

# LJUDSKA PRAVA I ASOCIJACIJE CIVILNOG DRUŠTVA U SAVREMENOM PRAVNO-POLITIČKOM SISTEMU, DEMOKRATSKOJ DRŽAVI I DRUŠTVU

Dr. sc. Rebeka Kotlo, vanredni profesor  
Pravni fakultet Univerziteta „Džemal Bijedić“ u Mostaru

## SAŽETAK

*Evolucija ljudskih prava ukazuje na trend promjena shvatanja ljudskih prava, korelacije suverenosti država i ljudskih prava, te odnosa građanin – vlast, u pravnom i političkom smislu, posebno kroz uživanje političkih prava i slobada.*

*Ljudskim pravima se utvrđuje pravni položaj pojedinca u odnosu na državnu vlast, najvećim brojem ljudskih prava država se ograničava kako bi se ostvarile ljudske slobode ili se od nje traži djelovanje s ciljem da zaštiti ljudska prava.*

*Postojanjem i korištenjem, normiranjem i garantovanjem, te efikasnom zaštitom temeljnih političkih prava, slobode političkog udruživanja i djelovanja, prava na mirno okupljanje te slobodu izražavanja i prava na informisanje, prava na učešće u vlasti i učešće u zajednici kao i slobodu javnog i političkog djelovanja, omogućava se djelovanje i interakcija ključnih aktera političkog sistema: političkih partija, nevladinih organizacija, interesnih asocijacija, medija, javnog mišljenja, ali i, prije svega i najbitnije, građanina kao individue. Ovim pravima i slobodama definiše se uloga civilnog društva u demokratskim procesima, daje se temelj aktivnom građanstvu, podstiče se jačanje marginalizovanih i posebno osjetljivih grupa, te se povećava odgovornost vlasti, što čini osnov i kvalitet participativne demokratije. U radu se analiziraju ljudska prava i asocijacije civilnog društva, posebno sa aspekta uloge i značaja u savremenom pravno-političkom sistemu, demokratskoj državi i društvu.*

**Ključne riječi:** *ljudska prava, civilno društvo, nevladine organizacije, participativna demokratija, javno i političko djelovanje, politička participacija*



## UVOD

Sloboda javnog i političkog djelovanja, kao temelj participativne demokratije, određena je uživanjem temeljnih političkih prava iz kojih se izvodi.

Proces uspješne transformacije i tranzicije ka demokratskom pravno-političkom sistemu zahtijeva stvaranje i djelovanje adekvatnog pravnog okvira, mehanizama za implementaciju kao i političkih institucija koje omogućavaju demokratizaciju političkog života. Sloboda javnog i političkog djelovanja može se promatrati kroz analizu pravnog okvira i prakse javnog i političkog djelovanja ključnih kolektivnih aktera političkog sistema. Uz svu kompleksnost, istovremenost i zahtjevnost promjena koje su ostvarivane demokratskim procesima kao što su uvođenje funkcionalnih tržišnih privreda, reinstitucionalizacija političkih sistema u demokratskom obliku, demokratizacija političkih kultura, te rekonstrukcija civilnih društava, kako bi se postigao uspjeh demokratske transformacije u cjelini neophodan je i imperativ nužne interakcije i sinergije svih aktera političkog sistema. To je moguće uz garanciju uživanja temeljnih političkih prava i slobode javnog i političkog djelovanja. Povjerenje i dobra vladavina, kao i participativna demokratija, ne postižu se samo institucionalnom reformom i reformom javnog sektora i državnih službi, već i snaženjem kapaciteta javnosti – građanstva koje treba da postane aktivan sudionik političkog dijaloga, da se informiše, razmišlja, kritički prosuđuje i reagovanjem utiče na životno okruženje.

“Ljudska prava postaju najmanji zajednički sadržilac za sve ljude, na svim dijelovima svijeta, u svim ekonomsko-političkim sistemima, kulturnim i religijskim tradicijama, putokaz političkom djelovanju, razvoju i pravnom reguliranju. Povezujući tako filozofiju, politiku i pravo u jedinstvenu cjelinu, ljudska prava su postala, ako ne otkriće, onda svakako bitna odrednica XX stoljeća.”<sup>1</sup>

Neophodno je iznaći oblik ekonomskog, političkog i pravnog sistema koji je u stanju da uskladi interese građana s jedne, i države s druge strane, a traganje za tim bila je i karakteristika liberalne filozofske, političke i pravne tradicije. Razvoj ideje klasičnih građanskih i političkih prava karakteriše zahtjev za određenim tipom države, kao

---

1 Bakšić-Muftić, J. (2002), *Sistem ljudskih prava*, Sarajevo, 11.

ideološkog, ekonomskog, političkog i pravnog okvira koji će garantovati postojanje i zaštitu prava.

Građanska, i posebno politička, prava počivaju na sljedećim pretpostavkama: narodni suverenitet, podjela vlasti, pravna država i vladavina prava, te prožimanje političkog i pravnog sistema ljudskih prava.

## 1. EVOLUCIJA, ULOGA I ZNAČAJ LJUDSKIH PRAVA, SA POSEBNIM OSVRTOM NA TEMELJNA POLITIČKA PRAVA

Pojam, sadržaj i značaj ljudskih prava prve, druge i treće generacije (građanskih i političkih prava, ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, te kolektivnih prava), posmatrani u društveno-historijskom, pravno-političkom i kulturno-civilizacijskom kontekstu, nisu ostali nepromijenjeni od postanka i priznavanja do danas, nego je evidentna evolucija ljudskih prava generalno, pa samim time i temeljnih političkih prava.

Shvatanje suverenosti država, kao osnovnih aktera u međunarodnim odnosima, ličnosti s političkom i suverenom vlašću na svojoj teritoriji koje stvaraju pravni poredak i čija vlast se, zasnovana na monopolu legalne fizičke prisile i izvodi iz pravnog poretka, i odnosa suverenosti država i ljudskih prava, doživjelo je posebno tokom posljednjih decenija fundamentalne promjene u ranije dominantnom međunarodnom određenju opsega ovog, kroz historiju pravne, politološke, filozofske i sociološke misli višeznačnog i kompleksnog pojma, u velikoj mjeri zahvaljujući činjenici da su moć i vrhovna vlast savremene pravne demokratske države određeni i ograničeni ustavnim propisima o organizaciji države, te ustavom, odredbama i principima međunarodnog prava i međunarodnim dokumentima deklariranim i zaštićenim pravima i slobodama čovjeka i građanina.

Odnos vlast – čovjek (državljanin) kao pravni položaj pojedinca u odnosu na državnu vlast bitno je određen time što država treba da prizna i obezbijedi efikasne mehanizme zaštite ljudskih prava, te njihovu dosljednu primjenu.



Danas je u shvatanju (međunarodnih) ljudskih prava prevladavajući internacionalistički model koji, situiran između tradicionalnog etatističkog modela i kosmopolitskog modela međunarodnih ljudskih prava, smatra da je "međunarodna zajednica" zajednica država, kao i nevladinih organizacija i pojedinaca koji su formalno ili neformalno inkorporisani u međunarodne političke procese, a međunarodna aktivnost u sferi ljudskih prava dozvoljena je samo u skladu i do mjere do koje to dopuštaju norme međunarodne zajednice. Slabost međunarodnog sistema zaštite ljudskih prava jeste ograničenost svake ozbiljnije intervencije međunarodnih organa u pogledu zaštite ljudskih prava suverenitetom države, jer se pojedine države, odupirući se pritiscima izvana, budući da je suverenost države još uvijek efikasna i legitimna, pozivaju na nju.

Suverenost države je još uvijek čvrsta i legitimna. Znatno je ograničena ustavnim odredbama i načelima međunarodnog prava, prava ljudskih prava i poštovanjem unapređenja civilnog društva.

„Za razliku od ranije dugog i upornog tretiranja ljudskih prava kao unutrašnje stvari svake zemlje, pritom se zaklanjajući za državni suverenitet, veliki broj država danas prihvata ljudska prava kao element međunarodnog javnog poretka i njihovo kršenje smatra narušavanjem međunarodnih obaveza država. Koristeći se opštepriznatim načelom međunarodnog prava po kojem država svoj suverenitet može ograničiti ugovorom, države mogu zaključiti ugovor kojim se usaglašavaju da će svojim državljanima priznavati određena ljudska prava, i time su države, u domašaju tog sporazuma, internacionalizovale to konkretno pitanje.“<sup>2</sup>

Ovo načelo je odigralo značajnu ulogu u razvoju međunarodnih ljudskih prava i postepenoj internacionalizaciji ljudskih prava.

Reći da postoji opšta prihvaćenost osnovnih principa ljudskih prava na državnom i međunarodnom nivou ne podrazumijeva i istovjetnost shvatanja o njihovoj prirodi i obimu primjene. Još su i danas prisutna teorijska razilaženja o porijeklu, opravdanosti, značaju i načinu primjene pojedinih ljudskih prava.

