

Nusret Agić

DRŽAVA I VLADAVINA PRAVA

THE STATE AND RULE OF LAW

Sažetak

Za našu analizu treba, dakle, čisto pojmovno utvrditi da je moderna država institucionalna grupa s vlašću koja je uspijevala u svojoj težnji da u okviru neke teritorije monopolizira legitimno fizičko nasilje kao sredstvo vladavine i da je u tom cilju ujedinila u rukama svojih vođa materijalna sredstva, a sve svoje samostalne nosioce, koji su ranije na osnovu ličnog prava raspolagali tim sredstvima, lišila tih prava i samu sebe postavila na njihovo mjesto, odnosno na sam vrh. Stoga osobine države više upućuju na ljude odnosno na društvo nego na državne organe vlasti koji personificiraju državu, pa se pojmovi kao što su legalitet i legitimitet javljaju kao odnos između prava i morala, koji su vječito tradicionalni problemi pravne nauke i pravne filozofije.

Ključne riječi: država, pravo, društvo, moral, pravna norma, pravna država, vladavina prava, uprava, sudstvo, zakoni, upravljačka kultura, autoritarna kultura, menadžerska kultura

Summary

For the sake of our analysis it should be therefore determined, purely in terms of concepts, that a modern State is an institutional group with governance that has been succeeding in its aspiration to monopolize the utilization of legitimate physical violence, within boundaries of some territory, as means of governance and in that aim, cohered material assets within their leaders' hands, and having all of its independent holders

that previously on the basis of personal rights had had disposal of these assets, deprived of these rights and replaced them by putting itself in their place, respectively at the very top. Therefore, the features of the state are more indicative of people, the society respectively, than of authorities that personify the state, so terms such as legality and legitimacy arise as the relationship between law and morality, which represent traditionally ongoing issues of jurisprudence and legal philosophy.

Key words: *state, law, society, morality, legal norm, legal state, rule of law, governing, judiciary, legislation, governing culture, authoritarian culture, managerial culture*

Uvod

Postojanje države kao političke i društvene zajednice vezano je za postizanje izvjesnih općih ciljeva koji su zajednički svim građanima kao njenim stanovnicima. Za postizanje tih ciljeva država raspolaže silom kao legalnim ali i legitimnim monopolom prinude nad cjelokupnim stanovništvom. Ona je ta koja ima vlast kao unutrašnji suverenitet na čitavoj teritoriji, koju ostvaruju svi njeni organi – zakonodavni, izvršni (upravni) i sudski, kao nosioci državne vlasti s ovlaštenjima koja nadilaze ovlaštenja bilo kojeg pojedinca u državi. Dakle, državni organi nisu država. Oni su mehanizmi koji artikuliraju opće interese državne zajednice, dakle nisu ništa drugo nego protagonisti državne volje. Ta volja nije ni strogo uniformirana ni potpuno slobodna i neograničena, nego je legitimna i legalna, što znači određena je voljom njenih stanovnika odnosno naroda. Bez obzira na to što država nije živi organizam, ona se u velikoj mjeri identificira preko građana kao svojih subjekata.

1. Država u kontekstu društva

Jedan od najvećih svjetskih pravnika, Nijemac Georg Jelinek svojedobno je postavio tezu koja fenomen prava posmatra kao etički minimum, s tim što cijenimo da taj pojam ni do danas nije potpuno definiran i da mu nisu utvrđene teorijske granice.

