

**SPECIFIČNOSTI ORGANIZACIJE UPRAVNE, ODNOSNO IZVRŠNE
VLASTI U BOSNI I HERCEGOVINI**

**SPECIFICS OF THE ADMINISTRATIVE OR EXECUTIVE
AUTHORITIES ORGANIZATION IN BOSNIA AND HERZEGOVINA**

Izvorni znanstveni članak

*Prof. dr. Fuad Purišević**

*Doc. dr. Armin Kržalić**

*Pred. VŠ Mirzo Selimić**

Sažetak

Klasifikacije općenito, pa i organa uprave, ima za cilj da se organi uprave što bolje razumiju. Da bi smo razumjeli ulogu, značaj i smisao pojedinih organa uprava, potrebno bi bilo napraviti distinkciju između njihovih vrsta i oblika. Kada je u pitanju ova klasifikacija, potrebno je poći od teritorijalnih i vremenskih parametara koje je nužno posmatrati sa drugim kriterijima koji su svojstveni jednom nacionalnom zakonodavstvu. Polazeći od ovog većinskog poimanja, u Bosni i Hercegovini se, shodno njenom pravom uređenju i nivoima vlasti, može govoriti o razlikama i sličnostima između pojedinih vrsta organa uprave, s obzirom na njihov djelokrug, nadležnost, međusobni odnos i teritorij. Oblici organa uprave bi onda predstavljali različite forme organizovanja u kojima organi, unutar jedne vrste, bivstvuju, bez obzira na njihov djelokrug, nadležnost, međusobni odnos i teritorij. Ako pođemo od nadležnosti, međusobnog odnosa i teritorije, organi uprave se mogu podijeliti na više različitih načina, uvažavajući uvijek prvo društveno-političko uređenje zemlje. Bosna i Hercegovina, kao složena društvena zajednica, pretežno je decentralistički uređena, nerijetko i pretjerano. Mišljenja smo da država Bosna i Hercegovina primarno baštini federalizam kao politički koncept i federalizam kao ustavno-pravni model uređenja društvene zajednice, u kojoj je teritorijalni kriterij organizacije vlasti maksimalno došao do izražaja.

* 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

* Visoka škola „CEPS – Centar za poslovne studije“ Kiseljak, E-mail: mirzo.selimic@ceps.edu.ba

Ključne riječi: upravna i izvršna vlasti; parlamentarna i predsjednička vlast; pravna i vanpravna kontrola; centralizacija i decentralizacija.

Abstract

Classifications in general, including administrative bodies, aims to their better understanding. In order to understand the role, significance and meaning of individual administrative bodies, it would be necessary to make a distinction between their types and forms. When it comes to this classification, it is necessary to start from the territorial and time parameters that must be considered with other criteria that are unique to one national legislation. In Bosnia and Herzegovina and based on the understanding of the majority, in accordance with its legal order and levels of government, one can speak of differences and similarities between certain types of administrative bodies, with regard to their scope, competence, mutual relationship and territory. Forms of administrative bodies would then represent different forms of organization in which bodies, within one variety, exist, regardless of their scope, competence, mutual relationship and territory. If we start from the jurisdiction, mutual relations and territory, the administrative bodies can be divided in several different ways, always respecting the first socio-political organization of the country. Bosnia and Herzegovina, as a complex social community, is predominantly decentralized, often excessively. We are of the opinion that the state of Bosnia and Herzegovina primarily heritages federalism as a political concept and federalism as a constitutional and legal model of organizing the social community, in which the territorial criterion of government organization has come to the fore.

Key words: administrative and executive authorities; parliamentary and presidential power; legal and non-legal control; centralization and decentralization.

1. PRAVNO I POLITIČKO UREĐENJE DRŽAVNE VLASTI U BOSNI I HERCEGOVINI

Polazeći od činjenice da je ustav najveći pravni i politički akt jedne zemlje, i danas, nakon više od 25 godina postojanja Ustava postdejtonske Bosne i Hercegovine, može se reći da Ustav Bosne i Hercegovine nigdje eksplicitno ne govori o karakteru BiH sa stanovišta oblika društvenog uređenja (na više mjesta se ističe da je BiH država, demokratska država, te navodi suverenitet, teritorijalni integritet, kontinuitet, politička nezavisnost,

međunarodni subjektivitet i slično). Nema sumnje da Ustav normira federalnu strukturu, što je sadržano i u Mišljenju Venecijanske radne grupe (formirane 24. jula 1996. od Vijeća Evrope, na inicijativu Ureda visokog predstavnika) o kompatibilnosti ustava entiteta (Federacija Bosne i Hercegovine i Republika Srpska) sa Ustavom Bosne i Hercegovine, u kome se ističe da Ustav BiH predviđa federalnu državu, uz navođenje argumenata koji upućuju na takav zaključak.

Prema tome, Ustav Bosne i Hercegovine, kao integralni dio Općeg okvirnog sporazuma, sadrži uobičajene elemente svojstvene najvišem pravnom i političkom aktu jedne države, iako je dijelom, zbog svog sadržaja i inkorporiranih međunarodnim konvencija u njegov integralni tekst, i akt međunarodnog prava. Potvrda naznačene konstatacije o federalnom ustroju države po osnovu Ustava BiH, temelji se na četiri argumenta opće prirode: Prvo, u podjeli nadležnosti između BiH i entiteta prihvata se tipična federalna struktura, sa isključivim ovlastima BiH u nizu oblasti državnog uređenja, odnosno ekonomskog i socijalnog sistema; Drugo, i institucije, odnosno organi BiH ukazuju na federalnu strukturu; Treće, Ustav po osnovu utvrđivanja pune slobode kretanja lica, roba, usluga i kapitala širom Bosne i Hercegovine potvrđuje jedinstven ekonomski i socijalni prostor u međunarodno priznatim granicama BiH i Četvrto, Ustav BiH kao najviši pravni akt nadređuje ustave i zakone entiteta, a Ustavni sud Bosne i Hercegovine je nadležan da „verificira“ kompatibilnost ustava entiteta sa Ustavom Bosne i Hercegovine (Purišević, 2010: 20).