Pod ljudskim pravima danas podrazumijevamo skup osnovnih ličnih, političkih, ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, te pravo

---

2 Vidjeti šire: Buergenthal, T. (1998), *Međunarodna ljudska prava u sažetom obliku*, Sarajevo, 19.

na očuvanje čovjekove okoline. Ovim pravima se osigurava poštovanje i zaštita čovjekove ličnosti, njegovog dostojanstva i postojanje uslova da se zadovolje čovjekove biološke i duhovne potrebe.

Ljudska prava su jedan od najizražajnijih indikatora prema kojima se određuje karakter države. Prema modernoj ustavnopravnoj i političkoj teoriji za određivanje jednog ustavnog, odnosno političkog sistema, najvažnije je kakav položaj u tom sistemu ima čovjek (građanin), tj. kako je u tom sistemu određen odnos vlast – čovjek (građanin).

“Ustavni položaj ljudskih prava u demokratskoj državi morao bi ispunjavati slijedeće premise:

1. U ustavnom poretku države ljudska prava moraju imati apsolutni prioritet, kako u pogledu svoje egzistencije, tako i u pogledu svoje zaštite.
2. Ustavni poredak mora osigurati ustaljenu interpretaciju u vezi sadržine i opsega ljudskih prava, kako bi se u toj sferi izbjegla arbitrarnost i proizvoljnost u tumačenju.
3. Ljudska prava moraju imati efikasnu institucionalnu zaštitu i
4. Eventualne promjene u sferi ljudskih prava (promjena interpretacije, ograničavanje starih, uvođenje novih ljudskih prava) mora biti rezultat racionalne i demokratske rasprave i procedure uz jednako reprezentiranje interesa svih članova političke zajednice.”<sup>3</sup>

Evolucija ljudskih prava ukazuje na trend promjena shvatanja ljudskih prava, korelacije suverenosti država i ljudskih prava, te odnosa građanin – vlast, u pravnom i političkom smislu, posebno kroz uživanje političkih prava i sloboda.

S obzirom na društvenu prirodu ljudskih prava i sloboda izvršena je podjela ljudskih prava na građanska, politička, ekonomska, socijalna i kulturna. Dok građanska prava karakteriše čovjekova autonomija u odnosu na državu, političkim pravima (nazivanim još i pravima participacije) pripadaju ona prava koja znače čovjekovo učešće u upravljanju državnim i inače javnim poslovima. I građanska i politička prava se primarno baziraju na načelu slobode.

---

3 Pabrić, N. (2000.), *Ustavno pravo*, Mostar, 381.



“Ekonomska, socijalna i kulturna prava su istorijski nastala kasnije nego građanska i politička prava. Ova prava imaju društvenu funkciju da ljude dovedu u što ujednačeniji i pravedniji društveni položaj. Smatra se da je njihovo postojanje uslov za uživanje građanskih i političkih prava, jer ih čovjek koji je neobrazovan, siromašan i u okolnostima socijalne bijede zaista teško može ostvarivati. Načela jednakosti i solidarnosti su njihov primarni oslonac.

Postoji stanovište da su ekonomska, socijalna i kulturna prava manje važna od građanskih i političkih prava, ali i stanovište (posebno došlo do izražaja u periodu (‘realnog socijalizma’) da su građanska i politička prava sekundarna i ‘luksuzna’, pa i da smetaju društvenom razvoju. Prva prava se još kvalifikuju ‘pozitivnim’, karakterističnim po tome što traže da drugi obezbijede aktivnu podršku za njihovo ostvarivanje), a druga (građanska i politička) ‘negativnim pravima’ – jer se smatra da samo zahtijevaju suzdržavanje drugih da bi ona bila ostvarena. No, teško je prihvatiti ovakve isključive klasifikacije, iz prostog razloga što sva ljudska prava predstavljaju cjelinu, što njihovoj afirmaciji ne služi podjela na važnija i manje važna, te što u osnovi svako to pravo istovremeno zahtijeva i suzdržavanje i pozitivnu akciju.”<sup>4</sup>

Politička prava, zajedno s građanskim pravima, pripadaju klasičnim, najstarijim ljudskim pravima, pravima prve generacije, koja su se posebno značajno razvijala unutar zapadnoevropske historije, a vrijednosti njima zaštićene bile su i jesu, svakako, poznate i štice i u ostalim društveno-historijskim i kulturno-civilizacijskim krugovima, možda izražene na nešto drugačiji način.

Svojim sadržajem politička prava uglavnom garantuju imperativ zaštite prava pojedinca i temeljnih vrijednosti, poštovanje prostora slobode zaštićenog od neovlaštenog i nezakonitog uplitanja trećih lica i sugeriraju demokratski oblik državnog uređenja, vladavinu prava i politički i pravni sistem u kojem je zaštita temeljnih prava i sloboda građana neodvojiv dio pravnog poretka.

Ljudska prava, pa time i politička prava, su ustavna kategorija, jer priroda i značaj ljudskih sloboda i prava zahtijevaju da ih garantuje svaka demokratska država najviši pravnim aktom – ustavom. Bez ustavnog ovlaštenja ljudska prava se ne mogu ograničavati zakonom (pogotovo nižim pravnim aktima), niti djelovanjem institucija državne vlasti.

---

4 Miličević, N. (2007.), *Ljudska prava*, Sarajevo, 13.

Smisao ljudskih prava je u borbi protiv arbitrarnosti koja je posljedica lošeg rada države, posebno njene izvršne vlasti.

“Ljudska prava su ‘prava otpora’ državi. Ona su, također, ‘sloboda otpora’. Odnos države prema ljudskim pravima i određuje karakter države. ... Ljudska prava imaju i ‘političku dimenziju’, jer se ostvaruju u državi i odnose se na državu (ograničavaju njenu vlast).“<sup>5</sup>

Državlanski status, kao javnopravna veza, odnos između pojedinca i države uslov je za uživanje mnogih ljudskih prava u određenoj državi, jer su pojedincu – državljaninu, uz odgovarajuće obaveze, formalnopravno dostupna sva građanska, politička, ekonomska, socijalna i kulturna prava, nezavisno od toga da li se pojedinac – državljanin nalazi na domaćoj ili stranoj državnoj teritoriji. Država, u pravilu, samo svojim državljanima u potpunosti osigurava uživanje ljudskih prava, posebno političkih prava na svojoj teritoriji, te osigurava posebnu pravnu zaštitu u inostranstvu, a korelacija tim pravima su posebne dužnosti državljana prema državi (vojna obaveza, plaćanje poreza, pokoravanje ustavu i zakonima i dr.).

Podjela ljudskih prava prema pravnom režimu zaštite politička prava svrstava u prava koja su relativno zaštićena, i prema Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda: sloboda izražavanja i sloboda udruživanja spadaju u prava koja su podložna restrikciji u duhu klauzule općeg poretka; pravo na slobodne izbore je pravo koje se može derogirati (dakle, može se suspendovati na određeno vrijeme), ali nije podložno restrikciji.

“Klauzula javnog poretka znači da vršenje spomenutih prava može biti objekt predviđenih restrikcija koje su propisane zakonom i koje su neophodne u demokratskom društvu radi zaštite javnog poretka. Da bi, dakle, bilo dopušteno miješanje države u ova garantirana prava, potrebna su tri uvjeta:

- da je predviđeno zakonom, što znači da je to dato zakonom, da je dostupna odredba građaninu i da su precizno definirani uvjeti i modaliteti ograničenja prava,
- da se radi o legitimnom cilju kao što su nacionalna bezbjednost, javna sigurnost, ekonomsko blagostanje države, odbrana poretka, prevencija krivičnih djela, zaštita zdravlja i javnog morala i zaštita prava i sloboda drugih,

---

5 Pabrić, N., *op. cit.*, 379.



- da je neophodno u demokratskom društvu, znači da se radi o miješanju države u društvu u kojem vladaju pluralizam, tolerancija i duh otvorenosti,
- dalje, da odgovaraju neophodnim socijalnim potrebama i da su srazmjerne legitimnom cilju.”<sup>6</sup>

Sve klasifikacije i grupisanja ljudskih prava i sloboda doprinose potpunijem shvatanju njihovog smisla i suštine, s tim što se uvijek mora imati u vidu da ta prava predstavljaju cjelinu.