Današnje savremeno ili modernistički kazano globalno društvo ima neka obilježja po kojima se jasno razlikuje od svih drugih historijskih društvenih zajednica. Ono je nesumnjivo uvijek bilo osnovna i najvažnija zajednica zato što se u njenom okviru odvijaju najvažniji društveni procesi, prije svega historijski moguć i određen način materijalne vrijednosti. Svi drugi oblici povezivanja ljudi su sporednijeg i nebitnog značaja. To je *potpuna* i, u osnovi, *samodovoljna* društvena zajednica. U njenom okviru organizira se društveni život s onim sadržajem i oblicima izražavanja koji odgovaraju postignutom stepenu kulture. Ona može poslužiti kao sredina u kojoj se nalaze preduslovi za normalno zadovoljenje svih potreba i zajednice i njenih pripadnika. Takva zajednica nije ograničena na neku užu i parcijalnu oblast društvenog života, odnosno ne služi samo kao okvir nekog djelomičnog procesa, nego za sveukupan društveni proces. Zato ona može autohtono postojati, ne oslanjajući se i ne osiguravajući dopunske i bitne preduslove opstanka vezom s drugim sličnim ili drukčijim zajednicama. To je *najsloženija* društvena zajednica jer se sastoji od ogromnog broja najraznovrsnijih dijelova koji su međusobno zavisni. Svaki od tih dijelova ima svoje određeno mjesto i ulogu. Etika zakonodavstva (ethics of legislation), kojom se mi danas ovdje bavimo, neodvojiva je od države i sasvim sigurno, na neki način, ona nju legitimira. Opći etički princip svojstven je ideji pravne države, a izražava se putem općih i apstraktnih pravnih pravila kojima se mogu ostvarivati i ograničavati ljudske slobode i prava ljudi u bilo kojoj savremenoj i demokratskoj državi. Ovakvo shvaćanje vladavine prava neodvojivo je od teorijskog pristupa angloameričkog konstitucionalizma zasnovanog na materijalnom pojmu pravne države, kod kojeg isključivo preovladavaju sadržaj i cilj pravnog poretka. To je onaj stvarni cilj koji u sistemu vlasti i odlučivanja imaju državni organi uprave, kao što su policija, inspeksijske službe, agencije za provedbu zakona, koje u pravilu u svojoj nadležnosti imaju više ciljeva. Sredstva za ostvarivanje postavljenih ciljeva i zadataka strogo su određena i mogu se upotrijebiti samo u skladu s ovlaštenjima iz zakona i/ili drugog općeg akta zasnovanog na zakonu. Sve osim toga bilo bi čista samovolja. Ovdje se ne može prihvatiti makijavelistička teza da “cilj opravdava sredstvo”, čak i onda kada su u pitanju dopušteni viši društveni ciljevi ili javni interesi ako sredstva za njihovo postizanje nisu dopuštena.

U znanstvenim teorijskim raspravama o ovim pitanjima dominantne su historijsko-pravne kao i sociološke teorije koje se drže čisto etičkog

pristupa u razmatranju problema. Suština njihovog učenja svodi se na zahtjev da pravna država u ostvarenju općeg cilja mora biti moralna. Polazi se od toga da opće dobro države ne smije biti samo prosti zbir probitaka njenih državnih organa i službi, nego opće dobro pretpostavlja ostvarivanje pune građanske svijesti kojom se ispoljavaju mnoge političke vrline i ostvaruje zakon slobode. Iz toga proizlazi da opći cilj države mora biti dopušten i legitiman. Da bi takav mogao biti ostvaren, proizlazi iz univerzalnih vrijednosti ljudskog društva i etičkih pretpostavki na kojima počiva nastanak savremene demokratske i ustavne države. Taj cilj mora građanima osigurati što potpunije ostvarenje i razvijanje njihove ličnosti, a država ga može ostvariti samo ako je nadređena, bilo pojedincima ili kolektivitetima, osim samog političkog organa iz kojeg ona crpi jaču volju u odnosu na svoje subjekte. Država je iznad svih, niko nije iznad države. Njena duhovna moć počiva na umu svih koji funkcije države oblikuju u skladu sa zahtjevima političkog organa koji demokratskim putem artikulira volju većine njenog stanovništva.

2. Odlike pravne države

Pravna država, bez obzira na to što je nastala iz policijske države, odlikuje se sljedećim osobinama:

- u pravnoj državi pravna pravila imaju podjednaku obaveznu snagu kako za one kojima se upravlja tako i za one koji upravljaju;
- u pravnoj državi pojedinac je građanin. On pored obaveza ima i prava prema državi, kao i poslušnost u odnosu na naredbe upravne vlasti;
- u pravnoj državi osigurana je sloboda građanima. Ona proizlazi iz općeg principa po kojem je dozvoljeno sve što nije zakonom zabranjeno;
- u pravnoj državi pojedinac ima javna subjektivna prava, koja se ispoljavaju kao ovlaštenja prema državnoj vlasti, a koja je država dužna poštivati.

3. Vanjski utjecaji na državnu volju

Evolutivni i demokratski razvoj države kao političke zajednice utjecao je na progres javnog morala kod svih onih koji su potčinjeni državnoj volji. U odnosu na one kojima državna vlast služi taj proces se mnogo brže odvijao nego što je to slučaj s onima koji u ime prvih vrše vlast. Na Kosovu,

u Bosni i Hercegovini, kao i u gotovo svim državama nastalim raspadom Jugoslavije postoje referalni mehanizmi uprave koji dobro funkcioniraju, ali se cijeli sistem tog segmenta vlasti veoma slabo nadgleda. Nedostaje monitoring, a on je ključan kako bi se osiguralo da svi organi i agencije efikasno ostvaruju svoju ulogu u skladu s prihvatljivim standardima.