Uvažavajući posebnosti i specifičnosti Bosne i Hercegovine, neophodno je izričito konstatovati da i njen ustavni sistem treba da počiva na konceptu države kao organizacije koja pruža javne usluge na bilo kom političko-teritorijalnom nivou vlasti u državi. Da bi država efektivno i svrsishodno obavljala svoje socijalne funkcije, neophodan je preobražaj javne vlasti u javnu službu. Zato, i bosanskohercegovački upravni sistem, kao složen i dinamičan, treba da bude u službi sistema društvene regulacije koji baštini sve druge elemente društvenog života, uključujući i pravne. Neophodno je razdvojiti, ma koliko to često bilo teško, izvršnu vlast od upravne (kvadrilistički sistem organizacije državno-pravnih funkcija). Zašto? Izvršna vlasti je pretežno političkog karaktera, a kako su njeni poslovi veoma kompleksni, raznovrsni i brojni, zato se njena djelatnost često i ne može materijalizirati samo u određenoj vrsti pravnih akata. Zbog toga bi izvršnu vlast mogli označiti kao državnu neupravnu vlast – kao političko-opću vlast, za razliku od upravne vlasti koju bi mogli označiti kao upravnu vlast - kao operativnog izvršioca vlasti. Ova objektivno i realno utemeljena distinkcija izvršne i upravne vlasti nas neprijeporno vodi spoznaji da se izražavanje ukupne državne vlasti može pouzdano izvršiti samo uz pomoć njene kvadrilističke klasifikacije. Dakle, da bi se odredila sadržina izvršne

vlasti moraju se uzeti u obzir, ne samo pravni elementi, već i svi politički momenti. Poslove izvršne vlasti bi mogli svrstati u pet grupa: (1) podzakonska normativna aktivnost u cilju izvršenja zakona, (2) koordiniranje, usmjeravanje i usklađivanje rada upravne vlasti, (3) vođenje inozemne politike, (4) planiranje i usmjeravanje opće politike, (5) donošenje političkih i pravnih akata izvršne vlasti.

2. ENTITETSKO UREĐENJE IZVRŠNE I UPRAVNE VLASTI U BOSNI I HERCEGOVINI

Formalno, entiteti u Bosni i Hercegovini su po pitanju organizacije izvršne vlasti ustrojeni po različitim društveno-političkim sistemima. U pravnoj i političkoj teoriji razlikuju se dva osnovna modela podjele vlasti: parlamentarni i predsjednički-prezidencijalni. Parlamentarni režim smatra da je neophodno postojanje povjerenja i uzajamna saradnja između političko-izvršne i upravne vlasti, s jedne strane, te zakonodavne vlasti, s druge strane, zbog toga je potrebna kontinuirana i prisna veza između pomenutih vlasti. Predsjednički sistem smatra da je najbolja garancija prava i sloboda stroga podjela između političko-izvršne i upravne vlasti, s jedne strane, te zakonodavne vlasti, s druge strane. Naime, entitet Federacija Bosne i Hercegovine, ustrojena je na principima parlamentarnog sistema vlasti, dok je entitet Republika Srpska, ustrojena na principima predsjedničkog-prezidencijalnog sistema vlasti. Suštinski, i jedan i drugi entitet imaju sisteme koji se ne razlikuju. Naime, u oba entiteta, kad je u pitanju izvršna i upravna vlast, izvor i nosilac iste su opći izbori i političke stranke.

Kako je nesporno da su izvor i nosilac izvršne vlasti općenito, pa i u BiH, opći izbori i političke stranke ili koalicije političkih stranaka, to je onda, ne samo pravo, već i obaveza građana da svojim masovnijim izlaskom na opće izbore sami neposredno odlučuju o izvršnoj vlasti u određenom mandatnom periodu.

U entitetu Republika Srpska, nosilac izvršne vlasti je lider političke partije-kandidat koji dobije najviše glasova na izborima (predsjednički ili prezidencijalni sistem vlasti). U entitetu Federacija BiH, lider političke partije-kandidat koji na općim parlamentarnim izborima dobije parlamentarnu većinu obrazuje od pripadnika stranke ili koalicije stranaka vladu kojoj on postaje prvi ministar (parlamentarni sistem vlasti). Formalno, prvi ministar je odgovoran Parlamentu Federacije BiH. Suštinski, mala je vjerovatnoća, pa i nikakva, da će u toku svog mandatnog perioda prvi ministar „sići“ s vlasti ako je njegova politička partija disciplinirana, odnosno ako je koalicija stranaka složna. Nažalost, nerijetko ova discipliniranost i sloga političkih partija u BiH bude primarno rezultat koji sa sobom donese partijski „kadrovi“ bez stručne kvalitete, ali sa potpunom