Pravo na slobodno udruživanje, uključujući i prava sindikalnog udruživanja, je pravo koje pripada političkim pravima. Svojim dijelom, koji se odnosi na slobodu sindikalnog udruživanja, pripada i korpusu ekonomskih i socijalnih prava.<sup>7</sup> Poseban značaj prava na slobodno udruživanje ogleda se u neposrednoj uslovljenosti postojanja demokratije uživanjem ovog prava. Zahvaljujući slobodi udruživanja građani mogu zajedno s drugima ostvariti cilj – da zadovolje svoje političke, ekonomske, socijalne, kulturne, sportske, individualne, kolektivne i druge interese u državi. Pravo na (političko) udruživanje je pravni osnov nastanka i djelovanja političkih partija koje se bore za vlast, a na osnovu ovog prava se osnivaju i djeluju i udruženja i asocijacije koje se ne bore za vlast, ali imaju utjecaja na vlast (nevladine organizacije – udruženja građana i fondacije). Građani, dakle, uživanjem političkog prava na udruživanje, mogu udruženi s drugima u političku partiju, profesionalno udruženje, vjersku, sindikalnu, nevladinu ili neku drugu organizaciju, da se bore za svoje ideje, ciljeve i interese, te udruženi efikasnije ostvaruju svoja individualna prava.

Od posebnog značaja za demokratiju, vladavinu prava i ljudska prava su nevladine organizacije u oblasti ljudskih prava koje se bave promocijom ljudskih prava, edukacijom o ljudskim pravima, istraživanjima, monitoringom, izvještavanjem, analiziranjem, savjetovanjem, nadziranjem ostvarivanja ljudskih prava u državama i informisanjem o stanju ljudskih prava na lokalnoj, regionalnom i međunarodnom nivou. Nevladine organizacije su partner vlasti i njen korektiv, vrše kontrolu vlasti, pokreću javne kampanje povodom određenih pitanja, senzibiliziraju javno mnijenje i vrše pritisak na vlast kako bi postala u što većoj mjeri “servis građanima”, a sve to nevladine organizacije

6 Sadiković, Ć. (2003.), *Evropsko pravo ljudskih prava*, Sarajevo, 56.

7 Vidjeti šire: Bakšić-Muftić, J., *op. cit.*, 215. i 216.



postizu uz uslov da postoji sloboda govora, svih oblika izražavanja i širenja informacija, odnosno uz pomoć slobodnih medija.

“One se formiraju sa različitim interesima i ciljevima (kulturni, naučni, sportski, humanitarni, vjerski, hobistički i dr.) i imaju poseban značaj za razvoj civilnog društva. Odnos države prema njima treba da se izražava, prije svega, poslovanjem i zaštitom njihove autonomije i nemiješanja, te prihvatanjem tzv. pozitivnih obaveza da doprinose stvaranju što povoljnijih uslova za njihov rad. Samo pod tim uslovima nevladine organizacije mogu dati puni doprinos razvoju i jačanju civilnog društva, kao društvenog ambijenta u kome se smanjuju autoritarne intervencije države u društvene odnose i utiče na državnu vlast u cilju njene demokratizacije.”<sup>8</sup>

Upravo se dva fundamentalna interesa – politički i ekonomski, realizuju zahvaljujući pravu na slobodno udruživanje, te je stoga ovo pravo – njegovo normiranje i implementacija u praksi, stalni izazov nosiocima političke i ekonomske moći. Sloboda organizovanja ostvaruje se uz poštovanje normi koje su uspostavljene pravnim okvirom (međunarodnim i nacionalnim) i zasnovane na demokratskim načelima kojima se definišu pravila djelovanja, izbor predstavnika, organizovanje i djelokrug organa upravljanja i određenje programa djelatnosti. Sindikalna prava podrazumijevaju mogućnost sindikalnog udruživanja, organizovanja i djelovanja, te, dakle, pravo pojedinca da, zajedno s drugima, osniva sindikate s ciljem da zaštiti i unaprijedi ekonomske i socijalne interese. Sindikati u programu svoje djelatnosti nemaju političko djelovanje, iako je posebno u praksi teško jasno i potpuno razgraničiti političko i legitimno zakonsko djelovanje.

Prema Evropskoj konvenciji o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda i praksi Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu, pravom na slobodu udruživanja garantuje se pravo na osnivanje i učlanjivanje u udruženja, političke partije, vjerske zajednice, sindikate, udruženja poslodavaca, trgovačka društva i razne druge oblike udruživanja.

“Kao i sloboda izražavanja i okupljanja, sloboda udruživanja leži u području gdje se preklapaju građanska i politička prava. Kao građansko pravo ona jamči zaštitu od samovoljnog upletanja države ili privatnih osoba, u slučajevima kada se, iz bilo kojeg razloga i u bilo koju svrhu, pojedinac želi udružiti s drugima ili je to već učinio. Kao

---

8 Miličević, N., *op. cit.*, 128-129.



političko pravo ona je nužna za postojanje i funkcioniranje demokracije jer se politički interesi mogu djelotvorno promicati samo u zajednici s drugima (u političkoj stranci, interesnoj skupini, organizaciji ili drugoj udruzi za promicanje određenih javnih interesa).”<sup>9</sup>

Pravo na udruživanje je i individualno i kolektivno pravo – individualno pravo kao pravo pojedinca da se s istomišljenicima udruži kako bi se borio za svoje interese, a kolektivno pravo kao pravo članova udruženja da udruženi rade na postizanju svojih ciljeva. Pojedinaac, dakle, kako bi ostvario svoje ciljeve u zajednici s drugima može da osnuje novo udruženje ili da se učlani u već postojeće udruženje.

Sloboda udruživanja pretpostavlja i slobodu okupljanja. Jedino na taj način ona se može djelotvorno ostvarivati. Dakle, riječ je o višem, institucionalizovanom obliku okupljanja, koji je također u najužoj vezi sa slobodom mišljenja, savjesti i uvjerenja. Čovjek, kao društveno biće, svoja pojedina individualna prava često želi uživati i ostvaruje udružen s drugima, te stoga, stvarna demokratija podrazumijeva pravo pojedinca da se udružuje u razne oblike udruženja u svim oblastima društvenog života (ekonomskoj, naučnoj, obrazovnoj, religijskoj, političkoj...).

Pravo na udruživanje je i individualno i kolektivno pravo – individualno pravo kao pravo pojedinca da se s istomišljenicima udruži kako bi se borio za svoje interese, a kolektivno pravo kao pravo članova udruženja da udruženi rade na postizanju svojih ciljeva. Pojedinaac, dakle, kako bi ostvario svoje ciljeve u zajednici s drugima može da osnuje novo udruženje ili da se učlani u već postojeće udruženje.

Sloboda okupljanja, kao i sloboda udruživanja s drugima, tijesno je povezana sa slobodom mišljenja, svijesti i uvjerenja. One, u stvari, znače specifičan način izražavanja mišljenja, koje se, opet, često ne može ni ostvariti djelotvorno ako se ljudi ne okupljaju da bi se ono saopštilo.

Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda obuhvaćene su, dakle, tri komponente prava na izražavanje: pravo na mišljenje, pravo da se prime informacije i ideje i pravo da se informacije i ideje prenose.

Ove slobode moraju se uživati slobodno, bez miješanja javne vlasti i bez obzira na granice. Sloboda izražavanja (informisanja) ostvaruje se raznoliko: usmenim izlaganjima na skupovima, simboličnim govo-

---

9 Nowak, M. (2005.), *U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary*, Kehl-Strasbourg, Arlington, Engel, 385.

rom kao specifičnim vidom slobode govora i izražavanja, štampanjem spisa i knjiga, umnožavanjem slika, izdavanjem štampe, u formi naučnih i umjetničkih dijela, putem radija, televizije, interneta i drugih oblika modernog elektronskog komuniciranja.

Da bi se osigurao i zaista ostvarivao zadovoljavajući nivo građanskih i posebno političkih prava kao “prava participacije”, odnosno prava pojedinca da učestvuje u upravljanju javnim (državnim) poslovima (biračko pravo i pravo na pristup javnim službama) u jednoj državi, moraju se uzeti u obzir i neka prava koja se nalaze između građanskih i političkih prava, kao što su sloboda izražavanja, sloboda okupljanja i udruživanja, te imati na umu da je za oblast političkih prava najznačajnija tzv. politička participacija ili učešće u političkom odlučivanju, odnosno procesu donošenja odluka na različitim nivoima političkog organizovanja unutar jedne društvene zajednice – države.

