

**ODNOS IZVRŠNE I UPRAVNE VLASTI PREMA GRAĐANIMA U
BOSNI I HERCEGOVINI**

**THE RELATION BETWEEN EXECUTIVE AND ADMINISTRATIVE
AUTHORITY TOWARD CITIZENS IN BOSNIA AND HERZEGOVINA**

Pregledni znanstveni članak

*Prof. dr Fuad Purišević**

*Prof. dr Armin Kržalić**

*Doc. dr Sandra Kobajica**

Sažetak

Reprezentativnost i uloga izvršne i upravne vlasti je pitanje koje je staro koliko i sama država. Međutim, ovo pitanje je postalo složenije jer same odnose izvršne i upravne vlasti prema građanima možemo propitivati brzo i lako kroz pristup stavova javnog mnijenja o reprezentativnosti javnih službenika. Iako nije direktno odgovorna javnosti, izvršna vlast je ipak snažno uključena u kreiranje i implementaciju politika koje se direktno dotiču građana. Građani općenito, pa i u Bosni i Hercegovini, predstavljaju javno mnijenje, koje ne bi trebalo biti odano ni jednoj političkoj partiji, već bi trebali biti svojevrzne sudije koji se opredjeljuju za političke partije samo na osnovu njihovih programa i kvalificiranih kadrova. Ovaj članak koristi nekoliko uobičajenih definicija reprezentativnosti za analizu odnosa izvršne i upravne vlasti prema građanima BiH. Članak završava sa sugestijom da izvršna i upravna vlast treba da djeluju kao povjerenici javnosti, te da donošenje kvalitetnih odluka treba da bude bazirano na znanju i stručnosti i da se nikad ne dozvoli da se zanemaruju stavovi javnosti. Takav pristup doprinosi jačanju pravne sigurnost građana.

Ključne riječi: političko-izvršna vlast; upravna vlast; transparentnost, reprezentativnost i odgovornost; javno mnijenje; vanpravna kontrola.

** Fakultet za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije Univerziteta u Sarajevu, e-mail: fpurisevic@fkn.unsa.ba*

** Fakultet za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije Univerziteta u Sarajevu, e-mail: akrzalic@fkn.unsa.ba*

** Fakultet za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije Univerziteta u Sarajevu, e-mail: skobajica@fkn.unsa.ba*

Abstract

The representativeness and role of the executive and administrative authorities is an issue that is as old as the state itself. However, this issue has become more complex because the relations of the executive and administrative authorities towards citizens can be questioned quickly and easily through the evaluation of public opinion attitudes about the representativeness of public officials. Although not directly accountable to the public, the executive branch is strongly involved in the creation and implementation of policies that directly affect citizens. Citizens in general, including those in Bosnia and Herzegovina, represent public opinion, which should not be loyal to any political party, rather they should be a kind of judges who choose political parties only based on their programs and qualified personnel. This article uses several common definitions of representativeness in order to analyze the relationship between the executive and administrative authorities toward the citizens of BiH. The article ends with the suggestion that the executive and administrative authorities should act as trustees of the public, that the making of quality decisions should be based on knowledge and expertise, and that the views of the public should never be ignored. Such an approach contributes to strengthening the legal security of citizens.

Keywords: political-executive authority; administrative authority; transparency; representativeness and responsibility; public opinion; extra-legal control.

1. UVOD

Odnos između izvršne i upravne vlasti treba po pravilu promatrati kao odnos između općeg i posebnog. Zadatak izvršne vlasti je da političkim sredstvima obezbjeđuje življenje države, odnosno da vrši njeno političko usmjeravanje. Nakon što izvršna vlast utvrdi politički pravac djelovanja političko-teritorijalne jedinice, aktivnosti neposrednog izvršenja zakona obavlja upravna vlast, baveći se pri tome zaštitom općeg-zajedničkog i pojedinačnih interesa njenih građana i ostalih učesnika upravno-pravnih odnosa.

Sve političko-teritorijalne jedinice u Bosni i Hercegovini predstavljaju osobene političke organizacije. Kao i druge savremene države, i Bosna i Hercegovina ima sva obilježja pravne države, tako da su radnje svih političko-teritorijalnih jedinica propisane pravom, ali u oblasti političkih odnosa koji su u ingerenciji izvršne vlasti (Purišević, Kržalić, Selimić, 2021:47-61).

Kada akte donosi izvršna vlast, tada je riječ o političkim aktima u užem smislu, odnosno aktima vlada. Za razliku od ovih političkih akata kojima političko-izvršni organi, a najčešće su to vlade, vrše suverenu vlast, organi uprave svojim odgovarajućim pravnim aktima vrše zapravo originarnu pravnu vlast. Vlade su po svom porijeklu organi predstavničkih tijela, a po svojim funkcijama su organi političko-izvršne vlasti.

Upravna vlast, kao izvršilac prava, ustrojena je na inokosnom ili monokratskom principu. Ona ima najneposredniji kontakt sa svojim građanima, zbog čega za nju s pravom kažemo da se putem nje ostvaruje državni suverenitet (putem: organa uprave, upravnih organizacija i institucija kojima je povjereno vršenje upravnih ovlaštenja).