Monitoringom mora biti obuhvaćeno stručno znanje i potreban nivo iskustva, kao i, što je veoma važno, ispitivanje individualnih slučajeva, kako onih kod kojih je upotrijebljena pravna zaštita tako i onih kod kojih je ona izostala, a predmeti su riješeni na štetu stranke. Monitoring mora dati odgovor na pitanje da li predstavnici vlasti i predstavnici državnih organa obavljaju svoju ulogu zakonito i efikasno, te da li uspostavljeni referalni mehanizmi funkcioniraju ili ih treba revidirati. Međutim, sistem uprave nije imun na djelovanje raznih faktora, bilo onih unutrašnjih bilo izvanjskih, koji odlučujuće utječu na vršenje upravne djelatnosti. Taj utjecaj dovodi do dekadencije vlasti, koja se očituje kao prekoračenje ovlaštenja i kao klasični vid zloupotrebe vlasti. U odnosu na nemoralno ponašanja «običnih» građana, ponašanje ljudi u direktnoj je vezi s problemima koji proistječu iz nepovjerenja u državu.

To su problemi koji mogu biti izvor mnogih zabluda i pogrešaka. Istina, neki od njih su svojstveni objektivnim razlozima i bivaju riješeni od drugih učesnika iz lanca instancijske kontrole. Neki od njih ne izazivaju posljedicu zbog svoje opće manje defektnosti i opasnosti kojom mogu utjecati na sistem vlasti i vladanja.

Međutim, oni problemi koji su subjektivne naravi, bez obzira na sva dešavanja i promjene u političkoj vlasti, mnogo su opasniji po sistem vlasti jer djeluju izjedajuće, kao korov u polju ili kao virus koji izaziva epidemiju. Diseminacija u radu upravnih organa ispoljava se na različite načine, bez obzira na karakter i intenzitet utjecaja kojim se vrši. Isto je to i u sistemu podjele i u sistemu jedinstva vlasti. Danas u svakoj savremenoj demokratskoj državi njeni organi teže samostalnosti i smanjenju utjecaja zakonodavne i sudske vlasti, dok je nezavisnost limitirana samom vlašću. Time se utjecaj partijske moći ostvaruje posredno, na dva načina, putem kadrovske strukture i putem predstavničkog organa. Utjecaj putem parlamenta, sam po sebi, predstavlja oblik kontrole rada upravnih organa, pa se ispoljava kao legitiman. Međutim, zbog same te činjenice legitimiranje političke volje često je samo pozornica na kojoj se ispoljava parlamentarna većina, pa političke odluke preko parlamenta dobivaju samo svoju

zvaničnu formu, a zadržavaju prikrivene stvarne ciljeve. Stoga se postavlja sasvim logično pitanje kako kontrolirati i ograničiti političku vlast i utjecaj na vršenje upravne funkcije vlasti. Shvaćanje sistema organizacije vlasti kao oblika političkog sistema kojim se ostvaruje vladavina prava sasvim sigurno podrazumijeva uspostavljanje i svođenje organizirane političke vlasti u okvire prava koje ono utvrđuje i kontrolira. U ustavnoj strukturi Bosne i Hercegovine negativna uloga parlamenata na rad upravnih organa posebno dolazi do izražaja zbog isparcelisane i veoma složene političko-teritorijalne strukture i razuđenosti uprave na više nivoa vlasti i odlučivanja. Kroz postojanje brojnih parlamenata u Bosni i Hercegovini s jedne strane jača utjecaj politike na rad organa uprave, dok s druge strane slabi utjecaj parlamenta i njegova kontrolna funkcija.

4. Upravljačka i autoritarna kultura u upravi

Postoje dva osobita oblika ponašanja protagonista aktivnog legitimiranja državne volje koji se, u osnovi, ne moraju ispoljiti negativno, ali koji su podložni deformacijama te vrste.

Prvi oblik se ispoljava kao upravljačka (menadžerska) kultura, a drugi se javlja kao autoritarna kultura. I jedan i drugi posebno su karakteristični za organe državne uprave.

Nesporno je da i jedan i drugi oblik ima negativan utjecaj na vladavinu prava i da je imanentan birokratskoj kulturi, ali u odnosu na nju postoje određene razlike. Tako birokratska kultura u javnoj upravi znači inertno podržavanje ustaljenih, tradicionalnih oblika ponašanja, s naglaskom na interes vlastite karijere i vlastitog probitka, odnosno na uspješnu borbu za moć i utjecaj u organizaciji. Birokratija je u osnovi konzervativna i veoma je odana tradicijama, koje blokiraju inovacije, s tim što se stalno insistira na čvrstoj disciplini i poslušnosti, čime se učvršćuje struktura moći zasnovane na vlasti.