“Pravo na učešće u vlasti zaokružuje politička prava i demokratiju. U osnovi ovog prava stoje građani kao nosioci suvereniteta, njihova jednakost pred zakonom, gdje je individualna različitost zaštićena zabranom diskriminacije po bilo kojem kriteriju individualnog razlikovanja, rasi, boji kože, spolnoj, etničkoj, religijskoj pripadnosti, političkom uvjerenju, jeziku, socijalnom porijeklu, imovinskom stanju. Kao međusobno jednaki politički subjekti kojima pripada sloboda misli, opredjeljenja, organiziranja, oni imaju pravo biti birani na svim razinama vlasti i glasanjem sami legitimirati vlast.”<sup>10</sup>

## 2. POJAM, RAZVOJ I ULOGA CIVILNOG DRUŠTVA, SA FOKUSOM NA NEVLADINE ORGANIZACIJE KAO ASOCIJACIJE CIVILNOG DRUŠTVA U DEMOKRATSKOJ DRŽAVI I DRUŠTVU

Asocijacije građanskog društva služe kao socijalna infrastruktura javne sfere: one razvijaju, prenose i u javnost plasiraju informacije, vrše monitoring političkih elita, provociraju javnu deliberaciju i pomažu prilikom formiranja javnog mnijenja, dakle, imaju reprezentativnu funkciju koja građanima osigurava i intenzivira javni kredibilitet.<sup>11</sup>

10 Bakšić-Muftić, J., *op. cit.*, . 217.

11 Stojanović, Đ. (2006.), *Građansko društvo*, Beograd, 255.



Organizacije civilnog društva obuhvataju: sudionike tržišta radne snage (tj. saveze sindikata i poslodavaca, tzv. socijalne partnere), organizacije koje predstavljaju socijalne i gospodarske sudionike, a koje nisu socijalni partneri u strogom smislu (npr. potrošačke organizacije), nevladine, neprofitne organizacije (NVO), organizacije u zajednici, tj. organizacije osnovane unutar osnovne razine društva koja slijede ciljeve usmjerene na članove, npr. udruge mladih, obiteljske udruge i sve organizacije kroz koje građani sudjeluju u lokalnom i gradskom životu, vjerske zajednice.

Sektor nevladinih, neprofitnih organizacija samo je dio ove više-dimenzionalne obitelji organizacija civilnog društva.”<sup>12</sup>

Postoje izvjesne razlike i u određivanju strukture civilnog društva i njegovih glavnih aktera. Autori različito definišu i određuju strukturalne dijelove civilnog društva. Institucije predstavljaju dio strukture civilnog društva, ali ne postoji konsenzus oko toga koje institucije obuhvata civilno društvo. U principu, nevladine ili neprofitne organizacije, udruženja građana i slične asocijacije predstavljaju najbrojnije institucije civilnog društva. Skup ovih institucija čini civilno društvo. Pojedini autori u institucije civilnog društva ubrajaju porodicu, drugi je isključuju; pojedini izdvajaju ekonomske institucije i religijske subjekte van okvira civilnog društva; drugi, pak, ističu da “civilno društvo čine razni društveni pokreti (ženske organizacije, lokalna udruženja građana, religiozne grupe, organizacije intelektualaca), građanska udruženja u svim socijalnim slojevima (sindikati, organizacije poduzetnika i poslodavaca, novinara, pravnika itd.)”<sup>13</sup>

Ismet Sejfiya svakako zaključuje da “svi autori smatraju nevladine asocijacije, organizacije, udruženja građana i neformalne aktivne grupe građana, bitnim komponentama strukture civilnog društva, onim koji čine njegovu dinamičku srž u kvantitativnom i kvalitativnom smislu”. Također, u svom djelu NVO sektor u BiH – Tranzicijski izazovi, Sejfiya je naveo “četiri strukturalne dimenzije civilnog društva: asocijacije (formalne i neformalne), odnosno institucije civilnog

---

12 Petrenko, I. (u saradnji s Kallinis, A) (2007.), *Vodič kroz udruge u Europskoj uniji*, Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva, Zagreb, 25-26.

13 Linc, Juan i Alfred, Stepan (1998.), *Demokratska tranzicija i konsolidacija*, Filip Višnjić, Beograd, 21., Sejfiya, I. (2009.), *NVO sektor u BiH – Tranzicijski izazovi*, Bosanska riječ, Tuzla, 56.

društva, vrijednosti i principi na kojima civilno društvo počiva i koje promovira, socijalni kapital i javnost, javno mnijenje<sup>14</sup>.

Vukašin Pavlović je u svom djelu *Civilno društvo i demokratija* među najvažnije aktere civilnog društva svrstao građanska udruženja (asocijacije), građanske ustanove (institucije) i društvene pokrete, te je kao institucije koje su u manje-više direktnom odnosu s civilnim društvom naveo porodicu, crkvu, dobrotvorna udruženja, privatne fondove, obrazovni sistem i univerzitete (u mjeri u kojoj su nezavisni od države), slobodnu štampu, nezavisne medije i drugo.<sup>15</sup>

Prema Vukašinu Pavloviću, civilno društvo je okvir unutar kojeg postoje tri nivoa: 1. građani kao pojedinci, 2. udruženja/asocijacije građana, društveni pokreti i građanske ustanove, te 3. javnost. Pavlović ističe i pojedine "pozitivne principe na kojima počiva koncept civilnog društva i to, među ostalim, posebno: autonomiju (u odnosu na politiku i državu), asocijativnost (nepolitičko udruživanje i organizovanje), kontraktualnost (koja ima dvije ravni: globalnu ideju društvenog ugovora kao osnove ne samo političkog autoriteta nego i društvenog poretka; i konkretnu ravan ugovornih odnosa u komercijalnom i drugom društvenom saobraćaju među građanima kao individuama), pluralizam (društveni i interesni), individualitet i samoinicijativa, solidarnost, samoorganizacija i dobrovoljnost, javnost, humanost i humanitarnost, samopomoć".<sup>16</sup>

Ne postoji opšteprihvaćena definicija civilnog društva, nego više njih, neke su čak suprotstavljene i bez jasne saglasnosti o značenju ovog pojma, a pojam "civilno društvo" ima višestruko i raznoliko značenje te shodno tome i mnoštvo definicija, koje se uglavnom razlikuju po važnosti koju pridaju određenim karakteristikama civilnog društva u odnosu na druge. Savremena koncepcija civilnog društva (*triangularni model, trokut blagostanja*), razvijena sredinom 1980-ih na Univerzitetu u Kopenhagenu i u Evropskom centru za društveno blagostanje u Beču, podrazumijeva da postoje tri interesna područja na čijem se odnosu temelji društvo, a to su: država, koja djeluje putem moći (političkog kapitala), tržište, koje djeluje putem novca (ekonomskog kapitala) i civilno društvo, koje djeluje putem solidarnosti (socijalnog kapitala).

14 Pavlović, V (2004.), *Civilno društvo i demokratija*, Politeia, Beograd, 49-59., Sejfija, I., *op. cit.*, 53.

15 Vidjeti više: Pavlović, V., *op. cit.*, 58.

16 Vidjeti šire: Pavlović, V., *op. cit.*, 57. i 58.



“Civilno društvo je sfera institucija, organizacija i pojedinaca locirana između porodice, države i tržišta u kojoj ljudi učestvuju volonterski da unaprijede zajedničke interese.”<sup>17</sup>

Civilno društvo se definiše i “kao područje institucija, organizacija, mreža i pojedinaca (i njihovih vrednota) smještenih između obitelji, države i tržišta, povezanih nizom civilnih pravila koja zajedno dijele, u koja se ljudi udružuju dobrovoljno radi zagovaranja opštih interesa“.<sup>18</sup>

“Civilno društvo je nemilitarističko, laičko i civilizirano društvo, koje se uzdiglo do određenog civilizacijskog nivoa slobodnih ljudi i koje se zasniva na poštivanju osnovnih ljudskih prava i građanskih sloboda, toleranciji, demokratskoj javnosti, vladavini prava kao i ekonomskom, socijalnom i političkom pluralizmu... Civilno društvo je društvo građana, koji su međusobno povezani u razna udruženja i mreže udruženja.”<sup>19</sup>

Civilno društvo se, ponekad, izjednačava sa nevladinim organizacijama, što nije pravilno jer su nevladine organizacije samo dio jednog šireg aspekta pod nazivom “civilno društvo”. Civilno društvo predstavlja skup institucija i organizacija koje spajaju ljude i u kojima ljudi djeluju, pored javnog i poslovnog sektora. Snažno civilno društvo ne znači slabu državu, nego znači da je osiguran dinamičan i učinkovit odnos i partnerstvo između javnog, poslovnog i nevladinog sektora.

Ne postoji općenita definicija organizacija civilnog društva na razini EU. Međutim, institucije EU obično koriste definiciju koju je

---

17 Definicija civilnog društva koju koristi Asocijacija nevladinih organizacija Jugoistočne Evrope (CIVIS). Asocijaciju CIVIS osnovali su 2007. predstavnici nevladinih organizacija Jugoistočne Evrope koji su već bili aktivno uključeni u proces stabilizacije regiona. Ova asocijacija osnovana je kako bi predstavljala interese NVO-a iz Jugoistočne Evrope i ubrzo je dobila participativan status pri Konferenciji međunarodnih nevladinih organizacija u Vijeću Evrope. Asocijacija CIVIS je aktivna u procesu ubrzanja evropskih integracija zapadnog Balkana u domenu jačanja civilnog društva, ljudskih prava, ekonomije, kao i međureligijskog dijaloga.