Posmatrajući upravnu vlast s aspekta prirode njene djelatnosti, u odnosu na političko-izvršnu, ali i spram preostale dvije vlasti, za upravnu vlast bi mogli kazati da je u funkciji neposrednog vršioca upravnih zadataka i poslova. Za izvršnu ili političko-izvršnu vlast koja je primarno u funkciji kreatora politike, možemo kazati da ova vlast svoju funkciju iscrpljuje još i donošenjem propisa i davanjem uputstava za neposredno izvršenje i vršenjem nadzora nad neposrednim upravljanjem. Cijeneći sve iznesene specifičnosti rada menadžera i ostalih kadrova u izvršnoj, a posebno u upravnoj vlasti, a da bi ove vlasti bile u službi svojih građana, neophodno je omogućiti javnosti da se upozna sa radom izvršne i uprave vlasti, te omogućiti građanima da prate rezultate njihovog rada (Purišević, Omanović, Kržalić, 2021:1-17).

Mi skrećemo pažnju na transparentnost i reprezentativnost rada javne uprave, posebno u situaciji kad njen rad nije efikasan i efektuiran sa neodgovarajućom kadrovskom strukturom. Isto tako, rad javne uprave je i neracionalan i nesvršishodan, posebno po pitanju utroška budžetskih i vanbudžetskih sredstava. Kada javnost iznese primjedbe na ova pitanja, organi javne uprave bi trebali dati odgovor na iznesene primjedbe, te izvijestiti javnost o poduzetim mjerama i radnjama radi ispravljanja

eventualnih propusta u radu na koje javnost skreće pažnju. S ovim u vezi, organi javne uprave su dužni upoznati javnost o svim aktivnostima poduzetim po prigovoru javnosti, te ih izvijestiti o svome radu, u pravilu, putem sredstava javnog informiranja (printanih i elektronskih medija, odnosno masmedija). Ukoliko izvještaj o radu javne uprave podnosi njen rukovodilac ili od njega ovlaštene službenici, oni su tada lično odgovorni za njihovu tačnost i pravovremenost. Davanje netačnih informacija predstavlja težu povredu službene dužnosti.

Također, osim organa uprave, i jedinice lokalne samouprave su dužne građanima omogućiti podnošenje prigovora na njihov rad, odnosno na nepravilan i neprimjeren odnos zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave kad im se građani obraćaju radi ostvarivanja svojih prava i interesa.

Ovo pravo bi trebalo biti prisutno u svim upravnim područjima, pa tako i u resoru unutrašnjih poslova i drugim sigurnosnim agencijama. Ministarstva unutrašnjih poslova bi morala upoznati javnost sa pitanjima koja su od neposrednog interesa za građane i pravna lica, te im davati informacije putem sredstava javnog informisanja. Da bi se djelatnost javne uprave obavljala na: zakonit, objektiviziran, efikasan i efektuiran način, neophodno je rad javne uprave učiniti javnim i transparentnim, prema krilatici čuvenog švedskog ombudsmana Alfreda Bexeliusa „ sve pred oči javnosti“.

Načelo javnosti rada nipošto ne znači vođenje javne rasprave pred nadležnim organom, već dužnost organa javne uprave da javnosti omogući uvid u svoj rad, prema zakonima kojima se uređuje slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Javni organi općina, gradova, kantona, entiteta i države Bosne i Hercegovine dužni su međusobno jedni drugima pružati pomoć kada primjena njihovih zakona o slobodi pristupa informacijama zahtijeva njihovu međusobnu saradnju.

Uz navedeno, neophodno je ukazati i na jedan od vidova vanpravne društveno-političke kontrole uprave, a to je kontrola koju vrši javno mnijenje. Javno mnijenje, u širem smislu, predstavljaju svi građani jedne političko-teritorijalne jedinice vlasti. Javno mnijenje u užem smislu predstavlja dio građana koji se izražava u javnosti općenito, a posebno u sredstvima javnog informisanja kojima se modeliraju stavovi javnosti. Ovo se prije svega odnosi na masovne medije, kao što su printani i elektronski mediji, te internet portali.

Zahvaljujući ovim medijima, javnost može kritikovati rad uprave, otkrivati zloupotrebe, te pokretati proteste i kampanje, ali i organizovati demonstracije i štrajkove. Da bi ovo masovni mediji mogli vršiti, neophodno je educirati i osposobiti jedan broj novinara da mogu stručno pratiti rad izvršne i upravne vlasti.

2. GRAĐANI U FUNKCIJI JAVNOG MNIJENJA

Učešće građana u funkciji javnog mnijenja, veoma je važno u našem bosanskohercegovačkom cjelokupnom pravnom sistemu. Javno mnijenje ne smije biti slijepo predano nijednoj političkoj stranci, već treba da se ponaša kao svojevrsan sudija nad svim političkim partijama. Pravila tolerancije, strpljenja i liberalizma treba da karakteriziraju bosanskohercegovački politički mentalitet, a što već više od dvadeset godina nije slučaj u našoj zemlji. Jer stranke ili koalicije političkih stranaka ne bi trebale da eksploatiraju prednosti koje im donosi taj njihov položaj na račun opozicije, već bi trebali nastojati da se do narednih parlamentarnih izbora ne uguši do kraja glas opozicije, a što, također, u našoj zemlji nije slučaj. S druge strane, opozicione političke partije bi trebala strpljivo da podnose vladavinu većine, jer znaju da se do narednih parlamentarnih izbora ne mogu boriti protiv odluka političke većine.