partijskom lojalnošću. Na ovaj način je prvi ministar u Federaciji BiH de facto imun od političke odgovornosti pred Parlamentom Federacije BiH isto onoliko koliko i predsjednik u Republici Srpskoj. Dakle, političke stranke ili koalicije stranaka i opći izbori predstavljaju suštinu odgovornosti izvršne vlasti u Federaciji BiH, ali i u Republici Srpskoj. To znači da se putem političke partije i općih izbora u BiH dolazi na čelo izvršne vlasti i provodi se partijska ili koaliciona politika, s tim da izvršnu vlast u njenom mandatu kontrolira ta ista politička partija ili koalicija političkih partija, umjesto da institucije kontrole vršenja javne vlasti svoj posao obavljaju u skladu sa insitucionaliziranim slobodama građana, što bi predstavljalo personifikaciju demokratizacije zasnovane na ustavu i zakonima. Zato je ovo u BiH jedna od najslabijih karika sistema javne vlasti. Drugim riječima, bez pomoći i podrške političke partije ili koalicije, nosilac izvršne vlasti u oba entiteta, ali i na državnom nivou, nemoćan je i bespomoćan. Bez političke podrške prvi ministar se ne može ni održati na vlasti do kraja mandata, a niti se može na sljedećim općim izborima pojaviti kao kandidat koji bi bio reizabran. Ukoliko kandidat izgubi stranačku podršku u oba entiteta u Bosni i Hercegovini, uključujući tu i državni nivo vlasti, to de facto znači i gubitak vlasti. Zato se kaže da je politički lider partije-kandidat, kao nosilac izvršne vlasti, ujedno i zatočenik-zarobljenik svoje političke partije ili koalicije partija. Zaključiti pitanje elaboracije izvršne vlasti na svim nivoima u BiH, čini nam se opravdanim jedino uz sljedeću konstataciju: Legitimitet izvršne vlasti treba tražiti u rezultatima njenog rada, a ne u činjenici njenog nastanka, odnosno konstituisanja. Ova konstatacija je inherentna sintagmi „izvršna vlasti“ jer ona predstavlja „gravitacioni centar političke vlasti“ (Marković, 1980: 241-243). Politički karakter izvršne vlasti predstavlja koncentracija interesa političke partije ili koalicije političkih partija, kao nosilaca izvršne vlasti. Vlada, kao plitičko-izvršni organ vlasti, kojoj je potka koalicija političkih partija i čija je ona zapravo emanacija, mora da vodi računa o svim posebnostima i različitostima njene političke većine, zbog čega je neophodno njeno stalno savjetovanje, pregovaranje i laviranje u cilju održanja na vlasti. Ovakve vlade su, u pravilu, bez autoriteta i prestiža. Za većinu koju treba da ima vlada, potreban joj je premijer ili prvi ministar koji uživa autoritativno povjerenje ostalih članova vlade. U Bosni i Hercegovini, u pravilu, premijeri u vladama ne uživaju takva autoritativna povjerenja koja uživaju kao vođe političkih partija koje su dobile većinu na parlamentarnim izborima i koje sa svojim koalicionim partnerima formiraju vlade. Suština parlamentarnog režima leži u ekvilibrijumu (ravnoteži) i harmoniji vlasti. Harmonija vlasti se uspostavlja između građana, parlamenata i vlada. Nažalost, bosanskohercegovačke državno-pravne strukture koje kontroliraju vršenje javne vlasti, u pretjeranoj su mjeri zasnovane na principima partijske države, što znači na principima političke podobnosti, neprofesionalizma,

netransparentnosti, neodgovornosti, materijalne zavisnosti, nestabilnosti statusa javnih funkcionera koji svoje funkcije obavljaju u cilju vlastitog bogaćenja u mandatnom periodu kao njihovom plijenu (Radinović, 2001:23). U zemljama u tranziciji, kao što je Bosna i Hercegovina, političke partije koje osvoje vlast istu održavaju koristeći izvršnu i upravnu vlast primarno kao svoje vlastito sredstvo za što duže vladanje. Empirija je pokazala da otpor reformama javne uprave u BiH, de facto i de iure, započinje kroz sabotiranje normativnih ciljeva od strane etno-nacionalnih lidera koji se zakonima tobože pokoravaju, ali ih nepogrešivo ne izvršavaju. Kada su u pitanju reforme društveno-političkog sistema u BiH, njeni etno-nacionalni vlastodršci baš na pomenuti način pružaju otpor i reformama javne uprave, jer im je ona osnovno i najvažnije sredstvo za održavanje na vlasti. Svi pregovori o budućnosti i reformama u našoj zemlji, neuspješni su, jer se vode sa etničko-entitetskih stajališta i principa, tako da se potpuno marginaliziraju građani ove zemlje i njena/njihova hiljadugodišnja običajnost, koja zapravo predstavlja emanaciju koegzistencije sličnih i različitih, a ne istih i suprotnih individua – građana. Da bi se ovo spriječilo ili bar dovelo u tolerantne granice, mišljenja smo da bi disjunktivno trebali uglavnom pozicionirati političko-izvršnu vlast kao prolaznu ili promjenljivu vlast političkih funkcionera, dok bi upravnu vlast trebalo uglavnom pozicionirati kao stalnu ili nepromjenljivu vlast upravnih službenika. Dok se ovo ne desi, izvršna i upravna vlast će i dalje biti najbolje i najefikasnije sredstvo za očuvanje samo vlasti vladajuće političke elite, bez njihovog neposrednog i učinkovitijeg učešća u ostvarivanju i zaštiti javnog interesa, odnosno pojedinačnih interesa građana. Da je to tako, najbolji egzemplar za ovu tvrdnju su upravo svi političko-teritorijalni nivoi vlasti u Bosni i Hercegovini.

Međutim, danas se savremeni upravni sistemi ne mogu zamisliti samo kao modeli uprave koji su tvoreni kao aparati vlasti, ali ni kao modeli autoritarnih struktura i procedura. Zašto? Pa javna vlast općenito, pa tako i upravna, isuviše je složen društveni fenomen čije ograničavanje i efikasnost ne mogu više da kontroliraju samo klasične institucije zasnovane na principu pozitivnog prava, kao što su inspekcije, sudovi i tužilaštva.