Stvorena atmosfera zrači nepovjerenjem, apatijom i alijenacijom, naročito kod nosilaca slabijih pozicija.

U birokratiziranim organizacijama s takvom kulturom afirmira se tajnost kao glavna komunikacijska strategija, jer je raspolaganje informacijama i njihovo distribuiranje u direktnoj vezi s radnjama i događajima. Stoga ne čudi što se državni službenici smatraju informiranim stručnjacima i što su bitni sastojci njihovog položaja u upravi dostupnost informacijama,

koje se kao takve ljubomorno čuvaju. Vremenom informacije postaju monopol svih koji njima raspolazu. Naravno, u hijerarhiji vlasti one se nalaze na svim nivoima. Treba imati u vidu da je informacija i poznavanje prava. Oni koji ne raspolazu takvom informacijom nisu u istom položaju kao oni koji je imaju. Kada se spoznaja o nečemu krije ili se selekcionirano upotrebljava od onih koji su u poziciji upravne vlasti, onda pravno ponašanje u pravu ima veze s moralom. Pravo bi trebalo biti sfera izvanjske slobode. To je sloboda koja istovremeno ograničava slobodu svih kako bi sloboda uopće postojala. Ograničavanje slobode jednih u odnosu na druge istinsko je zlo slobode. Njega čini birokratska uprava u nedemokratskoj državi. Po svojoj tendenciji, birokratska uprava je ona koja isključuje javnost. Ona počiva na veoma malom broju uspostavljenih komunikacijskih kanala. U njoj učestalost upotrebe informacija tendira minimumu. To se podjednako odnosi na unutrašnje i vanjske kanale komunikacije između državnih organa, odnosno državnih službenika u upravi i građana. Takvi organi su zatvoreni upravni sistemi koji promoviraju tajnost i nepovjerenje, što vremenom dovodi do etički sumnjivih aktivnosti. Moramo imati u vidu da zadržavanje i manipuliranje informacijama u oblasti uprave uvijek zahtijeva striktni nadzor nad njima, kao i kanalima kojima se informacije prenose. Da bi se to ostvarilo, potrebni su poslušni članovi upravne organizacije kako u internim odnosima tako i u odnosu s političkim organima, građanima i javnošću. Rukovodioci birokratiziranih organa stalno insistiraju na upotrebi formalnih kanala kako bi se očuvala čvrsta nit rukovođenja. Primjetna je tendencija da komunikacijski kanali budu vertikalni i direktivno izvještajni, odnosno posredni i formalni, a druge strane naglašena je klima direktivnosti ne samo unutar uprave nego i u odnosu s političkim organima i građanima, s tim da se uprava, slikovito rečeno, klanja vlasti, a gazi svoje građane. Tako se uspostavljaju određeni izvanjski neformalni kanali koji su povezani s raznim centrima moći preko kojih se ostvaruje utjecaj na proces odlučivanja. Ove pojave ne doprinose poželjnom transformiranju državne vlasti u onu koja služi građanima i onu kod koje je vršenje djelatnosti javne uprave u evaluaciji koja bi omogućila svojim građanima da preko njih ostvare uspješnu društvenu i socijalnu regulativnu funkciju. Izvanjski utjecaj na upravnu funkciju vlasti svoje temeljno i najopćenitije značenje izvodi iz djelovanja “nečega na nešto”, što predstavlja proces u kojem, naprimjer, službena osoba svojim ponašanjem (svjesno ili nesvjesno) utječe na promjenu

ponašanja drugih osoba. Pritom je ključno da taj utjecaj bude podložan nekom vidu odgovornosti, odnosno da bude ostvaren sprečavanjem zloupotrebe vlasti putem legalnih oblika kontrole. Uostalom, zadatak pravne države i jest da uspostavi pravilno funkcioniranje javnih službi i tako omogući zaštitu pojedinaca od samovolje upravnih i drugih javnih organa. Motivi onih koji zloupotrebljavaju vlast postavljaju se i opravdavaju uvijek kao cilj samog organa ili višeg interesa. Oni mogu biti različiti i kreću se od politički motiviranih do onih u kojima je dominantan lični interes, koji može biti materijalna korist, lična osveta, pribavljanje koristi nekoj trećoj osobi i slično. Karakteristično je da se vlast organa uvijek stavlja u službu ostvarenja nekog višeg cilja koji je veoma transparentan, dok se onaj stvarni cilj uvijek nastoji preko njega prikriti. To se uspijeva zahvaljujući širokim ovlaštenjima kojima uprava raspolaže u vršenju svoje djelatnosti kao i sredstvima koja služe za realizaciju.