18 Bežovan, G. (2000.), *Prilog za IV. Hrvatski forum nevladinih organizacija*, Zagreb, Vidović, D (2006.), “Nevladine organizacije kao oblik civilnog društva” u: *STATUS*, magazin za političku kulturu i društvena pitanja, br. 10/2006, 138.

19 Paunović, Ž. (2006), *Nevladine organizacije*, Beograd, 146.

Europski odbor za gospodarska i društvena pitanja dao u svojem mišljenju *Uloga i doprinos organizacija civilnog društva u izgradnji Europe*:

Dakle, definicije i shvatanja pojma civilnog društva pod pojmom “civilno društvo” podrazumijevaju organizacije čije su osnovne osobine da su nezavisne, neprofitne, da predstavljaju nevladin, treći sektor, da su osnovni preduslov za nastanak i razvoj pravne i demokratske države, vladavine prava i nezavisnih institucija te da podržavaju djelovanje u kojem se prepoznaje opšte dobro.

Praksa upotrebe termina ‘civilno društvo’ i ‘građansko društvo’ je različita. Neophodno je ovdje dati terminološku napomenu. Neosporno je riječ o sinonimima koje, na prvi pogled, razlikuje samo porijeklo. Prvi vuče korijene iz angloameričke terminologije (‘civil society’), a drugi je naš tradicionalni domaći prijevod klasičnog njemačkog pojma (‘burgerliche Gesellschaft’).<sup>20</sup>

Naime, civilno društvo obuhvata i mnogo širi krug subjekata. Njime su obuhvaćene i vjerske zajednice, socijalni partneri, organizacije koje predstavljaju socijalne i ekonomske dionike koji nisu obuhvaćeni kategorijom socijalnih partnera i različite neformalne grupe unutar društva.

Ovi akteri, tj. ukupnost navedenih organizacija, često se izjednačavaju sa samim civilnim društvom.

Interesne grupe su one grupe koje se formiraju radi unapređenja i zaštite posebnih interesa u političkom sistemu, a način djelovanja ovih grupa ovisi o karakteru, organizaciji i ciljevima koje teže postići. Interesne asocijacije nastaju zbog potrebe da se ostvare i zaštite u društvu nerijetko sukobljeni i oprečni interesi, tako da se izbjegne sukob i iznađu zadovoljavajuća rješenja. Većina čovjekovih interesa ima, u krajnjoj liniji, svoje izvorište u materijalnoj sferi, te je i djelatnost interesnih grupa prvenstveno usmjerena ka materijalnim elementima zadovoljavanja različitih potreba, što je temeljna pretpostavka i drugih, nematerijalnih, izvedenih interesa.

“Pod interesnom grupom podrazumeva se organizacija čiji je cilj promocija i zaštita nekog legitimnog interesa (opšteg ili partikularnog) pred organima izvršne i zakonodavne vlasti. Za razliku od političkih partija, interesne grupe nisu deo strukture državne vlasti, niti je njihov cilj osvajanje vlasti – radi se o privatnim inicijativama koje

---

20 Pavlović, V., *op. cit.*, 10.



moгу imati različitu formu. Kao sinonimi za interesne grupe koriste se termini: organizacije civilnog društva (nevladine organizacije), lobističke grupe i grupe za pritisak. Međutim, interesne grupe mogu biti organizovane i u različite oblike poslovnog delovanja (privredna društva, advokatske kancelarije, marketinške agencije, itd. U literaturi se navode različiti razlozi što građani (i pravna lica) postaju članovi interesnih grupa. To mogu biti usluge koje interesne grupe pružaju svojim članovima, ili uloga spoljnih patrona (uključujući i vladu) koji podstiču delovanje određenih grupa (na primer, reprezentativne grupe, kao što su sindikati i udruženja poslodavaca, koji su učesnici u tripartitnom socijalnom dijalogu). U svakom slučaju, broj članova interesnih grupa u modernim demokratijama u stalnom je porastu.”<sup>21</sup>

Međutim, aktivnost interesnih grupa nije pretežno usmjerena na ekonomiju, nego na politiku iz dva osnovna razloga: politika je još uvijek dominantna, autoritativna sfera raspodjele društvenih vrijednosti i posebni interesi će se posredstvom politike predstaviti kao zajednički i opšti, kako bi se lakše ostvarili.

“Udruživanje u interesne grupe razlikuje se kako po motivima i strukturi, tako i po načinu i metodi udruživanja. Motivi i mogućnosti udruživanja vrlo su široki. Osnovni je smisao i motiv udruživanja da se kroz selektivno uobličavanje interesa i organizaciono objedinjavanje njihovih nosilaca poveže, artikulira i usmjeri aktivnost na ostvarivanju različitih (socijalnih, kulturnih, umjetničkih, humanitarnih, stručnih, sportskih i drugih) interesa i potreba pojedinaca i kolektiviteta. Usklađivanje pojedinačnih, posebnih, zajedničkih i općih interesa po smislu, sadržaju i dinamici veoma je složen i proturječan proces, ali on vodi do mogućnosti zajednice i bogatstva njezinih oblika.”<sup>22</sup>

Interesne grupe, organizacije i udruženja građana predstavljaju različite oblike organizovanja i samoinicijativnog i slobodnog udruživanja van okvira njihovog profesionalno-radnog i političkog organizovanja u užem smislu i predstavljaju način i sredstvo demokratizacije društvenih odnosa.

---

21 Golubović, D. (2009), *Zagovaranje i lobiranje u parlamentu i organima izvršne vlasti: uporedna iskustva i preporuke za Srbiju*, Beograd, 14.

22 Grupa autora (1994.), *Abeceda demokratije. Leksikon temeljnih pojmova politike*, Sarajevo, 107.



Za nastanak interesnih grupa potrebno je da se ispune tri uslova:<sup>23</sup>

- sloboda udruživanja,
- interesi, potrebe koje je trebalo pretvoriti u zahtjeve koji bi se ostvarivali udruživanjem zainteresovanih pojedinaca, te
- mogućnosti države da ostvaruje interese pomoću svojih političkih odluka ili prava.

Postoje razne definicije i nevladinih organizacija.

“U široj je upotrebi strukturalno-operativna definicija Salomona i Anheiera, koja identificira nevladinu organizaciju prisutnošću pet bitnih kriterija: određeni stupanj organiziranosti, privatnost, neprofitna distribucija dobara, samouprava i dobrovoljnost.”<sup>24</sup>

Prema ovoj, najčešće korištenoj definiciji, osnovni elementi nevladinih organizacija jesu:

1. Institucionalni karakter, odnosno postojanje određene unutrašnje organizacione strukture ili *određeni stepen organizovanosti* znači da pripadaju određenom tipu pravnih osoba (npr. udruženja, fondacije);

2. Karakteristika *privatnosti* znači da su u pitanju privatne organizacije koje su institucionalno odvojene od vlade, nisu zavisne od državnog aparata, vladina tijela ih (u principu) ne finansiraju te predstavnik vladinih tijela ne može biti član njihovog upravnog odbora;

3. Ove organizacije nisu profitne (komercijalne), pa čak i kad ostvaruju profit, ne ulažu ga u povećanje vlastitog kapitala i raspodjelu stečenih sredstava svojim članovima ili upravi, nego vrše *neprofitnu distribuciju sredstava*, tj. koriste stečena sredstva za neke druge svrhe, poput ispunjenja svojih ciljeva, koji su prvenstveno humanitarne i dobrotvorne prirode. Za razliku od privrednih društava, osnivači i članovi NVO-a nemaju status vlasnika. U tom smislu višak prihoda nad rashodima, odnosno dobit ne može se raspodijeliti (npr. osnivačima, članovima, donatorima, zaposlenicima), nego se ulaže u osnovne statutarne aktivnosti. Neprofitnost organizacije ne znači da se ona mora suzdržavati od djelatnosti koje imaju profitni karakter, nego je važno da svaki prihod koji ostvari treba potrošiti isključivo za obavlja-

---

23 Vidjeti šire: Sadiković, Ć., *op. cit.*, 81-83.

24 Salomon, L. M, Anheier, H. K. (1992) u: *Search of the Nonprofit Sector. The Question of Definitions*, Voluntas, Boston, 125-151, Sejfića, I., *op. cit.*, 63.



nje i unapređenje djelatnosti kojima ostvaruje ciljeve utvrđene svojim statutom. Drugim riječima, nevladine organizacije se ne osnivaju radi stjecanja profita nego radi ostvarivanja ciljeva koji nisu komercijalne prirode, tj. za neprofitne ciljeve (npr. promjena kvaliteta življenja, očuvanje okoline, poštivanje ljudskih prava i sloboda itd.);

4. Osobina *samouprave* znači da su nevladine organizacije samostalne u unutrašnjem uređenju, kontroli i upravljanju, da imaju vlastitu upravu i mogućnost da kontrolišu osnovne aktivnosti internom procedurom upravljanja;

5. Osnovane su uz *dobrovoljno* učešće građana u vidu volonterizma, tj. funkcionišu na bazi volonterskog rada i dobrovoljnih ulaganja privatnih donatora. Zbog toga se u nekim zemljama nazivaju i dobrotvornim ili dobrovoljnim sektorom. Međutim, pored nevladinih organizacija koje djeluju na potpuno volonterskoj osnovi i onih profesionaliziranih za određene poslove, postoje i one u kojima je jedan broj ljudi zaposlen (obavlja administrativne, menadžerske, tehničke poslove za naknadu/ platu), a ostali djeluju kao volonteri.