3. VANPRAVNI OBLICI KONTROLE UPRAVNE, ODNOSNO IZVRŠNE VLASTI U BOSNI I HERCEGOVINI

U ovu kontrolu je neophodno uključiti vanpravne oblike kontrole, kao što su npr. ombudsmani i javno mišljenje, jer je uprava neposredno i svakodnevno sa građanima, više nego i jedna druga djelatnost države. U protivnom, uprava će u BiH i dalje ostati glavni nosilac birokritizirane vlasti, jer će izvršna vlast nastojati, po svaku cijenu, smanjiti uticaj kontrolnih

funkcija koje bi objektivno trebale ograničavati njenu vlast. Zato je od posebnog značaja postojanje samostalnih i nezavisnih institucija koje kontroliraju ustavnost i zakonitost i na taj način uspostavljati realno ograničavanje izvršne vlasti, posebno po pitanju ostvarivanja prava i sloboda građana. Kao potvrdu ove konstatacije, navest ćemo primjer kontrole izvršne vlasti putem upravne inspekcije. Domašaj ove inspekcije, nažalost, znatno je ograničena i reducirana, kako po dometu, tako i po dejstvu. Naime, upravna inspekcija je pod neposrednim uticajem i kontrolom izvršne vlasti, te je izvršna vlast kontrolira i drži pod svojim neposrednim uticajem, i to putem, organizacionih, kadrovskih, finansijskih, funkcionalnih i kontrolnih ovlaštenja. U konačnici, najveći broj kontrolnih institucija u BiH je upravo u ovakvom položaju. Zato, demokratizacije društvenih odnosa u našem pravnom sistemu neće biti sve dok se kontrolna funkcija javne vlasti ne okrene građaninu kao čuvaru njegovih prava i sloboda, ali i da se istovremeno okrene prema izvršnoj vlasti, ali isključivo osamostaljena i profesionalizirana djelatnost, te kao takva započne stvarnu borbu u cilju zaštite prava i slobode građana koje potencijalno i realno ugrožava izvršna vlast. Dakle, kontrolna ili nadzorna funkcija ima istovremeno dvojak zadatak. S jedne strane kontroliše i ograničava izvršnu vlast, a sa druge strane, kontrolišući i ograničavajući izvršnu vlasti, na taj način posljedično pomažu građanima u ostvarivanju njihovih prava. Nadzor, odnosno kontrolu, treba da karakterizira s aspekta ekonomičnosti: jednostavnost, brzina i selektivnost. Drugim riječima, kod izvještavanja po pitanju kontrole, to treba činiti kvintesencijski sa dozom utilitarizma i to kroz standardizirano i kraće izvještavanje, a po mogućnosti i kroz tipizirani obrazac. Nadzor svakako ne smije nipošto biti kočnica samom procese rada u kontroli izvršne, odnosno upravne vlasti. S ovim u vezi, politički nadzor nad upravom zahtjeva vezanost upravnih organa za politička tijela, ali ne po pitanju postupka i načina rješavanja upravne stvari. Kao što znamo, neoboriva je pretpostavka da su upravne organizacije odgovorne za svoj rad, što znači da su u tome samostalne, a to podrazumijeva da se bilo ko, pa ni politička tijela, ne mogu miješati u njihov rad. Cijeneci postojeću situaciju (de iure i de facto) u Bosni i Hercegovini po pitanju depolitizacije i demokratičnosti upravne vlasti, cijenimo da bi, uz povjeravanje nadzornih funkcija specijaliziranim upravnim organizacijama, trebalo u našoj zemlji za jedno izvjesno vrijeme uvesti i masovniji oblik nadzora. Postojeće stanje u državno-pravnim funkcijama vlasti po pitanju nadzora, zahtjeva mobilizaciju, sveobuhvatnost i upoznavanje što većeg broja ljudi sa načinom i funkcioniranjem javne uprave. Sa empirijskog stanovišta, neophodno je dograditi i usavršiti standardne metode rada u funkciji nadzora, uključujući i izradu izvještaja

nadzornih organa (Pusić, 2002: 356).^{*} Da bi se ova kontrolna funkcija realizirala, kontrolu izvršne i upravne vlasti bi bilo neophodno obavljati prema pravnim i vanpravnim kriterijima. Kako je predmet kontrole izvršne i upravne vlasti, kao državne vlasti, zakonitost njihovog rada, to onda u ovu kontrolu spada: sudska kontrola i upravna kontrola uprave, te kontrola vlade i parlamenta, ako je u pitanju zakonitost rada ovih državnih vlasti i njihovih akata. Vanpravna kontrola se ne vrši prema pravnim kriterijima, te je predmet ove kontrole cjelishodnost rada izvršne i upravne vlasti. Dva su osnovna vida vanpravne kontrole. To je politička kontrola koju vrše predstavnička tijela i kontrola koju vrše specijalizovane institucije, kao što su ombudsmeni. Naposljetku, u vanpravnu kontrolu spada, po nama jako bitan vid kontrole, a to je kontrola koju vrši javno mišljenje. Ovu kontrolu treba posmatrati na dva načina. S jedne strane, pod javnim mišljenjem se podrazumjevaju svi građani jedne zemlje, što predstavlja javno mišljenje u širem smislu riječi. Pitanje vanpravne kontrole, koja se u pravilu tiče cjelishodnosti rada uprave, sudjelovanjem građana, veoma je važno u našem bosanskohercegovačkom upravnom sistemu. S obzirom da građani čine javno mišljenje, to javno mišljenje, posebno ono mišljenje koje lavira opće izbore, nikada ne bi trebalo biti bespogovorno i slijepo odano ni jednoj političkoj partiji, nego bi trebalo bdjeti nad svim političkim strankama kao njihov arbitar. Javno mišljenje bi trebalo da prati i objektivno vrednuje građane-nosioce transparentnih programa rada prožetih duhom tolerancije i liberalizma, pa na osnovu toga odlučiti koje će osobe, odnosno političke partije podržati. Sudjelovanje građana u kontroli rada uprave podrazumjeva učešće pojedinca-neprofesionalca, bilo kao individue ili kao predstavnika građana ispred njihovog odgovarajućeg organizacionog oblika. Veoma je bitno napomenuti da kontrola uprave od strane građana ne zavisi samo od pravnog okvira već i od profesionalnog i strpljivog vodstva kontrolirane upravne organizacije, odnosno članstva upravne organizacije. Tada građani postaju dio organizacijske strukture kontrolirane upravne organizacije. Međutim, treba naglasiti da će i tada značaj saradnje građana uveliko zavistiti od profesionalnog vodstva konkretne upravne organizacije. S druge strane, javno mišljenje predstavlja samo onaj dio građana koji se predstavlja-