4.1. Upravljačka (menadžerska) kultura u javnoj upravi

Tradicionalnim autoritarnim oblicima menadžerstva u upravi danas se suprotstavlja jedan moderan koncept – “upravljački menadžment”. Taj pojam obuhvaća istovremeno mnogostruke zadaće koje proizlaze iz upravljanja, rukovođenja, kontroliranja i izvršenja, obrazovanja u struci i “proizvođenja” uspjeha. Zadaća je “upravljačkog menadžmenta” u postavljanju cilja i njegovom “razbijanju” u više podciljeva, da vrši usmjeravanje i upravljanje kompletnom realizacijom postavljenog cilja. Na taj način mogu se maksimalno koristiti upravno-organizacioni, tehnički i metodički načini i sredstva uprave, ali i kontrolirati postavljanje i izvršavanje optimalnih ciljeva i zadaća u skladu sa zakonom. Pitanja koja se tiču ustavnosti i zakonitosti stavljaju se u prvi plan samo onda onda kada se štiti pozicija “zaštićenog autoriteta” ili, drugim riječima, “kad zakon ide naruku”. Time se bavi upravna nauka, odnosno nauka o upravi/upravljanju, pa tako primjena menadžmenta u radu pretpostavlja da se ovlaštenja i zadaće izdaju takvim grupama i pojedincima koji za to imaju najbolju stvarnu stručnu kvalifikaciju.

Upravljanje ljudima u sferi upravne djelatnosti trebalo bi imati jedan specifičan kulturni milje iz kojeg uvijek proizlaze neki cilj i konkretne zadaće koje treba izvršiti. Nakon toga obično se kritički i samokritički razmatraju ostvareni uspjeh i ispoljene greške. Na ovaj način stvara se

svojevrnsni stil upravljanja ljudima koji je vezan za sferu rukovođenja a za koji je potreban visok stepen stručnosti i lične odgovornosti ljudi u organima uprave. To su zaposleni u upravi koji na radna mjesta dolaze na razne načine. Obično je to putem prijateljsko-rodbinskih veza, a veoma često preko svoje političke podobnosti i odanosti političkoj partiji. Umjesto da se politika bavi pitanjem kakvo treba da bude novo pravo u državi, odnosno u kojem smislu treba da se mijenja postojeće pravo (proučava pravo s gledišta *de lege ferenda*, a ne *de lege lata*), baveći se sadržajem prava kao sredstva za ostvarenje određenih ciljeva, služeći se kauzalno-eksplikativnom metodom, u državama koje kvalificiramo ka nepravne politika svoje zahtjeve usmjerava prema ljudima. Očigledno sadržaj prava u velikoj mjeri određuje se laičkom procjenom zasnovanom na svakodnevnom iskustvu i veoma nedovoljno naučno potvrđenom. Takvu ocjenu sklona je davati politika. Ona često određuje ciljeve koje pravo treba da ostvari, a to su, opet, ciljevi čije su vrijednosti obično subjektivne prirode i razlikuju se u zavisnosti od društvenih odnosa i osoba uz koje su vezani.

Upravljačka kultura ne mora biti samo negativna, pa može ići pod ruku s debirokratizacijom, koja shvaća upravljanje ljudima uspješnim ako se ljudstvu ne izdaju “gola” naređenja na općenit način. Stoga je upravljačka (menadžerska) kultura u javnoj upravi veoma slična tehnomenadžerskoj kulturi, koja je također vezana za nastojanje da se primarno ostvare neke ekonomske vrijednosti. Treba uvijek imati u vidu da je ključni cilj takozvanih upravljača (“tehnomenadžera”) sačuvati i unaprijediti vlastitu poziciju, punu komociju, materijalni položaj i finansijsku stabilnost, odnosno službeničku karijeru unutar upravne organizacije. Oni smatraju da bi se tako naglasila i sama pozicija organa ili organizacijske jedinice odnosno upravne organizacije u odnosima unutar sistema, odnosno političko-upravnog mehanizma vlasti i odlučivanja. U okviru upravljačke oligarhije relevantno je da se bliže okruženje upravne organizacije stalno doživljava kao svojevrnsni izvor opasnosti za nju i/ili vlastiti položaj njenih službenika. Zbog teško izdržljivog pritiska, lična odgovornost nosilaca upravljačko-menadžerskih pozicija prema političkim organima nastoji se, u cijelosti ili djelomično, prebaciti na razne druge sudionike odlučivanja, pogotovo one na nižim nivoima ili iz okoline kako se ne bi dovela u pitanje ili ugrozila vlastita pozicija. Instrumentalno shvaćanje uloge svih drugih aktera ovdje dolazi do punog izražaja. Tehnomenadžerska

