

OBLICI PRAVNE ODGOVORNOSTI POLITIČKIH FUNKCIONERA I SLUŽBENIKA IZVRŠNE I UPRAVNE VLASTI U BOSNI I HERCEGOVINI DE LEGE LATA I DE LEGE FERENDA

PREGLEDNI NAUČNI RAD

UDK 341.225:343.271(497.6)

DOI 10.7251/DEFSR2353033P

COBISS.RS-ID 138678529

Prof. dr. Fuad Purišević¹

Prof. dr. Armin Kržalić²

Sažetak: Pitanje odgovornosti općenito, a posebno oblika pravne odgovornosti, bilo je, jeste i biće aktuelan problem bilo kog društvenog sistema. Društveni sistem je zapravo onoliko stabilan i progresivan, koliko se poštuju i ostvaruju principi i norme odgovornog ponašanja. Odgovorno ponašanje se ne može postići deklaracijama i proklamiranjem normi, već to predstavlja permanentnu aktivnost na efektuiranju pravnih normi od strane upravne vlasti u ambijentu stabilne i progresivne politike koju utvrđuje izvršna vlast. Na ovaj način se zagovara i favorizira odgovorno djelovanje, te svijest o neminovnosti odgovornog rada. U protivnom, slijede sankcije koje su posljedice nepoštivanja pravnih normi. Rad analizira pravno političku odgovornost kadrova u užem i širem smislu, kao i sve druge oblike pravne odgovornosti političkih funkcionera (krivičnu, građansku, prekršajnu i disciplinsku). Pravna politička odgovornost političkih funkcionera je posljedica povrede pravne norme/i. Te pravne norme političkim funkcionerima eksplicitno nalažu izvršavanje njihovih poslova na određeni način i po određenom postupku. Otud i opredjeljenje da na objektivnoj ravni, putem deskriptivne metode analiziramo oblike pravne odgovornosti političkih funkcionera i službenika izvršne i upravne vlasti u Bosni i Hercegovini. Rezultati analize ukazuju da je politička odgovornost funkcionera u našoj zemlji de facto vanpravna, pa zbog toga i nije regulisana pravnim normama. To praktično znači da je politička odgovornost funkcionera u Bosni i Hercegovini u potpunosti izvan sfere prava, što je nonsens.

¹ Fakultet za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo

² Fakultet za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo

Ključne riječi: pravna politička odgovornost, politički funkcioneri, izvršna vlast, odgovorno djelovanje

1. UVOD

Odgovornost pojedinca mora koincidirati sa stepenom njegovih ovlaštenja, pa oni subjekti koji imaju veća prava i ovlaštenja, moraju biti značajno odgovorniji u odnosu na one subjekte koji imaju manja prava i manja ovlaštenja. To nipošto ne znači da i lica sa manjim pravima i ovlaštenjima nisu nikako odgovorna za svoj rad. Lična odgovornost bi morala da predstavlja osnov svih oblika odgovornosti. U svakom društvenom sistemu, odgovornost bi trebala predstavljati pretpostavku društvene discipline i građanskog progressa. Neodgovorno ponašanje pojedinca ili grupe lica se nikada ne dešava slučajno. Ovakvo ponašanje zapravo je pokazatelj stanja društvenih odnosa u jednoj zajednici. Da bi politički funkcioneri ili službenici mogli biti pozvani na odgovornost, prethodno moraju biti precizno utvrđeni njihovi zadaci i obaveze, te da im se normativnim aktima utvrde ovlaštenja i odgovornosti. Ako toga nema, onda nema ni osnova da se isti pozivaju na odgovornost. Zato, ako odgovornost nije potpuno: utvrđena, normirana i efektivirana, to onda neprijeporno ima za posledicu dezorganizaciju društvenog sistema u cijelosti. Kakav je pristup odgovornost političkih funkcionera i službenika izvršne i upravne vlasti u Bosni i Hercegovini, koji su problemi u kadroviranju ljudskih potencijala, upravo su pitanjana za čijim odgovorima tragamo u ovom radu.