^{*} Prema akademiku Eugenu Pusiću, izvještaj, kao završna faza upravnog pregleda, treba da sadrži: a) povezani prikaz činjeničnog stanja, b) dijagnostičko utvrđivanje problema, c) slabosti i teškoće postojećeg stanja potkrijepljene konkretnim podacima i d) prijedloge rješenja (osim deskriptivnog prikazivanja, uvoditi što više shematskih i grafičkih prikaza predloženih rješenja). Suprotno od izvještavanja o kojem piše akademik Pusić, ovo pitanje je u članu 86. Zakona o upravi Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, broj: 32/02, 102/09 i 72/17), regulisano nedostavno, pa se konstatuje da se o inspekcijском nadzoru sastavlja zapisnik koji naročito sadrži samo utvrđeno činjenično stanje i nepravilnosti i nedostatke u radu.

izražava u javnosti, putem sredstava javnog informiranja, te ovo predstavlja javno mišljenje u užem smisli riječi.

„Kao svijetli primjer izražavanja građana u javnosti putem sredstava javnog informiranja, navodi se aktivnost printanih medija u Švedskoj po pitanju kontrole uprave. Naime, u ovoj zemlji su se printani mediji izborili za pravo pristupa upravnim dokumentima. Na ovaj način printani mediji u Švedskoj vrše skoro sistemsku kontrolu uprave i gotovo svi printani mediji iznose redovno određenu problematiku u radu uprave. Na ovaj način je izgrađeno neprijeporno povjerenje građana u printane medije, kojima se građani, iz ovog razloga, ponekad obraćaju češće nego i ombudsmanu (Milkov, 2013: 18).

Borba za slobodu javnog informiranja je proces, bez obzira na sva upozorenja na neostvarivost i neostvarenost te slobode. Slobodu javnog informiranja bi trebalo cijeniti i kao jedan iznimno značajan domet ljudskog duha i uma kojima se stvaraju hrabra, odvažna i dalekovidna djela. Borba za slobodu javnog informiranja nije nikada zauvijek završen proces i ona se kao takva mora stalno iznova osvajati, jer dostignute slobode trebaju biti samo polazna osnova za osvajanje novih u službi građana. Dosadašnje spoznaje, odnosno iskustvo, govore nam da svakodnevna svijest građana treba da bude u skladu sa racionalnim principima, kao što su: Bog, prirodna prava, sreća i istina. Ovi principi su konstantni i konzistentni, te kao takvi koincidiraju. Najgore što bi se moglo desiti građanima u Bosni i Hercegovini je da ostane i dalje tvrdnja da se nikada nije više javno vjerovalo u Boga, a istovremeno nikada više građani jedne zemlje nisu bili toliko puta iznevjereni od strane njihovih političkih vođa, a koji se nerijetko skrivaju neposredno ili posredno iza vjerskih principa. Te vođe su na čelu svojih političkih partija i interesnih grupa, te na taj način neposredno vrše uticaj na predstavničke, a preko njih i na izvršne i upravne vlastodršce - autarhe na svim političko-teritorijalnim nivoima vlasti u državi Bosni i Hercegovini.

Bez ovakvog pozicioniranje kontrolne funkcije spram izvršne i upravne vlasti, neće moći biti moguće izvršiti ni reformiranje javne uprave kao javne službe u službi građana, a što bi trebao i morao biti naš ideal. Nije ovo samo specifičnost nerazvijenih zemalja, odnosno zemalja u tranziciji, kakva je i Bosna i Hercegovina. Naime, u svakom političkom sistemu poseban značaj ima izvršna vlast koja jedina raspolaže sa svim prerogativima države, jer ima najneposredniji odnos sa svojim građanima. Dok su vlada, predsjednik, odnosno predsjedništvo odgovarajuće političko-teritorijalne jedinice (jednom riječju političko-izvršna vlast) nosioci izvršne vlasti, dotle su organi javne uprave izvršioци vlasti. Baš ove činjenice daju izvršnoj vlasti, zajedno sa upravnom vlasti, sve potrebne realne mogućnosti da u vršenju vlasti ugrožavaju prava i slobode građana. Zato je odnos države i građana, po

nama, primarno pitanje preko koga se prelama cjelokupan politički sistem, odnosno sistem državne vlasti u cijelosti.