i upravljačka kultura u javnoj upravi na taj način jako je obilježena izvjesnom dvostrukošću komunikacijskih procesa i njihovih posljedica. Nisu one samo određene smjernicama u vidu putokaza kojima se ostvaruje neki zacrtani put kojim se treba kretati radi ostvarenja određenog cilja. One dolaze do izražaja bilo da se radi o odnosima koji nastaju po službenoj dužnosti ili onim po zahtjevu zainteresiranih strana, ili se radi o službenim inicijativama. I jedni i drugi podrazumijevaju uspostavljanje vanjskih utjecaja, ponajprije zbog nastojanja da se stvarno obavljanje što većeg broja upravnih poslova prikaže javnim interesom. Usto, upravljačku kulturu karakteriziraju formalni odnosno direktivno-izvještajni kanali s naglašenom tendencijom ka manipulaciji informacijama i izvještajima, naročito prema političkim organima s kojima je povezana linija odgovornosti te prema građanima kao krajnjim korisnicima. Takozvani neformalni kanali uspostavljaju se i učvršćuju po logici uspostave “kontaktnih sistema”, s ciljem da se maksimira vlastiti interes državnih službenika, veoma često na račun vršenja javnih funkcija.

Savremeni upravljački sistemi u javnoj upravi trebali bi biti negacija tradicionalnog kancelarijskog načina upravljanja u kojem je postojala dominantna arbitrarna uloga nosilaca djelatnosti u organima javne vlasti i vršenju upravnih funkcija. Moderan “upravni upravljač” treba i sam da učestvuje u akcijama kako bi u takvom “treningu” upoznao i zadržao aktuelno poznavanje složenog mehanizma upravne djelatnosti. Subjektivni faktor (ljudi) ispoljava se kao odlučujući činilac sistema i mora na svakoj hijerarhijskoj stepenici imati precizno određene kompetencije i znati za što je on pojedinačno odgovoran. Njegova pozicija unutar upravne organizacije mora biti označena s tri obilježja: zadacima radnih mjesta, ovlaštenjima u okviru izvršavanja zadataka i stepenom odgovornosti koji proizlazi iz zadataka i nadležnosti.

4.2. Autoritarna kultura u javnoj upravi

Autoritarna kultura javila se istovremeno s nastankom i razvojem administracije u radu policijskih organa. Kao i tamo, tako je i u javnoj upravi bila obilježena jednim rigidnim birokratskim shvaćanjem da su politički funkcioneri i organi javne vlasti važniji od građana. Pritom se potpuno zanemaruje da su građani, i stvarno i formalno, izvor legitimiteta državne vlasti.

Administrativna autoritarna kultura karakteristična je po hijerarhijskim karakteristikama koje proizvode klimu direktivnosti i poslušnosti. Komunikacijski kanali koji se uspostavljaju u upravnoj državnoj organizaciji su vertikalni i direktivno-izvještajni, pa ne ostavljaju prostora bilo kakvoj samoupravi. Kod njih se javlja snažno nastojanje da se kroz njih prenesu isključivo zapovjedi odozgo prema dolje, odnosno da se samo u slučaju bude li od nadređenih traženo puki izvještaji prenesu odozdo prema gore. Naredbe se često prenose tek da bi se pokazao hijerarhijski red, pa makar za to i ne postojale stvarne potrebe uvjetovane djelovanjem državne upravne organizacije, a ponekad čak i nauštrb normalnog djelovanja. Takva državna uprava nije otvorena građanima kao nosiocima određenih legitimnih interesa i zahtjeva, nego je zatvorena čak i za njihovo mišljenje o upravi i političkom sistemu. Komuniciranje s građanima nastoji se svesti na najmanju moguću mjeru i ograničiti na slučajeve u kojima se uprava pojavljuje kao inicijator. Za neformalno komuniciranje presudnu ulogu igraju politika i korupcija.

5. Uprava u pravnoj i nedemokratskoj državi

Za razliku od pravne i demokratske države, u kojoj su uprava i sudstvo stavljeni pod zakonodavstvo, u nepravnoj državi ovi organi nisu stavljeni pod zakonodavstvo. Oni su u svom radu prepušteni nekom drugačijem shvaćanju javnog interesa, koji nije interes građanina kao apstraktnog pojedinca. Ovakvo stanje izaziva mnoge zloupotrebe, a pravna sigurnost građana nije osigurana..

