim uputama:

Oblikovanje teksta

1. dokument pohraniti u programu MS Word (*.doc ili .docx format);
2. stranica standardne veličine (A 4);
3. single prored za cijeli rad;
4. font Times New Roman, 12 pt;
5. margine 2,5 cm;
6. ne koristiti nikakve stilove;
7. ne uređivati zaglavlje (Header) niti podnožje (Footer) dokumenta;
8. obavezno brojčano označiti stranice.

Struktura rada

1. ime i prezime autora/ice i profesija;
 2. naziv institucije u kojoj radi;
 3. e-mail adresa autora/ice;
 4. naslov rada na bosanskom/hrvatskom/srpskom i engleskom jeziku;
 5. sažetak (do 250 riječi u trećem licu) i ključne riječi na bosanskom/hrvatskom/srpskom i engleskom jeziku;
 6. spisak korištene literature.
- Kada autori elaboriraju pojedine segmente nekog problema, tekstovi trebaju sadržavati koncizne podnaslove;
 - U slučajevima kada se koriste kratice i simboli, uz rad moraju obavezno biti priložena objašnjenja;
 - Kada rad sadrži ilustracije, fotografije, grafikone, tabele i sl., iste moraju biti numerisane i sa navedenim izvorom iz kojeg su preuzete;
 - Obim rada je ograničen do **šesnaest (16) stranica teksta**, uključujući sve dijelove rada;
 - Sažetak rada treba sadržavati opći prikaz teme, metodologiju rada, rezultate i zaključak;
 - Ključne riječi trebaju sadržavati bitne pojmove koji se pojavljuju u tekstu, ali ne opće i preširoke pojmove;
 - U radovima će se poštovati jezik autora (bosanski, hrvatski ili srpski), kao i pismo teksta (latinica ili ćirilica);
 - Dostavljeni tekstovi trebaju biti lektorisani.

Svaki autor treba dostaviti izjavu da je rad autorsko djelo i da nije prethodno objavljen, niti će biti ponuđen drugom časopisu na objavljivanje, uz saglasnost da rad može biti dostupan u slobodnom pristupu u međunarodnim bazama podataka u kojima je časopis indeksiran i na veb-stranicama Univerziteta u Sarajevu i ***Pregleda: časopisa za društvena pitanja.***

Bez navedenih elemenata nijedan rad neće biti objavljen.

Molimo autore/ice da se u radovima pridržavaju jednog sistema navođenja i citiranja.

Na kraju rada se navodi numerisan spisak korištene literature poredane abecednim redom po prezimenu autora, odnosno naslovu anonimne publikacije u kojem se ne vrši selekcija izvora (na monografije, časopise, zbornike, arhivsku građu, veb-stranice i sl.). Ukoliko se navodi više radova jednog autora, radovi se navode hronološkim redom.

Navodimo primjere za navođenje literature na kraju rada korištenjem jedne varijante harvardskog sistema citiranja:

Knjige:

- Knjige sa jednim autorom:
Imamović, M., 2008. *Knjige i zbivanja*. Sarajevo: Magistrat.
- Knjige sa dva autora:
Hartman, K., Ackermann, E., 2004. *Searching and Researching on the Internet and World Wide Web*. 4 izd. Franklin: Beedle & Associates Inc.
- Knjige sa tri autora:
Lasić-Lazić, J., Laszlo, M., Boras, D., 2008. *Informacijsko čitanje*. Zagreb: Zavod za informacijske studije.
- Knjige sa više od četiri autora:
Talović, M. et al., 2011. *Notacijska analiza u nogometu*. Sarajevo: Fakultet sporta i tjelesnog odgoja.

Poglavlje u knjizi:

Šunjić, M., 1996. Odnosi Bosne i Venecije u vrijeme vladavine Tvrtka I. U: Šunjić, M. *Bosna i Venecija (odnosi u XIV i XV st.)*. Sarajevo: HKD Napredak. Str. 53-79.

Elektronske knjige:

Pušina, A., 2014. *Stil u psihologiji: teorije i istraživanja*. [e-knjiga] Sarajevo: Filozofski fakultet. Dostupno na: [http://www.ff-eizdavastvo.ba/Books/Stil u psihologiji teorije i istrazivanja.pdf](http://www.ff-eizdavastvo.ba/Books/Stil_u_psihologiji_teorije_i_istrazivanja.pdf) [25. 09. 2014.].

Naučni i stručni rad u zborniku ili zbirci radova:

Dizdar, S., 2010. Slika stanja Bolonjskog procesa u Bosni i Hercegovini. U: Mitrović, P. ur. *Zbornik radova sa međunarodnih okruglih stolova o implementaciji Bolonjskog procesa u Federaciji Bosne i Hercegovine*. Mostar: Federalno ministarstvo obrazovanja i nauke/znanosti, str. 13-61.

Članak u časopisu:

Grubiša, D., 2011. Politološke dvojbe u Europskoj uniji: potraga za određenjem. *Politička misao*, 48 (2), str. 61-90.

Veb-stranice:

Šarčević, A., 2012. *Socijalna moć uma*. [online] Dostupno na: <http://www.academia.edu/2926123/_Socijalna_moc_uma_-_Recenzija_Abdulah_Sarcevic> [25. 09. 2014.].

Radove slati na adresu izdavacka.djelatnost@unsa.ba
Kontakt: Fuada Muslić-Haseta, prof., Sekretar Redakcije
Tel: 00 387 33 565-122
www.pregled.unsa.ba

Univerzitet u Sarajevu, Redakcija časopisa *Pregled*
Obala Kulina bana 7/II, 71000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina

GUIDELINES FOR AUTHORS

Pregled is among the oldest periodical in Bosnia and Herzegovina that, taking into considerations longer and shorter hiatuses, has been published since 1910.