Europa ovo pitanje rješava po modelu uprave zasnovane na konceptu socijalne funkcije uprave i njene djelatnosti, tako da državna vlast prestaje biti ekskluzivno aparat vlasti i prinude, te se kao takva transformira u organizaciju sa socijalnom funkcijom koja pruža javne usluge građanima i obavlja javne službe, poput obrazovanja, zdravstvene zaštite, socijalne politike, privrednog razvoja, naučnog istraživanja, zaštite životne okoline i slično. Dakle, jedan od prioritetnih ciljeva upravne funkcije treba da bude razvijanje kulture, te bi kultura trebala da ima mnogo širi smisao i značaj od današnjeg, a sve u cilju obavljanja svih društveno korisnih djelatnosti za njene građane (Kržalić; 2017: 25).

4. CENTRALNI I ORGANI UPRAVE UŽIH DIJELOVA TERITORIJE BOSNE I HERCEGOVINE

Podjela organa uprave po vrstama, pa i u Bosni i Hercegovini, vrši se po različitim kriterijima, i to: državno-pravno uređenje, nadležnost, međusobni odnosi i teritorija (Milkov, 2012: 74-83). Kako smo jedan od kriterija označili kao državno-pravno uređenje, a već kazali da je BiH složena država uređena kao federacija, to nam se čini potpuno opravdanim ukazati na uređenost naše zemlje, posebno pojmovno i suštinski određujući decentralistički i centralistički način organiziranja političko-izvršne i upravne vlasti u jednoj društvenoj zajednici.

U najopćijem smislu, centralizacija predstavlja jačanje nadzora koji se obavlja iz jednog mjesta u organizaciji nad nekom djelatnošću ili djelatnostima. Suprotno od ovoga, decentralizacija predstavlja slabljenje nadzora iz jednog mjesta, te obavljanje istog na više mjesta (Pusić, 2002: 178).

Uvažavajući društveno-političko uređenje Bosne i Hercegovine, čini nam se opravdanim prikazati tri načina sadržajnog prenošenja funkcija u procesu od centralizacije prema decentralizaciji. Prvi način je prenošenje, odnosno decentralizacija izvršenja u kome centralni ili općenitiji organ zadržava odlučivanje i nadzor nad izvršenjem. Ovakav način prenošenja ili delegacije ili decentralizacije predviđen je članom 108. stav 2. Zakona o upravi Republike Srpske (Službeni glasnik RS, broj: 115/2018), po kome Vlada ovog entiteta i organi uprave zadržavaju za sebe odgovornost za izvršavanje povjerenih, odnosno prenesenih poslova uprave. Drugačije rečeno, ovo je najslabiji način decentralizacije jer se nadzor obavlja samo s jednog mjesta, a to je Vlada entiteta ili organi uprave entiteta.

Drugi, predstavlja decentralizaciju izvršenja i odlučivanja, te tada općenitiji organ zadržava za sebe samo nadzor. Naposljetku, treći način

predstavlja decentralizacija izvršenja, odlučivanja i značajnog dijela nadzora, tako da općenitiji organ zadržava samo neke nadzorne funkcije. Koji vid decentralizacije primijeniti u BiH, faktičko je pitanje. Pri tome treba imati na umu da se decentralizacija vrši u mjeri u kojoj postoje druga sredstva za osiguranje povezanosti u jednu cjelinu. Granicu između centralizacije i decentralizacije treba tražiti u činjenicama da organizacije, s jedne strane, utjelovljuju diobu rada, a s druge strane, da organizacije funkcioniraju kao povezane cjeline. Budući da svaka organizacija vlasti podrazumijeva i podjelu rada, to znači da potpuna centralizacija državne vlasti ne može postojati. U konačnici, svaka dioba rada je ujedno i decentralizacija, jer se cjelovit zadatak dijeli na više poslova koje obavljaju različiti ljudi. Decentralizaciju o kojoj je ovdje riječ, ne treba miješati da dekoncentracijom. Naime, decentralizacija podrazumijeva prenošenje određenih poslova na niže političko-teritorijalne jedinice, dok dekoncentracija znači obrazovanje područnih organizacionih jedinica centralnih organa koji te poslove obavljaju samo na jednom dijelu teritorija koji u cijelosti pokriva centralni organ (Pusić, 1985: 335). Potpuna decentralizacija u smislu prestanka nadzora, nemoguća je, kao što je nemoguća i potpuna centralizacija. Pri tome je važno znati da ni jedna organizacija nije samo dioba rada, već i iznimno bitno, jedinstvo svrhe. Upravo ova potonja činjenica zahtjeva poseban odnos centralizacije i decentralizacije, odnosno odnos ravnoteže u permanentnom djelanju. Sve veći broj društvenih funkcija zahtjeva da se u njihovo vršenje uključi što veći broj ljudi-interesenata, što im omogućava tendencija decentralizacije. Istovremeno, sve prisutnije stalno širenje teritorija i sve veći broj ljudi koji djelaju u pravcu novih i jedinstvenih ciljeva, zahtjeva stalnu centralizacijsku tendenciju. Jednu od najvećih opasnosti koju sa sobom donosi uprava koja preuzima nove poslove i za njih osniva nove organizacije i prima nove djelatnike, tiče se disfunkcionalne uprave, a što je zahvatilo sve nivoe vlasti u Bosni i Hercegovini. Naime, na porast uprave utiču i određeni razlozi koji nisu objektivne naravi, kao što je dupliranje poslova, stvaranje novih organa da vrše iste poslove koje su već vršili neki subjekti, a bez ukidanja starih, uz dupliranje izvršilaca poslova. Ovakav porast uprave predstavlja njen disfunkcionalan rast, od koga „korist“ imaju samo vladajuće političke strukture, jer im to postaje novo biračko tijelo.