Širenje upravne djelatnosti na poslove regulacije različitih područja života ljudi u državi, prije svega kanalsanje privrednih tokova i obavljanje društveno korisnih poslova neprinudnog karaktera kroz djelovanje javnih službi, proširilo je krug nosilaca upravne djelatnosti na one nedržavnog karaktera, čime je dat značaj takozvanom javnom sektoru. S jedne strane, to je demokratiziralo upravu, učinilo je otvorenom prema građanima, a s druge strane njena decentralizacija poistovjetila je upravu s okolinom do te mjere da su njeni članovi, na neki način, potpuno izvlašteni iz sistema vlasti, a diferencijacija koja tako nastaje neminovno utječe na povezanost i integraciju državne uprave primjenom metode hijerarhijske nadređenosti i podređenosti. Uprava je nesumnjivo javna samim tim što je orijentirana na ostvarivanje javnih ili općih interesa. Ona mora

djelovati u skladu s pravilom *obliti privatorum, publica curate*, dakle ne obazirući se na privatne interese kad su u pitanju opći interesi, ali se takav zahtjev ne smije bukvalno shvatiti na način da se onemogućava ostvarivanje ličnih – subjektivnih prava građana. Profesionalizirana uprava uvijek vodi ka pravnoj državi. Ona ne omogućava da se iz neprava stvori pravo, za razliku od države u kojoj ne postoji vladavina prava i u kojoj vrijedi pravilo da pravo ne može nastati kršenjem prava (*ex injuria jus non oritur* – iz neprava ne nastaje pravo).

Državni zahtjevi se izvršavaju kroz upravljačku funkciju i uređivanje konkretnih društvenih odnosa, pa norma koju je donijela državna vlast postaje pravna tek onda ako je toliko djelotvorna da je u stanju upravljati odnosima u društvu koji se preko nje, ili kroz nju, uspostavljaju. Bosansko-hercegovačka uprava nema sistem koji bi povezoao njene elemente jer su postojeći okviri diferencirani razmjerno ustavnim okvirima u kojim se ona nalazi.

6. Pravni okvir pravnog sistema Bosne i Hercegovine

Demokratska ustavna država, kao pravno-politički ideal sadašnjice, iako nastala u modernoj epohi, proizvod je dugotrajnog razvoja, koji se praktično poklapa s političkom historijom Evrope i Sjeverne Amerike. Upravo na tom putu evolucije države u demokratsku ustavnu državu i vladavinu prava, kao i na srodnoj koncepciji kao što je „pravna država“ (*rechtstaat*), najviša državna vlast ograničena je upravo ustavom, a naravno i pravno-hijerarhijski nižim pravnim aktima, odnosno sve do mijenjanja pozicija u društveno-političkom uređenju gdje se više ljudi odnosno građana, pojednostavljeno rečeno, ne pokoravaju drugim ljudima, nego se pokoravaju upravo pravnim aktima kakav je ustav odnosno zakon (*non sub homine sed sub lege*).

Da bi se ukupno stanje u Bosni i Hercegovini počelo mijenjati, potrebno je promijeniti ustavnopravni okvir, a to je moguće učiniti intervencijom u ustavni sistem Bosne i Hercegovine na dva načina. Prvi bi bio promptna izmjena Ustava Bosne i Hercegovine u redovnoj proceduri – tehnikom ustavnih amandmana, a drugi tehnikom donošenja novog ustava, što, nažalost, tehnikom ustavnog zakona nije predviđeno dejtanskim Ustavom BiH. Djelomično mijenjanje i dopunjavanje dejtanskog Ustava BiH u redovnoj ustavnoj proceduri, s obzirom na činjenicu

da je on donesen u vanrednim prilikama i na neuobičajen način, kao rezultat političke nagodbe obilježene međunarodnim elementom, proizvelo bi stanje takozvane hibridne ustavnosti.

Ono što je realno i što predstavlja budućnost Bosne i Hercegovine jest članstvo u Evropskoj uniji. Za takvo nešto potrebne su dvije stvari: 1) postizanje minimuma etno-građanskog konsenzusa o postojanju Bosne i Hercegovine kao države u skladu s osnovnim načelima savremenog konstitucionalizma, u kojoj će do punog izražaja doći načela ograničene i kontrolirane vlasti putem pravno-institucionaliziranih mehanizama ostvarenih podjelom vlasti, i 2) priključenje Evropskoj uniji bit će vezano za otklanjanje formalnih limita iz dejtonskog Ustava BiH kojim se usporava ili onemogućava put Bosne i Hercegovine ka ostvarenju moderne konstitucionalne demokratije u kojoj će do izražaja doći princip «jedan građanin – jedan glas».