Istovremeno, sredstva javnog informisanja koja se odvažavaju da kritikuju rad izvršne i upravne vlasti, na taj način iniciraju vršenje njene kontrole. To se čini na način da se u medijima objavljuju pritužbe građana na rad izvršne i upravne vlasti ili se objavljuju tematski tekstovi namijenjeni stanju u ovim oblastima. Izvršena kritika izvršne i upravne vlasti na ovaj način mogla bi dovesti i do stvaranja ambijenta za promjene u pojedinim organima uprave, a u konačnici i do promjena u vladama, kao političko-izvršnim organima vlasti.

Ukoliko javni organi u Bosni i Hercegovini budu i dalje nastavili odgovarati za svoj rad samo političkim partijama i njihovim vođama koji su ih inaugurirali na političke funkcije, a ne svojim nadređenim rukovodiocima državnih organa, onda će se nastaviti i sve više intenzivirati nekontrolirani raskorak između pravne države, s jedne strane i stvarne države, s druge strane.

Upravo zbog ovoga, neophodno je isticati nepravilnosti u radu izvršne i upravne vlasti, a masovni mediji mogu inicirati rasprave o ovim pitanjima u zakonodavnim organima, pa čak tu raspravu pretvoriti i u zakonodavnu kontrolu ovih vlasti.

Ovu aktivnost mogu provoditi samo istinski nezavisni mediji sa što većim stepenom autonomije. Stanje u Bosni i Hercegovini po ovom pitanju je još uvijek dobrano zabrinjavajuće, jer se gro medija nalazi pod kontrolom političkih partija na vlasti, odnosno pod tzv. državnom kontrolom.

Ukoliko sredstva javnog informiranja ili njihov respektabilan broj u našoj zemlji većim dijelom postane autonoman, onda će se moći objektivno predstaviti većinsko mišljenje određene sredine, ili će masovni mediji postati značajan faktor u usmjeravanju javnog mnijenja u pravcu modeliranja za život korisnijeg i prosperitetnijeg političkog ambijenta.

Pretpostavka za uticaj javnog mnijenja s ciljem stvaranja efikasnije i učinkovitije vlasti je zapravo slobodno i necenzurirano izražavanje mišljenja u javnosti (Denhardt, 1984). Da bi se ovo dogodilo u Bosni i Hercegovini, neophodni su nam za ove djelatnosti kompetentni i sposobni, ali istovremeno i savjesni, politički neutralni i nepristrasni novinari.

Jednak odnos kadrova, posebno u upravi, prema građanima polazi od premise da su poslovi koje obavljaju kadrovi u upravi društveno-korisne djelatnosti, te su kao takvi potrebni zajednici, odnosno njenim članovima. U svakom političkom sistemu izvršna i upravna vlast raspolažu sa svim prerogativima države, zbog čega postoji i realna mogućnost da one u vršenju vlasti ugroze prava i slobode građana.

Da bi se ova realna opasnost preduprijedila, konkretno u Bosni i Hercegovini, zastupamo i podržavamo postavke o ljudskim pravima.

Kadrovi u javnoj upravi ne treba da grade svoj položaj na način da građanima upravljaju i vladaju. Sve kadrove u javnoj upravi u bitnim stvarima ne treba odvajati od ostalih građana koji rade na drugim društvenim poslovima, niti ih tretirati kao posebnu kategoriju, jer oni ne rade bitno drugačije poslove u odnosu na druge društvene djelatnosti.

Svi kadrovi u upravi, a posebno birana i izabrana lica od strane zakonodavnih organa, zatim postavljena lica od strane političko-izvršnih organa, te naposljetku službenici koji obavljaju osnovnu djelatnost uprave, svoj odnos prema građanima treba da temelje na ravnopravnosti i jednakosti. Oni moraju biti spremni da pomognu svakome u svojoj djelatnosti, ne dajući

prednost nikome, obavljajući to na način što će se strogo pridržavati pravila svoje struke i vršenja službe. Svako drugačije postupanje kadrova u javnoj upravi bi se moglo smatrati koruptivnom djelatnošću do koje dolazi ukoliko se odstupi od načela jednakosti prema pitanju odnosa kadrova u upravi u odnosu na građane (Purišević, 2021:251-276).

Ovakav preobražaj uprave, od njene dominacije u društvenu službu, mogu ostvariti samo kadrovi u upravi ukoliko njihova djelatnost bude zasnovana na etičkim načelima službe. Drugim riječima, načelo jednakosti javne uprave prema građanima zahtijeva da se ni jedan građanin neopravdano ne favorizira, niti da se ošteti u materijalnim davanjima i u pružanju usluga.