Pregled is a periodical that promotes creative capacity of University of Sarajevo scholars and of other scholars from fields of social sciences and humanities as well. The priority reflects in the scientific approach to the theoretical working out in details of social, economic, legal and political processes, both in Bosnia and Herzegovina and the world. The periodical offers a possibility to the scientific, literary, cultural, social and economic public to present Bosnian-Herzegovinian and European culture-historical developments and clashes.

We hereby use this opportunity to invite authors to submit their papers and contributions conforming to the *Pregled's* basic thematic orientation. Texts published in the journal have been subject to anonymous review.

The following text categories are published in the periodical:

Articles:

- original scientific papers;
- preliminary notes;
- reviewed scientific paper;
- professional/vocational article;

Views and opinions

- essays

Reviews:

- presentations from scientific and professional/expert conferences;
- reviews;
- contributions;
- translations.

To be published in the periodical, texts are expected to meet fully the following guidelines:

Basic Formatting:

1. Articles should be saved in MS Word software either as a *.doc or *.docx file;
2. Paper setting: A 4 (21,59 x 27,94 cm)
3. Line spacing set to 1 throughout the document;
4. 12 point Times New Roman font;
5. Margins set to 2,54 cm.;
6. Use of any other formatting styles is forbidden;
7. Use of any other headers and footers is forbidden;
8. All pages of the entire manuscript ought to be serially numbered.

Body of the paper:

1. Author's name, surname and vocation;
 2. Name of the institution where the author works;
 3. Author's email address;
 4. Article's title in Bosnian/Croatian/Serbian and English language;
 5. Summary of approximately 250 words (in English and third person) and a keyword list in Bosnian/Croatian/Serbian and English;
 6. Reference list.
-
- When working in details certain segments of some issue, that bodies of text should fall under precise subheadings;
 - Abbreviations and symbols, if used, ought to be accompanied with corresponding explanations;
 - If used, illustrations, photographs, charts, tables etc. ought to be serially numbered and have clearly referenced their sources;
 - The required paper length is **16 (sixteen) pages**, including each and every part;
 - Article's summary should present general overview of the subject, used methodology, obtained results and conclusion;
 - Keywords ought to be essential terms appearing in the text, excluding the overly general or broad ones;
 - Author's choice of language (Bosnian/Croatian/Serbian) and script (Latin or Cyrillic) will be adhered in articles;
 - Submitted papers ought to be proofread.

Each author is obliged to submit a statement reading that submitted paper is an original previously unpublished authorship work, nor that it will be offered to any another journal for publishing. The author also gives consent that his work may be freely accessible in the international databases in which the journal is indexed and on the University of Sarajevo and *Pregled: Periodical for Social Issues'* appropriate websites.

Papers violating any part of the aforestated guidelines shall be rejected.

We kindly ask the authors to adhere to single quoting and citation system.

At the paper's end, a numbered list of used literature, sorted alphabetically by author's surname, i.e. the title of an anonymous publication, where sources are not selected per sources (monographs, journals, proceedings, archives, web pages, etc.) should be listed. If more than one author is cited, the works are to be listed chronologically.

Here some references examples at the paper's end are given using a Harvard citation's variant:

Books:

- Books with single author:
Imamović, M., 2008. *Knjige i zbivanja*. Sarajevo: Magistrat.
- Books with two authors:
Hartman, K., Ackermann, E., 2004. *Searching and Researching on the Internet and World Wide Web*. 4 izd. Franklin: Beedle & Associates Inc.
- Books with three authors:
Lasić-Lazić, J., Laszlo, M., Boras, D., 2008. *Informacijsko čitanje*. Zagreb: Zavod za informacijske studije.
- Books with four or more authors:
Talović, M. et al., 2011. *Notacijska analiza u nogometu*. Sarajevo: Fakultet sporta i tjelesnog odgoja.

Book chapters:

Šunjić, M., 1996. Odnosi Bosne i Venecije u vrijeme vladavine Tvrtka I. U: Šunjić, M. *Bosna i Venecija* (odnosi u XIV i XV st.). Sarajevo: HKD Napredak. Str. 53-79.

E-books:

Pušina, A., 2014. *Stil u psihologiji: teorije i istraživanja*. [e-knjiga] Sarajevo: Filozofski fakultet. Dostupno na: http://www.ff-eizdavastvo.ba/Books/Stil_u_psihologiji_teorije_i_istrazivanja.pdf [25. 09. 2014.].

Scientific and vocational papers in a Book of Proceedings or Collection:

Dizdar, S., 2010. Slika stanja Bolonjskog procesa u Bosni i Hercegovini. U: Mitrović, P. ur. *Zbornik radova sa međunarodnih okruglih stolova o implementaciji Bolonjskog procesa u Federaciji Bosne i Hercegovine*. Mostar: Federalno ministarstvo obrazovanja i nauke/znanosti, str. 13-61.

Journal articles:

Grubiša, D., 2011. *Politološke dvojbe u Europskoj uniji: potraga za određenjem*. Politička misao, 48 (2), str. 61-90.

Web-sites:

Šarčević, A., 2012. *Socijalna moć uma*. [online] Dostupno na: http://www.academia.edu/2926123/_Socijalna_moc_uma_-_Recenzija_Abdulah_Sarcevic [25. 09. 2014.].

Articles should be submitted by email to izdavacka.djelatnost@unsa.ba.

Contact person: Fuada Muslić-Haseta, Grad. Eng. Lit., Editorial Board Assistant
Tel. 00 387 33 565 122

www.pregled.unsa.ba

University of Sarajevo, **Pregled: Periodical for Social Issues** Board of Editors
Obala Kulina bana St., 7/II, 71000 Sarajevo, Bosnia and Herzegovina