Bosna i Hercegovina mora postati takva država u kojoj će njen pravni sistem karakterizirati njene institucije koje će habitualiziranim normama regulirati odnose zasnovane na ljudskom ponašanju.

Zaključak

Prema stanju javnog sektora i posebno oblasti javne uprave kakvo danas postoji u Bosni i Hercegovini moglo bi se zaključiti da se ova država cijelo vrijeme nakon rata vraćala u prošlost, u kojoj je, nakon birokratske kulture koja je karakterizirala upravnu i svaku drugu vlast, stvorena jedna klasična autoritarna kultura s etno-centralističkim nabojem. Ona ne proizvodi klimu direktivnosti i poslušnosti samo onih koji bi morali biti poslušnici jedino zakona, a ne nekakvih kvazi-izmjenljivih autoriteta, nego je to ona društvena stvarnost koja stvara takav društveni okvir koji upućuje na razne vrste utjecaja kojima se ostvaruju međusobno protivni a istovremeno veoma komplementarni principi birokratske vlasti i vladanja, čije suprotstavljanje i udruživanje stvara izvjestan totalitarni poredak. I dok razdvajanje suprotnosti čini poredak mogućim, a sjedinjavanje ga još i uspostavlja, u Bosni i Hercegovini se sjedinjavanjem izvanjskog i političkog stvara etnocentrično, što kod složenih društava kakvo je bosanskohercegovačko tvori izdiferencirane suverene hijerarhije i autoritete kojim odnosi u vlasti nisu bitno izmijenjeni, nego su ostali i dalje izvanpravni i lobistički.

Umjesto jednog totalitarizma, onog državnog, danas u Bosni i Hercegovini, zahvaljujući takvim odnosima, postoje tri etno-nacionalna autoritarna centralizma.

Literatura

1. Bakunjin, Mihail: *Država i sloboda*, Globus, Zagreb, 1979.
2. Đorđević, S.: *Sukcesija država i svojstvo članice Ujedinjenih nacija*, JRMP, Beograd, 1965.
3. Ibrahimagić, Omer: *Državno-pravni razvitak Bosne i Hercegovine*, Biblioteka: Posebna izdanja, br. 38, Vijeće Kongresa bošnjačkih intelektualaca, Sarajevo, 1998.
4. Ibrahimagić, Omer: *Državnost i nezavisnost Bosne i Hercegovine*, Vijeće Kongresa bošnjačkih intelektualaca, Biblioteka Posebna izdanja, Sarajevo, 1997.
5. Maritain, Jacques: *Čovjek i država*, Globus, «Nakladni zavod», Školska knjiga, Zagreb, 1992.
6. Sadiković, Ćazim: *Država i samoupravljanje*, NIŠRO »Oslobođenje« – Izdavačka djelatnost, Sarajevo, 1987.
7. Cassier, Ernst: *Mit o državi*, Beograd, 1972. (The myth of the state).
8. Jovanović, Slobodan: *O državi*, 3. izd., Beograd, 1992.
9. Kelsen, Hans: *Opšta teorija prava i države*, Beograd, 1951. (General theory of law and state, Cambridge, Mass., 1945).
10. Kurtović, Šefko: *Opća povijest prava i države*, I-II, Zagreb, 1992.
11. Miličić, Vjekoslav: *Opća teorija prava i države*, I-III, Zagreb, 1999.
12. Perić, Berislav: *Država i pravni sustav*, 5. izd., Zagreb, 1992.
13. Visković, Nikola: *Država i pravo*, Zagreb, 1995.

Ostala literatura: članci, naučni i stručni radovi:

1. Sadiković, Ćazim: *Država BiH – ciljevi i ostvarenja*, Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu, XL, 1997, Sarajevo, 1998.

2. Tomac, Zdravko: “Ustavne promjene i državne i samoupravne funkcije federacije”, *Opredjeljenja*, Sarajevo, br. 2, 1988.

3. Festić, Ibrahim: *Ignorisanje ustava i razgradnja države*, Republika, maj/svibanj 1997.

4. Festić, Ibrahim: *Kontinuitet države*, Poseban otisak Godišnjaka Pravnog fakulteta u Sarajevu, broj XLII, 1999.

5. Degan, V.-Đ.: *Nastanak i prestanak postojanja države u međunarodnom pravu – Komentar uz izvješće Badinterove komisije*, *Politička misao*, Vol. XXXIII (1966), br. 1.

6. *Bečka konvencija o sukcesiji država u odnosu na ugovore*, “Službeni list SFRJ”, *Međunarodni ugovori*, Beograd, 1980, SRMP 1-3/1984.