Ukoliko se ovo ne bude činilo, to će onda predstavljati prostor za neograničenu i raznovrsnu koruptivnu djelatnost. Građanski sukob i loša izvršna i upravna vlast – korupcija, zloupotreba vlasti, slabe institucije i nedostatak odgovornosti razjedaju fundament državne organizacije iznutra. Ovo može dovesti do kolabiranja državnih institucija (Kržalić, 2017:40). Protiv ove opasne i zavladaće pošasti u našoj zemlji, može se boriti jedino reformirana uprava u kojoj će njeni kadrovi biti reprezentativni, tj. biti administrativni stručnjaci, ali ne po osnovu političko-partijske pripadnosti, već dominantno po osnovu administrativnih znanja, sposobnosti i vještina.

3. POLITIČKI FUNKCIONERI KAO NOSIOCI JAVNIH FUNKCIJA U IZVRŠNOJ I UPRAVNOJ VLASTI I NJIHOV ODNOS PREMA GRAĐANIMA

Politički funkcioneri bi svojim primjerom trebali apelovati na svijest građana i ukazivati svojim djelima na skromnije ponašanje, na više rada sa stručnim, kompetentnim, politički neutralnim i nepristrasnim kadrovima, te im vlastitim primjerom pokazivati da je u našoj zemlji neophodno racionalno i štedljivo raspolagati novčanim i drugim sredstvima.

Ponašanje političkih funkcionera bi moralo ukazivati na pobjedu pravde, istine i blagostanja. Nažalost, mnogobrojni su primjeri kojima politički funkcioneri dokazuju potpuno suprotno. Oni svojim ponašanjem pokazuju samo svoju samoživost, karijerizam i gramzljivost kojima se žele preko noći obogatiti, te u tom smislu svoje funkcije koristiti kao plijen.

Ovakvo njihovo ponašanje djeluje apsolutno destruktivno na svijest, moral i etiku, a što je neophodno u uzajamnim međusobnim odnosima građana.

Sve ovo ukazuje da, nažalost, politički funkcioneri u našoj zemlji primarno baštine kulturu neodgovornosti i bojimo se da je ona značajno uzela maha kod nosilaca javnih funkcija. U ovako oskudnim i teškim materijalnim prilikama, ne pamtimo da je neko od političkih funkcionera ponudio, a kamoli podnio ostavku zbog teške političke i ekonomske situacije u kojima se zemlja i njeni građani nalaze. Naprotiv, i dalje je kod njih prisutna logika da je neko drugi odgovoran za takvo stanje, a ne oni, te da nije vrijeme da se podnose ostavke jer su oni tobože sada najpotrebniji sa „iskustvom“. Posljedice ovakve logike, jasne su nam svima i kao takve su opredmećene kao stvarnost u našoj svakodnevnici.

Ukoliko se ovakvo stanje apatije ne zaustavi, bojimo se da će se nevolje multiplicirati jer su proizvod neodgovornosti. Ovakvo stanje bi moglo prerasti u stanje duha i odražavati društvenu stvarnost u cijelosti. S ovim u vezi, ukazujemo da su neodgovornost, nerad i nered postali veoma česta pojava, a to znači da su već sada veoma opasni za društvo u cijelosti jer postaju masovna pojava. Umjesto da politički funkcioneri donose mudre, racionalne i pragmatične odluke, da pokazuju veći stepen odgovornosti i da pouzdanije usmjeravaju politička, ekonomska, socijalna i druga društvena kretanja u zemlji, oni bivaju i jesu samo autarsi i tribalisti.

Ukoliko bi građani imali opipljive dokaze da je pred njima izvjesna i realna perspektiva i da će se nešto promijeniti, a što bi svojim primjerom morali pokazivati politički funkcioneri, tada bi građani bili spremni na mnoga odricanja u interesu boljitka društvene zajednice.

Suprotno od ovoga, mi danas imamo najgrlatije političke funkcionere, a nikakve znakove koji bi ukazivali da se nešto mijenja. Nisu odgovornosti za bolje društveno sutra abolirani ni građani, jer oni predstavljaju javno mnijenje. Građani, kao javno mnijenje imaju pravo i obavezu da traže od političkih funkcionera da im dostavljaju izvještaje o svome radu. S druge strane, politički funkcioneri su se dužni odazvati na takva traženja, te građanima dostaviti rezultate svoga rada.

Naša društvena zbilja je potpuno suprotna od navedenog. Naime, dok politički funkcioneri sa imenom i prezimenom čine greške, dotle to građani odobravaju izričito ili prećutno. O individualnoj i kolektivnoj odgovornosti,

građani bi morali govoriti otvoreno i argumentirano, te konkretno ukazivati koji politički funkcioner i službenik i u kojoj mjeri je odgovoran.

Kako svojim indolentnim odnosom građani izričito ili prećutno odobravaju ponašanje političkih funkcionera i službenika, zato ovi nosioci političkih funkcija i profesionalna službena lica po pravilu izbjegavaju da javno govore i upozoravaju na slabosti u radu, ali i radu i ponašanju svojih kolega. Drugim riječima, zato su rari primjeri lične odgovornosti pojedinaca. Ostavke političkih funkcionera za javno mnijenje ne treba da budu dokaz milosrđa.

Isto tako, ako su ostavke političkih funkcionera posljedice najtežih grešaka u radu, one tada i treba da budu iznuđene od strane javnog mnijenja.

Umjesto ovoga, ukoliko bi se i desilo da neki politički funkcioner u našoj zemlji ponudi ostavku, to bi onda bila prije svega senzacija u našoj društvenoj zajednici.