Kao osnovne funkcije nevladinih organizacija mogu se navesti: uslužna funkcija, funkcija monitoringa vlasti, funkcija političke participacije, funkcija korekcije vlasti, medijska funkcija, edukacijska funkcija, funkcija razvoja civilne javnosti, socijalizirajuća i zaštitna funkcija.<sup>25</sup>

Uslužna funkcija nevladinog sektora podrazumijeva pružanje raznih vrsta socijalnih i drugih usluga građanima. Uključivanje ne-državnih aktera u sferu pružanja usluga u socijalnom sektoru sve je prisutnije i u razvijenim zemljama i u zemljama u tranziciji. "Spektar usluga koje nudi nevladin sektor dosta je širok i obuhvata više oblasti, od usluga čiste humanitarne naravi do lepeze edukacijskih i usluga iz domena socijalne zaštite, pravne pomoći i onih koje su u potpunosti ili dijelom vršile ili vrše državne službe."<sup>26</sup>

Funkcija monitoringa vlasti predstavlja praćenje djelovanja vlasti, tj. prikupljanje informacija o radu, njegovu analizu i informisanje građana, javnosti i medija o aktivnostima vlasti, kako bi se postiglo unapređenje stanja, odgovornosti i transparentnosti u radu organa vlasti. Nezavisni monitoring nevladinih organizacija manifestuje se

25 Vidjeti šire: Sejfija, I., *op. cit.*, 116-264.

26 *Ibid.*, 120.

na različite načine, kao što su javna saopćenja, objavljivanje rezultata monitoringa u printanim ili elektronskim medijima.

Funkcija političke participacije podrazumijeva neposredno ili posredno učešće građana u odlučivanju ili vršenju vlasti ili utjecanju na njeno vršenje. Forme političke participacije mogu biti: javne rasprave, zborovi građana, građanske inicijative, referendumi.

Predstavnici nevladinih organizacija mogu učestvovati u raspravama o predloženim zakonima tako da iznesu svoja mišljenja i stavove o njima. Zborovi građana i njihovi zahtjevi u obliku građanskih inicijativa nemaju pravno obavezujući karakter. Predstavljaju davanje mišljenja ili preporuka o određenim pitanjima od značaja. Za razliku od navedenih formi političke participacije, koje nisu pravno obavezujuće, referendum je pravno obavezujući za vlast, koja je obavezna da postupi u skladu s njegovim rezultatima. Referendumom, kao formom neposredne demokratije, građani neposredno učestvuju u vršenju državne vlasti i donošenju političkih odluka.

Funkcija korekcije vlasti podrazumijeva aktivnosti trećeg sektora koje imaju za cilj da stalno ukazuju na alternativnu politiku, suprotnu, drugačiju od vladajuće politike. Funkcionalne forme funkcije korekcije vlasti su: autentični alternativni civilni pokreti, kampanje javnog zagovaranja, nove koalicije nevladinih subjekata, javni forumi (tribine, okrugli stolovi, konferencije), spontane korekcijske aktivnosti (javne demonstracije, protesti, štrajkovi) i slično.

Medijacijska funkcija (*mediare* = posredovati) znači posredovanje treće, neutralne strane u određenom konfliktu radi pronalaženja zajedničkog rješenja koje je prihvatljivo za sve strane u tom konfliktu.

Edukacijska funkcija podrazumijeva da nevladin sektor svojim korisnicima omogućava određene edukacijske usluge u raznim oblastima. Građanin treba da ima barem minimum znanja ako želi da učestvuje u političkim ili drugim društvenim procesima.

Funkcija razvoja civilne javnosti inicira postojanje kritičke javnosti, javnog mnijenja koje prepoznaje određene društvene probleme i nudi moguća rješenja za njih. Bez nevladinog sektora ovi problemi ne bi bili nužno, dovoljno, adekvatno i blagovremeno prepoznati i identifikovani kao problemi. Nvladin sektor vrši kontinuiranu produktivnu kritiku vladinog/državnog sektora. Ipak, to ne znači da su nevladine organizacije antivladine, nego znači da one daju kritičku



analizu pojedinih društvenih problema koje pokušavaju da riješe bilo samostalno, bilo u saradnji s državnom vlasti.

Zaštitna funkcija se odnosi na nezavisnost građanina od intervencije državne vlasti. Drugim riječima, ova funkcija predstavlja zaštitu građana u odnosima prema centrima moći, državnim, društvenim, političkim, ekonomskim, institucionalnim ili vaninstitucionalnim nosiocima moći.

“Uz zaštitnu funkciju razvija se i funkcija socijalizacije, a manifestira se najizrazitije kroz zaštitu i uključivanje u društveni život marginaliziranih društvenih grupa.”<sup>27</sup>

Sa razvojem ove funkcije u okviru nevladinog sektora dolazi do društvene inkluzije marginaliziranih i posebno osjetljivih grupa (osobe sa invaliditetom, manjine, socijalno ugrožene kategorije građana).

Iako nevladine organizacije postoje već duže vrijeme, ono što je za njih karakteristično danas jeste njihova raznolikost, opseg njihovog djelovanja, te stvaranje domaćih i međunarodnih mreža i njihova znatno veća vidljivost i prepoznatljivost.

Međunarodne organizacije danas predstavljaju jedan od najvažnijih subjekata savremenih političkih odnosa i međunarodnog političkog sistema. Države postaju članice različitih univerzalnih ili regionalnih organizacija s ciljem da ostvare pojedine važne interese. Vladine i nevladine međunarodne organizacije nastale su još u prošlom vijeku, u vrijeme kada je postalo evidentno da je učešće samo država u međunarodnim odnosima i međunarodnom političkom sistemu nedovoljno da bi se adekvatno odgovorilo na rastuće potrebe nedjeljivo vezane za ekonomski, industrijski i tehnički razvoj, koje je (bilo) neophodno rješavati na međunarodnom nivou.

Međunarodne organizacije čine nezamjenjivu komponentu međunarodnog političkog sistema, predstavljaju multilateralnim ugovorima osnovane trajne oblike međunarodne saradnje. U obavljanju svojih zadataka imaju određenu samostalnost u odnosu na svoje članice, i u okviru međunarodnih organizacija se, na način predviđen statutima i drugim osnovnim dokumentima organizacija, odvijaju procesi multilateralnog pregovaranja i zajedničkog odlučivanja država-članica u odgovarajućim oblastima međunarodne saradnje.

---

27 *Ibid.*, 264.

Za savremeni međunarodni pravno-politički sistem karakterističan je i veliki porast broja (međunarodnih) nevladinih organizacija – organizacija koje čine “kooperacijsku strukturu u jednom specifičnom domenu, skupljajući nedržavne institucije ili pojedince iz više zemalja” (Brailard-Djalili). Porast broja i intenzivirana aktivnost i djelovanje organizacija nedržavnog karaktera, koje danas čine značajnu i nezamjenjivu komponentu međunarodnog političkog sistema, kao mreža aktera koji djeluju na međunarodnu političku organizaciju, čine, prije svega, sve aktivnijim postojeće globalne organizacije i doprinose unapređenju i preciznijem oblikovanju međunarodnog političkog sistema i međunarodnih odnosa, u skladu s potrebama savremenih država.

Zahtjevi za poštovanje i unapređenje principa dobre vladavine prema svima i od svih u savremenom demokratskom društvu, kao preduslov da državne institucije efikasno odgovore na iskazane potrebe građana, ističu da je neophodno da civilno društvo jača, te stoga raste i značaj uloge nevladinih organizacija u demokratskom svijetu.

Pod vladavinom se može podrazumijevati “vršenje ekonomskih, političkih i administrativnih ovlaštenja kako bi se upravljalo državnim poslovima na svim nivoima. Obuhvata mehanizme, procese i institucije putem kojih građani i grupe artikulišu svoje interese, uživaju svoja prava, izvršavaju svoje obaveze i usklađuju svoje različitosti”.<sup>28</sup>

Dobra vladavina, koja obuhvata četiri glavne komponente: političku vladavinu, ekonomsku vladavinu, civilnu vladavinu i efikasan pravosudni sistem, oslanja se i koristi (ili barem bi trebalo biti tako) i utjecaj i kapacitete nevladinih organizacija u društvu.