Iako centralizacija i decentralizacija predstavljaju suprotne tendencije, ipak se mora kazati da su ove tendencije u slučaju objektivizirane primjene, zapravo ravnoteža satkana od njihovih suprotnosti kojima se balansira realnost društvenog življenja. To znači da suprotnost između centralizacije i decentralizacije u suštini predstavlja jedinstvo u smislu da svaka aktivnost u jednom smjeru ipso facto zahtjeva i mjeru u drugom smjeru. Uostalom, da ovo nije nikakva kontradikcija, potvrdila je i Komisija Ujedinjenih nacija

svojom preporukom da nerazvijena područja-zemlje, kao što je Bosna i Hercegovina, provode „opreznju centralizaciju i u isti mah djelotvorno prenošenje ovlaštenja na niže nivoe“ (Pusić, 2002: 181).

Zašto bi bilo dobro podržati preporuku Komisije Ujedinjenih naroda u Bosni i Hercegovini? Centralni organi koji obavljaju poslove na cijeloj političko-teritorijalnoj jedinici, ne moraju da budu i najviši organi, mada ni to u praksi nije rijetka pojava. Necentralizirani organi, ovisno od stepena samostalnosti, mogu da budu, s jedne strane, centralizirani – a to su područni nesamostalni organi i decentralizirani, a to su lokalni samostalni organi, s druge strane. Centralizirani - područni organi, s obzirom da su izdvojeni od centralnih organa, zato se zapravo mogu označiti kao centralizirani necentralni organi i obavljaju prenesene poslove od strane centralnih organa na jednom dijelu teritorija koji pokriva centralni organ. Zato su područni organi podređeni centralnim organima u jednom hijerarhijskom naredbodavnom odnosu viših i nižih organa. Decentralizirani – lokalni organi, za razliku od centraliziranih necentralnih organa, organizaciono i funkcionalno su potpuno samostalni organi, zbog čega ih mi označavamo kao decentralizirane necentralne organe. Ovi organi većinski obavljaju poslove svoje vlastite-lokalne djelatnosti u svojstvu lokalne samouprave, nad kojim centralni organi mogu da imaju jedino kontrolu zakonitosti i to nerijetko i predmetno ograničenu. Istina, decentralizirani necentralnim organima se može povjeriti i vršenje poslova od strane državnih organa, ali tada vrše tuđe upravne poslove u svojstvu lokalne uprave. S obzirom da ovi decentralizirani necentralni organi pretežno obavljaju poslove iz vlastitog djelokruga, kao svoju lokalnu samoupravnu djelatnost, zato se za njih može kazati da ne pripadaju državnom aparatu, odnosno da nisu državni organi uprave, već predstavljaju decentraliziranu lokalnu vlast. Zbog toga bi ovaj segment državnog upravnog aparata, uvažavajući pretežnost poslova, bilo ispravnije označavati kao lokalna samouprava i uprava, a ne obratno.

Što se tiče Bosne i Hercegovine, ona ne samo da nije pristupila tendencijama centralizacije i decentralizacije na navedeni način, već njena birokratizirana vlast koristi upravu kao glavni oslonac za ostvarivanje svojih usko grupnih ciljeva. Naime, permanentno se, u cilju očuvanja vlasti, zagovara primarno, ili centralizacija ili decentralizacija izvršne i upravne vlasti. Esencijalni problem predstavlja birokratizirana vlast. Kao egzemplar stanja po ovom pitanju u BiH, respozivno ćemo predstaviti tendenciju decentralizacije vlasti, koja je nažalost birokratizirana u našoj zemlji. Eksplicitna je konstatacija da danas u BiH decentralizirane organe vlasti ne formiraju i funkcionere ne imenuju državni organi, već najmoćniji politički lideri. Njima nerijetko nije cilj zadovoljavanje općeg ili zajedničkog interesa u kome bi u prvom planu bila prava i slobode građana, već njihovi pojedinačni ili uskogrupni interesi, zbog čega oni postaju politikanti, a ne

politički lideri. Politikantima je primaran njihov lični interes u što dužem vremenskom periodu. Na izvršnu i upravnu vlast gledaju kao na ličnu vlast koju koriste za sticanje lične imovine na teret društvene zajednice, a svoj mandat rabe kao plijen, a pri tome ne birajući sredstva kako bi mandat bio bar jednom, a poželjno i više puta obnavljan. Zbog navedenog, praksa je pokazala da BiH, u pravilu, ima konsocijacijsko društveno-političko uređenje koje nerijetko predvodi sinekura kadar. Ovakvo stanje primarno dovodi do masovnih migracija iz BiH, u kojima nažalost prednjači mlađi naraštaj. Ovakvo bi stanje u Bosni i Hercegovini trebalo čim prije prestati, jer rješavanje pitanja državne vlasti na ovakav način predstavlja demokratski, pravni i politički nonsens (Purišević, Kržalić, 2020: 92-105).

Za razliku od ovog nepoželjnog, Bosni i Hercegovini je potrebna demokratska decentralizacija na naprijed navedeni način, u kojoj bi u demokratski decentralizirane organe političke funkcionere na općim izborima neposredno ili posredno birali građani odgovarajuće političko-teritorijalne jedinice. Po ovom pitanju, najkorisnije iskustvo za BiH bi mogla biti, toliko pominjana, organizacija vlasti u Švicarskoj. Naime, po uzoru na kantone u ovoj zemlji, i u BiH bi građani mogli neposredno i demokratski rješavati sva svoja važnija pitanja. To znači da bi se vršenje vlasti moglo obavljati putem tzv. samoupravne decentralizacije (obavljanje poslova iz vlastite nadležnosti), a što bi obuhvatilo vršenje što većeg broja poslova putem demokratskih decentraliziranih organa. Jedan manji broj poslova ostao bi centraliziran i njih bi vlast vršila preko posebnih centraliziranih necentralnih organa. To znači da bi tada u BiH imali dvije vrste necentraliziranih organa: centralizirane i decentralizirane.