Istina, ostavke političkih funkcionera koje bi morale biti posljedica njihove pravne političke odgovornosti, ne treba da budu sredstvo nikakve politikantske manipulacije, već znak političke kulture i dokaz odgovornosti (Popović, 1984).

Početak efektiviranja pravne političke odgovornosti naših funkcionera, trebao bi biti vijesnik i signal da se nešto mijenja na bolje. Ove promjene bi trebali da donose politički odgovorni i stvarno educirani kadrovi, a ne da do promjena dolazi iz nužde i uz korištenje društveno nepoželjenih sredstava.

Poseban problem kod odgovornosti nosilaca javnih političkih funkcija predstavlja mogućnost da oni dođu u situaciju da odgovaraju za odluke koje su oni formalno donijeli, ali su im tekve odluke pripremile njihove stručne službe.

Tačno je to da nosioci javnih političkih funkcija ne mogu biti stručnjaci za sva ili bar najvažnija pitanja o kojima su pozvani da odlučuju, zbog čega se oni moraju u velikoj mjeri osloniti na rad stručnih službi. Kako su politički funkcioneri prije svega politički orijentirani, a ne stručno educirani, oni bi onda morali imati osjećaj za stvarnu procjenu stručnosti kadrova, koristeći pri tome metode dedukcije i indukcije. Na osnovu ovakvog odnosa, politički funkcioneri bi onda bili u stanju da znaju na koga se i u kojoj mjeri mogu osloniti kod pripreme odluka za odlučivanje.

Ako politički funkcioner stvarno i realno procjenjuje kadar u stručnim službama i ako raspolaže navedenim pristupom u radu, s jedne strane, te ako

su stručne službe na visini svog zadatka kao: profesionalne, stručne, kompetentne, politički neutralne i nepristrasne, s druge strane, u tom slučaju nema realne opasnosti i rizika za odgovornost političkih funkcionera, kao nosilaca javnih funkcija. Ako ovo nije slučaj, tada može i treba da dođe do toga da politički funkcioner odgovara i za odluke koje je on sam formalno donio. Ispravnu odluku nije mogao donijeti zato što tolerira podoban i poslušan kadar u stručnoj službi, zbog čega je takva služba nestručna i nekompetentna, pa je i red da politički funkcioner za takav rad stručne službe i odgovara (Jovičić, 1968:183-184).

Uvažavajući postojeće teško stanje u našoj zemlji, mišljenja smo da se pitanje ovakve odgovornosti političkih funkcionera treba još dodatno zaoštriti, te nosioce javnih funkcija učiniti posebno odgovornim kod donošenja odluka uz pripremu istih od strane stručnih službi. Samo bi se na ovaj način počeo iskorjenjivati već omasovljeni sinekura kadar u izvršnoj i upravnoj vlasti, a istovremeno bi se suzbila i samoživost, karijerizam i gramzljivost političkih funkcionera, pa i javnih službenika, koji se preko noći bogate, jer svoje funkcije vide i koriste kao vlastiti plijen.

4. OBAVEZA IZVRŠNE I UPRAVNE VLASTI DA UPOZNAJU JAVNO MNIJENJA O SVOM RADU

Kao što smo ranije konstatovali, a sada ponovo naglašavamo, da bi se djelatnosti izvršne i uprave vlasti obavljale na: zakonit, objektiviziran, efikasan i efektuiran način, neophodno je njihov rad učiniti javnim i transparentnim, prema krilatici čuvenog švedskog ombudsmana Alfreda Bexeliusa „sve pred oči javnosti“.

Javnost rada nipošto ne znači vođenje javne rasprave pred nadležnim organom, već dužnost izvršne i uprave vlasti da javnosti omogući uvid u njihov rad, prema zakonima kojima se uređuje slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Javni organi entiteta, kantona, općina i države Bosne i Hercegovine dužni su međusobno jedni drugima pružati pomoć kada primjena njihovih zakona o slobodi pristupa informacijama zahtijeva njihovu međusobnu saradnju.*

* *Zakon o slobodi pristupa informacijama Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, broj: 28/00, 45/06, 102/09, 62/11, 100/13); Zakon o pristupu informacijama Federacije Bosne i Hercegovine (Službene novine FBiH, broj: 32/01); Zakon o pristupu informacijama*

Uz navedeno, neophodno je u sklopu načela javnosti ukazivati i na jedan od vidova vanpravne društveno-političke kontrole uprave, a to je kontrola koju vrši javno mnijenje (Shapiro i Jacobs, 1989).

Javno mnijenje, u širem smislu, predstavljaju svi građani jedne političko-teritorijalne jedinice vlasti. Javno mnijenje u užem smislu predstavlja dio građana koji se izražava u javnosti općenito, a posebno u sredstvima javnog informiranja kojima se modeliraju stavovi javnosti. Ovo se prije svega odnosi na masovne medije, kao što su printani i elektronski mediji, te društveni internet portali.

Zahvaljujući medijima, javnost može kritikovati rad uprave, otkrivati zloupotrebe, te pokretati proteste i kampanje, ali i organizovati demonstracije i štrajkove. Da bi ovo masovni mediji mogli vršiti, neophodno je educirati i osposobiti jedan broj novinara da mogu stručno pratiti rad uprave.