2. RAZVRSTAVANJE KADROVA U UPRAVI U ODNOSU NA NJIHOV POLOŽAJ, DUŽNOSTI I OVLAŠTENJA

Supstrat svake organizacije čine kadrovi. Svaka organizacija, s obzirom da je nezamisliva bez ljudi, onda ona od njih primarno i zavisi. Ljudski faktor u svakoj organizaciji označavamo najčešće terminom kadrovi. Kadrove posmatramo u užem i širem smislu riječi. Kadrovi u užem smislu su rukovodeći djelatnici (politički funkcioneri u užem i širem smislu), te kadrovi u širem smislu, gdje spadaju svi djelatnici u jednoj organizaciji (službenici i namještenici), kao njen profesionalan kadar .

Ovako širok broj kadrova u upravi, s obzirom na njihov različit položaj, dužnosti i ovlaštenja, a što je uslovljeno njihovim radno-pravnim/

službeničkim statusom, neophodno je razvrstati u tri grupe, te jedino na taj način tretirati njihova prava i obaveze.

To su:

- 1) izabrani kadrovi,
- 2) postavljeni kadrovi i
- 3) zaposleni u organima uprave (službenici i namještenici).

1) Izabrane kadrove biraju i razrješavaju predstavnički organi. U ovu kategoriju izabranih lica na državnom, entitetskom i kantonalnom nivou u Bosni i Hercegovini spadaju ministri. Ministarstva, kao najvažniji organizacioni oblik organa uprave, postoje neovisno od promjena u svom kadrovskom sastavu. Ovlaštenja ministara, koji su politički funkcioneri na čelu ministarstava, nisu njihova lična ovlaštenja, već su to ovlaštenja funkcije koja ministri imaju dok se nalaze na toj funkciji. Ministre, kao rukovodioce organa uprave, imenuje i smjenjuje organ određen ustavom i zakonom, jer su u pitanju politički funkcioneri. Njihov lični status je zato predmet ustavnog prava i na njih se primjenjuju posebni zakoni. Na njih se mogu primjeniti i propisi o službenicima, ali samo na shodan način i pod uslovom da nema posebnih propisa koji regulišu lični status političkih funkcionera.

2) U postavljene kadrove spadaju lica koje postavljaju i razrješavaju vlade. To su u Bosni i Hercegovini: funkcioneri koji rukovode radom organa uprave u sastavu samostalnog organa, sekretari ministarstava, pomoćnici ministara, direktori upravnih organizacija i njihovi zamjenici i pomoćnici.

Izabrani i postavljeni kadrovi spadaju u kategoriju političkih funkcionera, a njihova razlika je u tome, da li rukovode radom organa uprave ili spadaju u grupu ostalih političkih funkcionera.

3) Zaposlene kadrove u organima uprave predstavljaju službenici i namještenici koja se u radni odnos primaju odlukom funkcionera koji rukovodi radom organa uprave, zbog čega oni predstavljaju i najbrojniju grupaciju kadrova u upravi, ali i grupaciju sa najmanjim ovlaštenjima. Službenički kadar mora jednako kvalitetno biti na dispoziciji svakoj političkoj partiji koja osvoji vlast. Na njihov službenički status ne utiču političke promjene. Lični status službenika, kao profesionalnog kadra,

regulisan je posebnim propisima o državnoj službi, odnosno državnim službenicima na različitim političko-teritorijalnim nivoima vlasti u BiH i ovi propisi zapravo predstavljaju izvor službeničkog prava koje se sve više izdvaja iz upravnog prava i postaje zasebna grana prava.