Građansko (civilno) društvo, privatni sektor i država moraju, dakle, raditi zajedno kako bi se ubrzao progres i postigao veći društveni razvoj. Posebno je značajna uloga nevladinih organizacija u zaštiti prava ugroženih i ranjivih kategorija stanovništva, kao i uopšte uloga NVO-a kao sredstva mobilizacije građana da se bave pitanjima od značaja za lokalnu zajednicu, te uloga NVO-a kao efikasnih posrednika između građana i vlasti. Nova alijansa s civilnim društvom i nevladinim organizacijama kao njegovim dijelom sada se neizostavno mora nalaziti u planu razvoja i jačanja države.

---

28 UNDP (August 2002), *How to Build Inclusive Policy Process: Institutionalising the dialogue between governmental and non-governmental actors*, Practice from CIS Contries, UNDP Bratislava, 5.



Promovišući principe dobre vladavine koji su blisko povezani i međusobno uslovljeni s izgradnjom i jačanjem povjerenja, pojedine nevladine organizacije su također neposredno angažovane upravo na izgradnji i jačanju povjerenja, kao svojoj osnovnoj misiji.

Povjerenje i dobra vladavina, kako je naglašeno, ne postižu se samo institucionalnom reformom i reformom javnog sektora i državnih službi, već i snaženjem kapaciteta javnosti – građanstva da postane aktivan sudionik političkog dijaloga, koji se informiše, razmišlja, kritički prosuđuje i reagovanjem utiče na životno okruženje.

Preduslov za podsticanje aktivnog građanstva je shvatanje značaja i davanje mogućnosti obrazovanja za građanstvo. Nevladine organizacije, ispunjavajući jednu od svojih najznačajnijih funkcija – edukacijsku – bitno i kontinuirano doprinose odgoju i obrazovanju građana, dajući im neophodne temelje građanskog obrazovanja za demokraciju, te time dajući doprinos u izgradnji i jačanju povjerenja i pomirenju.

Značaj građanskog obrazovanja je sasvim jasan – njegov rezultat bi trebali biti informisani, društveno odgovorni i aktivni građani, građani sa znanjem, spremni da participiraju u političkoj sferi, u demokratskom okruženju, tolerantni, koji uvažavaju i cijene različitosti kao vrijednosti, a ne smetnje, i koji zajedničkim djelovanjem grade prosperitetno društvo.

Od posebnog značaja je uloga nevladinih organizacija i aktivno učešće građana u kreiranju javnih politika, unapređenju pravnog okvira, statusa i jačanju marginalizovanih i posebno osjetljivih grupa. Javne politike podrazumijevaju: “namjerno djelovanje institucija vlasti, koje mijenja i utječe na društvo i ekonomiju. Stoga, zapravo, govorimo o političkom odlučivanju o javnim pitanjima, koje je racionalno, tj. zasnovano na argumentima i usmjereno na rješavanje određenog problema. Društvena pitanja, koja u nekom trenutku života političke zajednice postanu prepoznata kao problemi koji se tiču i uzrokuju zabrinutost velikog dijela zajednice ili društva u cjelini, kako bi se riješila zahtijevaju djelovanje institucija vlasti. Rješavanje takvih, javnih problema odvija se putem javnih politika, koje predstavljaju tok ili plan djelovanja kojim se, u političkom odlučivanju, na racionalan način nastoje postići ciljevi, uz upotrebu javnih sredstava.”<sup>29</sup>

---

29 Vidjeti šire: UNDP BiH, *Priručnik za razvoj javnih politika za državne službenike u BiH*, 2010, 7.

Od ključnog značaja za učešće građana u procesu oblikovanja i provođenja javnih politika je stvaranje institucionalnog mehanizma saradnje građana i tijela državne vlasti, kao sastavnog dijela participativne demokratije.

Pritom treba razumjeti i napomenuti da participativna demokratija nije zamjena za predstavničku demokratiju, koja se zasniva na podjeli vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku, višestranačkom sistemu, te slobodnim izborima, nego je participativna demokratija u službi njene veće efikasnosti, osobito tako što participativna demokratija, naime, stvara uslove za stalno i aktivno uključivanje građana u javni život, i to ne samo u vrijeme izbora, te čini rad demokratski izabраниh tijela (posebno izvršne vlasti) transparentnijim i bližim građanima. Uz to, participativna demokratija doprinosi kvalitetu utvrđene javne politike i omogućava njenu lakšu i jeftiniju provedbu: ako glavni akteri (uključujući građane i njihova udruženja) učestvuju u postupku pripreme zakona ili drugog opšteg propisa, manja je vjerovatnoća da će doći do sudskih ili upravnih sporova u vezi s tumačenjem pojedinih odredaba toga propisa. Bez djelotvorne participativne demokratije, a u kontekstu sveprisutne kompleksnosti savremenog svijeta, pravnog i društveno-političkog ambijenta, predstavnička demokratija izložena je opasnosti da postane tek puki ukras u vladavini birokratskih, vojnih, političkih i privrednih elita.

Uobičajeno, u teoriji i praksi postoje tri osnovna nivoa komunikacije predstavnika vlasti s građanima: model informacije (koji karakteriše jednosmjerna komunikacija na relaciji vlast – građani i koji se svodi na puko traženje informacija o aktivnostima državnih organa i institucija), model konsultacije (dvosmjerna komunikacija građana i izabраниh predstavnika, koju karakterišu tehnike kao što su ispitivanje javnog mnijenja ili otvaranje prostora građanima za davanje komentara na nacрте zakonskih akata), te model aktivnog učešća (koji podrazumijeva značajnu ulogu građana u fazama predlaganja i donošenja odluka i koji se bazira na istinskom partnerstvu građana i predstavnika vlasti na različitim nivoima.

Posebno je značajno obrazovanje za demokratiju, ljudska prava i građanstvo u zemljama koje su u procesu demokratizacije i tranzicijske pravde.

Tranzicijska pravda, kao ukupnost nastojanja, mehanizama i konkretnih mjera koji se poduzimaju s ciljem promovisanja i općenito



ostvarenja ideje različitih dimenzija pravde, mira, povjerenja i pomirenja u postkonfliktnom periodu, primjenom sudskih i vansudskih metoda uspostavlja upravo vezu između temeljnih principa pravde i tranzicijskog procesa u kojem se nalazi jedno društvo, opterećeno ratnim stradanjima i razaranjima, kršenjima ljudskih prava, poljuljanim etno-nacionalnim povjerenjem i problemima suočavanja s prošlošću i pomirenja.

Proces ostvarenja tranzicijske pravde podrazumijeva postizanje pravde za sve građane odnosno zajednicu, obnovu uništenog povjerenja, ali i nemogućnost ponovne zloupotrebe i kršenja prava u budućnosti. Njeni osnovni principi temelje se na uvjerenju o univerzalnosti ljudskih prava i oslanjaju se na međunarodno pravo ljudskih prava i humanitarno pravo, te njeni različiti pristupi, ovisno o, prije svega, historijskom i kulturalnom kontekstu, kao i društveno-političkoj i pravnoj zbilji, obuhvataju: uspostavu domaćih i međunarodnih tijela za kažnjavanje počinitelja kršenja ljudskih prava, određujući puni obim i prirodu kršenja spomenutih prava, kao i inicijative za utvrđivanje istine, uključujući nacionalne i međunarodne komisije, institucionalnu reformu i osiguravanje reparacija žrtvama kršenja ljudskih prava, sve s ciljem promocije i ostvarenja ideje pomirenja.<sup>30</sup>

Načelo pravde, formalno govoreći, uvijek je isto: to je načelo jednakosti. Ali to načelo, samo po sebi, ne omogućava nam da se pozitivno odredi šta je pravedno – iako se ta definicija nalazi u ustavima i zakonima, i zakoni se neprestano mijenjaju kako bi odgovorili na nove probleme, moramo neprestano razmišljati o konceptu pravde, rasuđujući o prošlim događajima i misleći o tome kako uspostaviti pravdu u budućnosti.<sup>31</sup>

U pravednosti ljudi vide najvišu luču-vodilju; u vjeri u postojanje pravednosti oni nalaze umirenje i utjehu od životnih nevolja i patnji.<sup>32</sup>

Pravednost je princip odnosa među ljudima koji na osnovi opšteg prihvatanja čuva subjektivnost, autonomnost i dignitet ljudi u zajed-

---

30 Vidjeti više: Izmirlija, M., “Mehanizmi ostvarivanja tranzicione pravde – mogućnosti ostvarenja u bosanskohercegovačkom kontekstu”, magistarski rad, mentor: prof. dr. Zdravko Grebo, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu

31 Canivez, P. (juni 1999.), *Odgojiti građanina?*, urednik Zdravko Grebo, Sarajevo,

32 Josifović Petražicki, L (1999.), *Teorija prava i moralna*, Beograd – Podgorica – Sremski Karlovci – Novi Sad, 406.



nici, a opšte poimanje pravednosti je osnova uređenja odnosa među ljudima, tako da ti odnosi odgovaraju svakom pojedincu na osnovi kvaliteta koje mu zajednica (ili) društvo priznaju.<sup>33</sup>

“Izgradnja političkog sistema zasnovanog na vladavini zakona i zaštiti ljudskih prava zahtijeva uspostavljanje mehanizama participatorne demokratije koji stvaraju uslove za uključivanje građana i organizacija civilnog društva u donošenje odluka, zakona, strategija i javnih politika.”<sup>34</sup> Ovaj način participatornog kreiranja politika prepoznala je i Evropska unija (EU) i deklarirše ga kao sredstvo za postizanja transparentnosti prema javnosti i sredstvo koje omogućava neposredan pristup građanima u procesu donošenja javnih politika, čiji glas se još uvijek ne čuje dovoljno u Bosni i Hercegovini.