Sudjelovanje građana, u funkciji javnog mnijenja, veoma je važno u našem bosanskohercegovačkom cjelokupnom društvenom sistemu. Sredstva javnog informiranja koja se odvažavaju da kritikuju rad izvršne i uprave vlasti, na taj način iniciraju vršenje njene kontrole. To se čini na način da se u medijima objavljuju pritužbe građana na rad izvršne i uprave vlasti ili se objavljuju tematski tekstovi namijenjeni stanju u ovim oblastima. Izvršena kritika izvršne i uprave vlasti bi na ovaj način mogla dovesti i do stvaranja ambijenta za promjene u pojedinim organima uprave, a u konačnici i do promjena u vladama, kao političko-izvršnim organima vlasti.

Ukoliko politički funkcioneri izvršne i upravne vlasti u Bosni i Hercegovini budu i dalje nastavili odgovarati za svoj rad samo političkim partijama i njihovim vođama koji su ih inaugurirali na političke funkcije, a ne organizaciono i funkcionalno nadređenim rukovodiocima, onda će se nastaviti i sve više intenzivirati nekontrolirani raskorak između pravne države, s jedne strane, te stvarne države, s druge strane.

Upravo zbog ovoga, neophodno je isticati nepravilnosti u radu izvršne i uprave vlasti, a masovni mediji mogu inicirati rasprave o ovim pitanjima u zakonodavnim organima, pa čak tu raspravu pretvoriti i u zakonodavnu kontrolu uprave.

Ovu aktivnost mogu provoditi samo istinski nezavisni mediji sa što većim stepenom autonomije. Stanje u Bosni i Hercegovini po ovom pitanju je još uvijek dobro zabrinjavajuće, jer se gro medija nalazi pod kontrolom političkih partija na vlasti, odnosno pod tzv. državnom kontrolom. Tako se u analizi Kržalić, Kobajica (2021) navodi: „Zamjetan broj analiziranih negativno orijentiranih objava pratili su senzacionalizam i politizacija situacije političkih dužnosnika u političke svrhe, zbog čega su mogli doprinijeti jačanju stereotipizacije, stigmatizacije i diskriminacije izbjegličke i migrantske populacije kod bosanskohercegovačke javnosti s jedne strane, odnosno jačanju nepovjerenja prema relevantnim državnim institucijama koje u svojoj nadležnosti imaju pitanja kontroliranja i upravljanja migracijskim tokovima“ (233-244). Ovi poslovi su primarno u nadležnosti izvršne i upravne vlasti.

Ukoliko sredstva javnog informiranja ili njihov respektabilan broj u našoj zemlji većim dijelom postane autonoman, onda će se moći objektivno predstaviti većinsko mišljenje određene sredine, ili će masovni mediji postati značajan faktor u usmjeravanju javnog mnijenja u pravcu modeliranja za život korisnijeg i prosperitetnijeg političkog ambijenta.

Pretpostavka za uticaj javnog mnijenja s ciljem stvaranja efikasnije i učinkovitije izvršne i upravne vlasti je zapravo slobodno i necenzurirano izražavanje mišljenja u javnosti. Da bi se ovo dogodilo u Bosni i Hercegovini, neophodni su nam kompetentni i sposobni, ali istovremeno i savjesni novinari, koji bi pratili i izvještavali o radu izvršne i upravne vlasti (Purišević, 2021).

5. ZAKLJUČAK

Pretpostavka jednakog odnosa kadrova u izvršnoj i upravnoj vlasti prema građanima satkana je u činjenici da kadrovi općenito, a posebno politički funkcioneri u izvršnoj i upravnoj vlasti obavljaju društveno-korisne djelatnosti, te su kao takvi potrebni zajednici, odnosno njenim članovima. U svakom političkom sistemu izvršna i upravna vlast raspolažu sa svim prerogativima države, zbog čega postoji i realna mogućnost da one u vršenju vlasti ugroze prava i slobode građana.

Da bi se ova realna opasnost preduprijedila, konkretno u Bosni i Hercegovini, zastupamo i podržavamo stajalište teorijske postavke o

ljudskim pravima koje je uspostavio osnivač francuske nauke upravnog prava, pravnik i sociolog Leon Digi.

Prema Digiju se ideja javnog prava svodi na to da vlastodršci nemaju subjektivno pravo na javnu vlast, već dužnost da vlast s kojom raspolažu upotrijebe za organizovanje javnih službi i da kontrolišu njen rad. Samo na ovaj način će osoba pred premoćnom vlašću zadržati svojstvo građanina. Takvom građaninu će država stvarati institucije kojima će osnovna obaveza i razlog njihova bivstvovanja biti zaštita sloboda i prava građanina pod jednakim uslovima.

Zbog navedenog, kadrovi u izvršnoj i upravnoj vlasti ne treba da grade svoj položaj na način da građanima upravljaju i vladaju. Kadrove u izvršnoj i upravnoj vlasti ne treba odvajati od ostalih građana koji rade na drugim društvenim poslovima, niti ih tretirati kao posebnu kategoriju, jer oni ne rade bitno drugačije poslove u odnosu na druge društvene djelatnosti.