Dakle, ovisno od toga da li su u pitanje izabrani kadrovi, kao politički funkcioneri u užem smislu - ministri, ili su u pitanju postavljeni kadrovi koje postavljaju i razrješavaju vlade, kao političko-izvršni organi (direktori, zamjenici, sekretari, pomoćnici) ili su pak u pitanju zaposleni kadrovi (službenici i namještenici), svi se oni samo na ovakav način moraju posmatrati.

Zbog toga imaju i potpuno različit položaj, dužnosti i ovlaštenja, a to znači i potpuno različit radno-pravni status.

Politički funkcioneri svoje poslove ne obavljaju kao osnovno zanimanje, kao svoju profesiju. Njihove dužnosti su uvijek temporalnog karaktera.

Dužnosti zaposlenih kadrova nisu prolazne. Osnovna vrlina zaposlenih kadrova (službenika) treba da bude stručnost, kompetentnost, politička neutralnost i nepristrasnost, te kao takvi služe svakoj političkoj partiji koja osvoji vlast. Službenici svoje poslove obavljaju kao svoje osnovno zanimanje, kao svoju profesiju. Zato, bez ovakvog pristupa službenicima, neće biti ni neizostavne profesionalizacije uprave, a što predstavlja prioritetnu aktivnost u cilju dobijanja statusa kandidata, a nakon toga i određivanja datuma za otvaranje pristupnih pregovora i ulaska Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju.

Prema tome, samo je vrh upravne piramide vezan sa politikom i samo na njega mogu da utiču političke promjene, što znači da se politički funkcioneri ne mogu nikako izjednačavati sa zaposlenim kadrovima (službenicima), jer se njihov lični status reguliše posebnim propisima, a samo u slučaju da nema tih posebnih propisa, onda se na njih, ali na shodan način, primjenjuju posebni propisi koji regulišu status profesionalnog službeničkog kadra.

3. PRAVNA POLITIČKA ODGOVORNOST I NJEN ODNOS PREMA OSTALIM OBLICIMA PRAVNE ODGOVORNOSTI

Krivična, građanska, prekršajna i disciplinska odgovornost su uvijek pravnim normama regulisane, što bi moralo da vrijedi i za pravnu političku odgovornost. Pravna politička odgovornost inače, a posebno u Bosni i Hercegovini, morala bi biti potpuno vezana pravnim normama, kao što se to čini i kod preostala četiri oblika pravne odgovornosti.

U Bosni i Hercegovini pravnoj političkoj odgovornost nipošto ne treba dozvoliti da popunjava prostor između navedena četiri oblika odgovornosti, na način što bi joj se pripisala elastičnost i fleksibilnost, a što se sada nerijetko čini. Politička odgovornost, kao jedan od oblika pravne odgovornosti u našoj zemlji, nažalost prekriva prostor svih drugih oblika pravne odgovornosti, pa tako nerijetko isključuje: krivičnu, građansku, prekršajnu i disciplinsku odgovornost, kao preostale pravne oblike pravne odgovornosti. Ova činjenica stvara privid da sistem s političkog gledišta funkcioniра, mada su u ovom našem slučaju potpuno ugroženi: načelo zakonitosti i načelo jednakosti svih građana, kao i druga popratna pravna načela.

S obzirom da je pravna politička odgovornost „rezervirana“ samo za političke funkcionere, onda ona nipošto ne smije da zasjenjuje ili potpuno prekriva, odnosno isključuje sve ostale oblike pravne odgovornosti. Zato je pravnu političku odgovornost neophodno precizirati pravnim normama i posebno voditi računa kako ona u praksi funkcioniše i kako se efektuira.

Ovaj oblik pravne odgovornost, zaista je poseban i specifičan, jer se samo u njemu susreću i dodiruju politika i pravo, ali bez njihovog međusobnog prožimanja. S obzirom da je ova konstatacija tačna, to znači da je neophodno i praktično spriječiti da pravo bude prekriveno politikom. Da bi se to ostvarilo, neophodno je u kontinuitetu na objektiviziran i transparentan način voditi računa o funkcioniranju sistema i efektima pravne političke odgovornosti.