Ovaj način participatornog kreiranja politika prepoznala je i Evropska unija (EU) i deklarirše ga kao sredstvo za postizanja transparentnosti prema javnosti i sredstvo koje omogućava neposredan pristup građanima u procesu donošenja javnih politika, čiji glas se još uvijek ne čuje dovoljno u Bosni i Hercegovini.

Ipak, nevladine organizacije uspijevaju, vremenom sve više, da daju doprinos i vlasti ih postepeno prepoznaju kao partnere u izgradnji prosperitetnije države i društva

## ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Sloboda javnog i političkog djelovanja određena je uživanjem temeljnih političkih prava iz kojih se izvodi i kojima se: definiše uloga civilnog društva u demokratskim procesima, daje temelj aktivnom građanstvu, podstiče jačanje marginalizovanih i posebno osjetljivih grupa te povećava odgovornost vlasti, što čini osnov i kvalitet participativne demokratije.

Pojam, sadržaj i značaj ljudskih prava prve, druge i treće generacije (građanskih i političkih prava, ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, te kolektivnih prava) posmatrani u društveno-historijskom, pravno-političkom i kulturno-civilizacijskom kontekstu, nisu ostali

33 Vidjeti: Grupa autora (1994.), *Abeceda demokratije... (op. cit.)*, Sarajevo

34 Asocijacija za demokratske inicijative Sarajevo (2010.), *Uloga organizacija civilnog društva u praćenju provedbe Strategije za reformu sektora pravde u BiH*, str. 5.



nepromijenjeni od postanka i priznavanja do danas, nego je evidentna evolucija ljudskih prava generalno, pa samim time i temeljnih političkih prava. Od ključnog značaja za učešće građana u procesu oblikovanja i provođenja javnih politika je stvaranje institucionalnog mehanizma saradnje građana i tijela državne vlasti, kao sastavnog dijela participativne demokratije.

Pritom treba razumjeti i napomenuti da participativna demokratija nije zamjena za predstavničku demokratiju, koja se zasniva na podjeli vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku, višestranačkom sistemu, te slobodnim izborima, nego je participativna demokratija u službi njene veće efikasnosti, osobito tako što participativna demokratija, naime, stvara uslove za stalno i aktivno uključivanje građana u javni život, i to ne samo u vrijeme izbora, te čini rad demokratski izabраниh tijela (posebno izvršne vlasti) transparentnijim i bližim građanima. Sloboda javnog i političkog djelovanja može se promatrati analizom pravnog okvira i prakse javnog i političkog djelovanja ključnih kolektivnih aktera političkog sistema, a u domenu participativne demokratije posebno mjesto, ulogu i značaj zauzimaju i nevladine organizacije, intersne grupe i građanin pojedinac, kao aktivan, informisan subjekt državne i društvene zajednice, koji razmišlja, rasuđuje, kritikuje, iznalaži i predlaže rješenja za unapređenje aktuelne, srednjoročne i dugoročne problematike društveno-političkog, ekonomskog, socijalnog i kulturnog miljea, zahtijevajući odgovornu, pristupačnu i na potrebe građanina osjetljivu vlast, "servis građanina". Izuzetno veliki značaj u participativnoj demokratiji ima civilno društvo, te je stoga potrebno posebnu pažnju posvetiti ulozi civilnog društva u procesu demokratizacije, problemu neaktivnog građanstva, jačanja marginalizovanih i posebno osjetljivih grupa, političkoj kulturi te odgovornosti vlasti.

I, najznačajnije, treba odgojiti građanina.

## LITERATURA:

- Bakšić-Muftić, Jasna (2002.), Sistem ljudskih prava, Sarajevo
- Bežovan, Gojko (2000.), Prilog za IV. Hrvatski forum nevladinih organizacija, Zagreb
- Buergenthal, Thomas (1998.), Međunarodna ljudska prava u sažetom obliku, Sarajevo
- Canivez, Patrice (juni 1999.), Odgojiti građanina?, urednik Zdravko Grebo, Sarajevo,
- Golubović, Dragan, Zagovaranje i lobiranje u parlamentu i organima izvršne vlasti: uporedna iskustva i preporuke za Srbiju, Beograd, 2009.
- Grupa autora, Abeceda demokratije. Leksikon temeljnih pojmova politike, Sarajevo, 1994.
- Izmirlija, Midhat, "Mehanizmi ostvarivanja tranzicione pravde – mogućnosti ostvarenja u bosanskohercegovačkom kontekstu", magistarski rad, mentor: prof. dr. Zdravko Grebo, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu
- Josifović Petražicki, Lav (1999.), Teorija prava i morala, Beograd – Podgorica – Sremski Karlovci – Novi Sad,
- Linc, Juan i Alfred, Stepan (1998.), Demokratska tranzicija i konsolidacija, Filip Višnjić, Beograd, 1998.
- Miličević, Neđo (2007.) Ljudska prava, Sarajevo,
- Nowak, Manfred, (2005.), U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary, Kehl- Strasbourg, Arlington, Engel, 2005,
- Paunović, Žarko (2006.), Nevladine organizacije, Beograd
- Pavlović, Vukašin (2004.), Civilno društvo i demokratija, Politeia, Beograd
- Petrenko, Inna (u saradnji s Kallinis, A) (2007.), Vodič kroz udruge u Europskoj uniji, Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva, Zagreb
- Pobrić, Nurko (2000.), Ustavno pravo, Mostar
- Sadiković, Ćazim (2003.), Evropsko pravo ljudskih prava, Sarajevo
- Salomon, L. M, Anheier, H. K. (1992.) u: Search of the Nonprofit Sector. The Question of Definitions, Voluntas, Boston
- Sejfija, Ismet (2009.) NVO sektor u BIH – Tranzicijski izazovi, Bosanska riječ, Tuzla



- Stojanović, Đorđe (2006.), Građansko društvo, Beograd
- Asocijacija za demokratske inicijative (2010.), Uloga organizacija civilnog društva u praćenju provedbe Strategije za reformu sektora pravde u BiH, Sarajevo
- UNDP BiH (2010.) Priručnik za razvoj javnih politika za državne službenike u BiH
- UNDP (August 2002.), How to Build Inclusive Policy Process: Institutionalising the dialogue between governmental and non-governmental actors, Practice from CIS Countries, UNDP Bratislava
- Vidović, Davorka (2006.), "Nevladine organizacije kao oblik civilnog društva"u: STATUS, magazin za političku kulturu i društvena pitanja, br. 10/2006.

# HUMAN RIGHTS AND CIVIL SOCIETY ASSOCIATIONS IN CONTEMPORARY LEGAL AND POLITICAL SYSTEM, DEMOCRATIC STATE AND SOCIETY

Ph.D. Rebeka Kotlo, Associate Professor

Faculty of Law of the University "Džemal Bijedić" in Mostar

## ABSTRACT

The evolution of human rights points to the trend of changes in the understanding of human rights, the correlation of the sovereignty of states and human rights, and the relationship between the citizen and the authorities, in legal and political terms, in particular through the enjoyment of political rights and freedoms.

Human rights determine the legal position of an individual in relation to state power, by the largest number of human rights states are being restricted in order to achieve human freedoms, or state activity is requested with the aim of protecting human rights.

The existence and exercising, standardization and guaranteeing, and the effective protection of fundamental political rights, the freedom of political association, the right to peaceful assembly, freedom of expression and the right to information, the right to participate in government and to participate in the community, as well as the freedom of public and political activity, allow the functioning and interaction of key collective actors of the political system: political parties, non-governmental organizations, interest associations, the media, public opinion, and, above all, and the most important, a citizen as an individual. These rights and freedoms define the role of civil society in democratic processes, provides the basis for active citizenship, encourages the strengthening



of marginalized and particularly vulnerable groups, and increases the accountability of the authorities, which makes the basis and quality of participatory democracy. The paper analyzes human rights and associations of civil society, especially in the context of role and importance in the contemporary legal and political system, democratic state and society.

**Key words:** human rights, civil society, non-governmental organizations, participatory democracy, public and political activism, political participation