Svi kadrovi u izvršnoj i upravnoj vlasti, a posebno birana i izabrana lica od strane zakonodavnih organa, zatim postavljena lica od strane političko-izvršnih organa, te naposljetku službenici koji obavljaju osnovnu djelatnost uprave, svoj odnos prema građanima treba da temelje na ravnopravnosti i jednakosti. Oni moraju biti spremni da pomognu svakome u svojoj djelatnosti, ne dajući prednost nikome, obavljajući to na način što će se strogo pridržavati pravila svoje struke i vršenja službe. Svako drugačije postupanje kadrova u ove dvije vlasti bi se moglo smatrati koruptivnom djelatnošću do koje dolazi ukoliko se odstupi od načela jednakosti kadrova u izvršnoj i upravnoj vlasti u odnosu na građane.

Ovakav preobražaj izvršne i upravne vlasti, od njihove dominacije ka prerastanja takve vlasti u društvenu službu, mogu ostvariti samo kadrovi ukoliko je njihova djelatnost zasnovana na etičkim načelima službe i kulturi društvenog općenja.

Drugim riječima, načelo jednakosti izvršne i upravne vlasti prema građanima zahtijeva da se ni jedan građanin neopravdano ne favorizira, niti da se ošteti u materijalnim davanjima i u pružanju usluga. Ukoliko se ovo ne bude činilo, to će onda predstavljati prostor za neograničenu i raznovrsnu koruptivnu djelatnost.

Naše dosadašnje praktične spoznaje govore da je glavno područje korupcije u djelatnostima izvršne i upravne vlasti kod ugovaranja velikih ekonomskih poslova, a ne sitna korupcija pojedinih građana kod ostvarivanja

nekih pogodnosti ili olakšica prema kadrovima, mada naravno ni ovo nipošto ne treba tolerirati. Glavne koruptivne radnje se događaju kod sklapanja krupnih ugovora u javnim nabavkama od državnog interesa, što bi po nama trebalo predupriječivati i pomoću upravnih ugovora, koje zakonodavstva u Bosni i Hercegovini, nažalost, još ne poznaju.

Upravni bi se ugovori zaključivali s ciljem obezbjeđenja vršenja javnih službi, što znači da tada država ili druga javno-pravna tijela te ugovore ne zaključuju u svojstvu privatno-pravnih lica, već kao predstavnici i nosioci odgovarajuće javno-pravne službe.

Osim javnih nabavki, značajno područje koruptivne djelatnosti predstavlja i krupno oporezivanje, državni zajmovi, subvencije, dozvole za rad, određivanje cijena i tarifa, dodjela sirovina i slično, a ostvaruje se neposrednim traženjem i primanjem mita za određeni nezakoniti postupak, potkradanjem u javnim nabavkama i isplatama, te povezivanjem kadrova uprave s kriminalnim miljeima.

Dakle, u ovom kontekstu, možemo kazati da je u Bosni i Hercegovini na sceni kaptura sistem sa petrificiranim pravilima javnih nabavki. Kaptura sistem predstavlja zapravo zarobljavanje države u kome se dirigira institucijama sistema da rade u korist privatnika.

Sve ove oblike koruptivnih radnji bi bilo najlakše suzbiti razradom izričitih pravila postupanja u materijalnom i formalnom pogledu, te posebno iskazivanjem porijekla imovine kadrova u izvršnoj i upravnoj vlasti i njegovo sankcioniranje u slučaju nezakonitosti (pravna politička odgovornost, krivična odgovornost, građanska-imovinska odgovornost, prekršajna odgovornost i disciplinska odgovornost).

Ispitivanje porijekla imovine je posebno važno za: birana i izabrana lica (ministri), postavljena lica (funkcioneri koji rukovode samostalnim i organima u sastavu samostalnih organa, sekretari ministarstava, pomoćnici ministara, direktori upravnih organizacija i njihovo zamjenici i pomoćnici), te za službenike koji obavljaju osnovnu djelatnost uprave (u radni odnos ih primaju funkcioneri koji rukovode radom organa uprave, zbog čega su nerijetko sredstvo u rukama funkcionera za lično ili grupno pribavljanje protupravne imovinske koristi).

Zbog svega navedenog, potrebno je permanentno informiranje građana o radu izvršne i upravne vlasti. Osnovna vrijednost informiranja građana leži na području odnosa između kadrova u izvršnoj i upravnoj vlasti, s jedne

strane, te građana, s druge strane. Da bi se ove nepravilnosti preduprijedile, te da bi se građani na jednak način tretirali, bilo bi potrebno: otkloniti nerazumljivost i nejasnost propisa, pojednostaviti tipizirane obrasce za građane, te učiniti djelovanje i postupanje kadrova u upravi razumljivijim. Ovi problemi u odnosu kadrova u izvršnoj i upravnoj vlasti u odnosu na građane, rezultat su nepostojanja ili nepravilnog toka informacija od izvršne i upravne vlasti prema građanima. Taj tok informacija, i kada ga ima, po pravilu je ometan i nije potpun.