U ovom sistemu bi necentralizirani organi obavljali dijelom centralizirane poslove. To su poslovi koje bi općenitiji organi prenijeli na specijalizirane necentralizirane organe vlasti koje bi oni obavljali uz dio decentraliziranih poslova koji spadaju u njihovu izvornu ili originarnu nadležnost. Kad je u pitanju decentralizacija uprave, onda o ovome treba posebno voditi računa, jer je ova decentralizacija, s jedne strane najčešća, a istovremeno, s druge strane i najuža.

5. ZAKLJUČAK

Za Bosnu i Hercegovinu, najvažnija je podjela na teritorijalnu i neteritorijalnu decentralizaciju. Teritorijalna decentralizacija je određena teritorijom, kao što su kanton, okrug, grad i općina. Ovako decentralizirane jedinice bi na svojim teritorijama obavljale poslove koje im prenesu centralni organi uz njihove izvorne ili decentralizirane poslove. Neteritorijalna decentralizacija bi se vršila u slučaju kada bi se neki poslovi osobne naravi, koji spadaju u državnu nadležnost, vršili putem posebnih organa na

decentralizirani način, kao što su npr. poslovi koji se tiču određenog zanimanja. Isto tako, neteritorijalna decentralizacija podrazumijeva i decentralizaciju određenih javnih službi, kao što se npr. poslovi socijalnog osiguranja, zdravstvene zaštite i slično.

Neophodni poslovi reorganizacije i objektivizacije državno-pravnih funkcija, putem kojih građani treba da ostvare i zaštite svoja pripadajuća prava i slobode, predstavljaju proces koji je prvo neophodno pokrenuti, te realno ograničiti izvršnu vlast, kako bi građani *de iure* i *de facto* mogli ostvarivati svoja pripadajuća prava i slobode građana.

Zato, građani Bosne i Hercegovine bi trebali svi da traže bolje, posebno stručan i politički neutralan i nepristrasan službenički kadar, a pri tome istovremeno očekivati da im svima baš za toliko, koliko su i tražili, i bude bolje. Ne postavljati zahtjev državnoj vlasti i ne tražiti odmah poduzimanje konkretnih i učinkovitih aktivnosti na reformiranju javne uprave, sigurno znači nepromijenjeno stanje, a to će imati za posljedicu još brojnije migracije radno sposobnih građana iz Bosne i Hercegovine diljem svijeta.

Uvažavajući sve posebnosti i specifičnosti društveno-političkog uređenja države Bosne i Hercegovine, u tom kontekstu i ukazujemo na klasifikacije organa uprave i na njihove specifičnosti, te sličnosti i razlike. Pri ovim klasifikacijama, posebno treba voditi računa o teritoriji, a potom i nadležnosti i međusobnim odnosima organa, imajući pri tome uvijek u vidu, kao prejudicijelno pitanje, društveno-političko uređenje zemlje.

LITERATURA

1. Dedić, S., 2001. Upravno pravo Bosne i Hercegovine. Bihać/Sarajevo: Pravni fakultet Univerziteta u Bihaću i Magistrat Sarajevo.
2. Đelmo, Z., Selimić, M. 2011. Politički pristup provedbi Ustava BiH. Časopis Uprava. Fakultet za upravu, pridružena članica Univerziteta u Sarajevu.
3. Kržalić, A., 2017. Vanjska i sigurnosna politika Europske unije. Sarajevo: Nova sigurnosna inicijativa
4. Marković, R., 1980. Izvršna vlast. Beograd: Savremena administracija.
5. Milkov, D., 1983. Samostalnost organa uprave u vršenju upravne djelatnosti. Beograd: Pravni život.
6. Milkov, D., 2012. Upravno pravo I (uvodna i organizaciona pitanja). Novi Sad: Pravni fakultet Univerziteta u Novom Sadu.
7. Milkov, D., 2013. Upravno pravo III (kontrola uprave). Novi Sad: Pravni fakultet
8. Purišević, F., 2010. Boračka prava u Bosni i Hercegovini i državama okruženja. Sarajevo: Službeni list Bosne i Hercegovine.
9. Purišević, F., 2012. Opći upravni postupak u Bosni i Hercegovini. Sarajevo: JP NIO Službeni list BiH.
10. Purišević, F., Kržalić, A., 2020. Analiza radnopravnog zakonodavstva Bosne i Hercegovine kao potisnog faktora migracija«, Časopis za društvene i tehničke studije, broj: 1/2020, Visoka škola CEPS-Centar za poslovne studije Kiseljak, str. 92-105.
11. Pusić E., 1985. Upravni sistemi I. Zagreb: Grafički zavod Hrvatske.
12. Pusić, E., 2002. Nauka o upravi. Zagreb: Školska knjiga.
13. Radinović, D., 2001. Ombudsman i izvršna vlasti. Beograd: „Službeni glasnik“ Savet za državnu upravu Vlade Republike Srbije.
14. Selimić, M. 2018. Pravo na dobru upravu kao osnovno pravo prema povelji Evropske unije o temeljnim pravima. Časopis Anali, Pravni fakultet Univerziteta u Zenici.
15. Staničić, F., 2018. Razlikovanje javnog interesa, općeg interesa i interesa Republike Hrvatske u kontekstu javnopravnih ograničenja prava vlasništva. Split: Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 55, 1/2018.
16. Weber, M., 1976. Privreda i društvo, Beograd.
17. Zakona o upravi Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, broj: 32/02, 102/09 i 72/17),
18. Zakona o upravi Republike Srpske (Službeni glasnik RS, broj: 115/2018)