Odnos pravne političke i ostalih oblika pravne odgovornosti treba da bude u funkciji rješavanja neriješenih općih i pojedinačnih situacija, a sve u skladu sa zakonom i uz poštivanje jednakosti građana. U protivnom, pravna politička odgovornost će prekriti i eliminirati ostale oblike pravne

odgovornost i kao takva pozicionirati političke funkcionere štiteći ih kao autarhe kroz kriminal, korupciju, nepotizam i ostale pošasti društva koje neprijeporno uništavaju i onemogućavaju stvaranje društveno-političkog sistema koji bi bio u službi svojih građana.

Ovo stanje je dobrano prisutno u Bosni i Hercegovini, a rezultat je upravo činjenice što mi, ne samo da nemamo funkcionalnu pravnu političku odgovornost političkih funkcionera, nego ova odgovornost funkcionira kao vanpravna politička odgovornost (bez uporišta u propisima) i kao takva je prekrila sve ostale oblike odgovornosti (krivičnu, građansku, prekršajnu i disciplinsku). Ovakvo stanje je dovelo do toga da preostala četiri oblika pravne odgovornosti nemaju ni blizu svoj potrební domašaj, zbog čega su u kontinuitetu već decenijama u našoj zemlji prisutne negativne posljedice po pitanju razvoja i prosperiteta društva u cijelosti. Ključni razlog za ovakvo stanje je što su: krivična, građanska-imovinska, prekršajna i disciplinska odgovornost političkih funkcionera i službenika prikrivene zapravo političkom neodgovornošću. Ako se u našoj zemlji i govori o političkoj odgovornosti, onda se po pravilu najčešće radi o vanpravnoj političkoj odgovornosti, a ne o pravnoj političkoj odgovornosti. Vanpravna politička odgovornost je potpuno izvan sfere prava, pa zato uopće nije ni normirana, a što je pravni nonsens. Ovakva odgovornost je zato bez ikakvog učinka i njome se neposredno petrificira konsocijacijsko društveno-političko uređenje.

3.1. Pravna politička odgovornost političkih funkcionera, kao nosilaca javnih funkcija

Politička odgovornost se vezuje jedino za političke funkcinere koji učestvuju u vršenju političke vlasti, te su kao takvi dio ukupne političke strukture zemlje. Svaki od političkih funkcionera raspolaže ovlastima koje mu daje funkcija, ali u cilju adekvatnog obavljanja ovlasti javne funkcije, a ne svojih ličnih ovlasti.

Politička odgovornost javnih-političkih funkcionera predstavlja jedan od oblika pravne odgovornosti. Dakle, pored: krivične, građanske, prekršajne i disciplinske odgovornosti, postoji i politička odgovornost, kao peti oblik pravne odgovornost koji je kompatibilna nosiocima javnih-političkih funkcija. Zbog nedovoljno, nepotpuno i nefunkcionalno

uređenog sistema u Bosni i Hercegovini, smatramo nepotrebnim tretirati pitanje vanpravne političke odgovornosti u našoj zemlji. Jer, esenciju vanpravne političke odgovornosti određuje uvijek društveno-političko uređenje, odnosno moralno-politička odgovornost kadrova (Popović, Marković, Hrnjez, & Kuzmanović, 1984, str. 380). S obzirom da je društveno-politički sistem naše zemlje nedostatan uređen, a uvažavajući činjenicu da postupak vanpravne političke odgovornosti nije nikada pravnim normama regulisan, zbog čega je u potpunosti izvan sfere prava, to onda objektivno cijenimo da nam u ovoj fazi izgradnje društveno-političkog sistema zemlje ova vanpravna odgovornosti nije potrebna, jer je za nas neučinkovita.