Da bi izvršna i upravna vlast ujednačile postupanje prema građanima, te da bi vratile povjerenje u svoj zakonit rad i jednak tretman prema građana, bilo bi neophodno da sa/za građanima/e imaju u kontinuitetu i nesmetan: lični kontakt; informacijske kancelarije; organizacijska i tehnička sredstva; publikacije ili informiranje putem mas-medija.

Na ovaj način se ostvaruje sigurnost i izvjesnost građana, a što je neophodno za: jednako postupanje sa jednakima pred zakonom; povećanje predvidljivosti - izvjesnosti u djelovanju nosilaca javne vlasti koristeći pri tome radne aktivnosti kojima je svrha zaštita građana i drugih subjekata; eliminacija subjektivizma u postupanju nosilaca funkcije javne vlasti; standardizacija najekonomičnijih varijanti postupanja nosilaca javne vlasti; te pojačano i olakšano utvrđivanje pojedinačne i kolektivne odgovornosti.

Sva navedena djelovanja ukazuju da bi političko-teritorijalne jedinice vlasti u našoj zemlji trebale svojim građanima garantovati pravni kontinuitet i pravnu sigurnost. U najmanju ruku, građani imaju pravo od nosilaca javne vlasti očekivati uobičajeno-standardizirano ponašanje državnih institucija, a što za neposrednu posljedicu ima njihovu pravnu sigurnost i izvjesnost. Iako ovaj princip nažalost nije definisan materijalnim i procesnim odredbama u Bosni i Hercegovini, nesporna je njegova faktička primjena i veliki značaj. Zbog toga nosioci javne vlasti svoja postupanja zasnivaju na zakonima, uz uvažavanje empirijskih spoznaja.

Jednakost pred zakonom je bitna pretpostavka vladavine prava. Naime, građane je neophodno zaštititi od samovolje bilo koje državne vlasti, a posebno od neograničene „svemoći“ izvršne i upravne vlasti, s obzirom da djeluju u pravcu zaštite javnog ili općeg društvenog interesa i pojedinačnih interesa građana i drugih subjekata. Pri ovoj konstataciji ne treba izgubiti iz vida da birokratskim vlastima, kakve su nerijetko bosanskohercegovačke, izvršna i upravna vlast služe kao osnovna sredstva za održavanje na poziciji

moći. Na kraju, važno je istaći da se pravna sigurnost sastoji u predvidljivosti mogućih odluka javne vlasti u određenim pravnim stvarima, dok pravna jednakost podrazumijeva primjenu pravnih pravila podjednako na sve, uključujući i one koji vladaju. Zato je legitimna, posebno naglašavamo, samo ona politička vlast koja je ograničena svrhom svog konstituisanja.

LITERATURA

1. Denhardt, R. B., 1984. Theories of Public Organization, Monterey, CA: Brooks/Cole.
2. Jovičić, M., 1968. Odgovornost nosilaca javnih funkcija. Beograd: Institut za uporedno pravo.
3. Kržalić, A., 2017. Vanjska i sigurnosna politika Europske Unije. Sarajevo: Udruženje Nova sigurnosna inicijativa.
4. Kržalić, A., Kobajica, S., 2021. Migranti u javnom diskursu medija u Bosni i Hercegovini. Zagreb: Ministarstvo unutrašnjih poslova, Policijska akademija, Policijska i sigurnost, god. 30, br. 2, str. 233-244.
5. Popović, S., Marković, B., Hrnjez, R., Kuzmanović, R., 1984. Osnovi nauke o upravljanju. Beograd: IRO Svetozar Marković.
6. Purišević, F., 2021. Opće upravno pravo, TOM PRVI, Pojmovno određenje uprave i nosioci upravne funkcije. Sarajevo: Fakultet za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije Univerziteta u Sarajevu.
7. Purišević, F., Kržalić, A., Selimić, M., 2020. O nosiocima upravne funkcije i njenim obilježjima (sa posebnim osvrtom na Bosnu i Hercegovinu), Časopis za društvene i tehničke studije, br. 2/2020, str. 4-27.
8. Purišević, F., Kržalić, A., Selimić, M., 2021. Specifičnosti organizacije upravne, odnosno izvršne vlasti u Bosni i Hercegovini, Časopis za društvene i tehničke studije, br. 1/2021, str. 47-61.
9. Purišević, F., Omanović, S., Kržalić, A., 2021. Evolutivne tendencije razvoja uprave i njenog menadžmenta, s posebnim osvrtom na Bosnu i Hercegovinu. Pravne teme. Časopis departmana za pravne nauke Univerziteta u Novom Pazaru, godina 9, br. 18, str. 1-17.
10. Shapiro, R., Lawrence, R. J., 1989. The Relationship between Public Opinion and Public Policy: A Review, u Political Behavior Annual, vol. 2, ed. Samuel Long (Boulder, CO: Westview Press).
11. Wilson, W., 1887. The Study of Administration, Political Science Quarterly, 2, str. 197-222.
12. Zakon o pristupu informacijama Federacije Bosne i Hercegovine (Službene novine FBiH, broj: 32/01).

13. Zakon o pristupu informacijama Republike Srpske (Službeni glasnik RS, broj: 20/01).
14. Zakon o slobodi pristupa informacijama Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, broj: 28/00, 45/06, 102/09, 62/11, 100/13).