S obzirom da se u našoj zemlji frazama, a ne radom i sa odgovornošću obavljaju nerijetko poslovi političkih funkcionera, to se onda: javlašluk, rasipništvo, egoizam, malograđanština, ignoriranje i primitivizam mogu spriječiti jedino sa svim navedenim oblicima pravne odgovornosti, uključujući i pravnu političku odgovornost. S obzirom da su nered i neodgovornost u radu u Bosni i Hercegovini postali česta pojava, bojimo se da neodgovornost političkih funkcionera i službenika ne postane izraz stanja duha i društvenog bitka, što je izuzetno opasno ako se ne zaustavi ova postojeća negativna progresija.

Pravnu političku odgovornost nosilaca javnih funkcija određuje:

(1) Necjelishodan ili nesvrshishodan rad nosilaca javnih funkcija koji nije u skladu sa stavom, shvatanjem, mišljenjem ili interesima političko-teritorijalne jedinice u čije ime obavljaju funkciju;

(2) Odgovornost se podnosi onom tijelu, odnosno organu koji su tog nosioca javne funkcije: izabrali, imenovali ili postavili na funkciju čije necjelishodno ili nesvrshishodno obavljanje predstavlja osnov za pozivanje na odgovornost;

(3) Postupak pravne političke odgovornosti je od inicijative za pokretanje postupka, pa kroz različite faze postupka, te zaključno sa odlukom nadležnog organa, utvrđen pravnim normama i

(4) Konačno, sankcija pravne političke odgovornosti je uvijek samo jedna. Ona je nažalost nosiocima javnih funkcija u Bosni i Hercegovini praktično nepoznanica. Naime, odluke nadležnih tijela ili organa prema izabranim i postavljenim kadrovima, sastoje se samo u jednom, a to je

opoziv, smjena, odnosno razrješenje dužnosti. Na ovaj način bi se raskidao odnos objektivnog povjerenja koji je do tada povezivao tijelo ili organ, s jedne strane, te nosica javne funkcije, s druge strane.

Između ministara – članova vlada koji snose političku odgovornost, te najvećeg broja kadrova, a to su javni službenici kao pripadnici profesionalne javne službe koji ne podliježu političkoj odgovornosti, javlja se izvjestan broj političkih funkcionera u širem smislu, koji se nalaze između ove dvije kategorije kadrova. Ipak, koliko god bila specifična ova kategorija kadrova koja se nalazi između ove dvije opisane, mora se kazati da je i ona ipak u značajnoj mjeri politička, istina u širem smislu riječi. Političke funkcionere u širem smislu predstavljaju kadrovi koje na odgovarajuće dužnosti postavljaju vlade.

Obavljanje svake političke funkcije podrazumijeva obligatno poštivanje ustava i zakona. U slučaju kršenja ustavnih i/ili zakonskih odredbi, to onda podrazumijeva obaveznu odgovornost političkih funkcionera, a što onda zapravo predstavlja njihovu krivičnu odgovornost. Kako pravne odgovornost ne isključuju jedna drugu, to onda znači da politički funkcioner može istovremeno vršenjem svoje funkcije da nanese štetu drugome, a što zapravo predstavlja njegovu građansku (imovinsku) odgovornost. Obavljanjem svoje funkcije, politički funkcioneri mogu istovremeno da načine i prekršaj u svom radu, kao manje društveno opasno djelo u odnosu na krivičnu odgovornost, a što onda zapravo predstavlja njihovu prekršajnu odgovornost. Najзад, politički funkcioneri mogu da povrijede i pravila discipline, obavljajući svoje radne zadatke uz poštivanje etičkog kodeksa ponašanja, tako da kršenje tih pravila za političke funkcionere povlači za sobom i disciplinsku odgovornost. Zbog toga je neophodno eksplicitno urediti sva četiri ova potonja oblika pravne odgovornosti putem jasnih pravnih normi, a posebno u pogledu: osnova odgovornosti, nadležnosti organa, postupka i sankcije.

Što se tiče političke odgovornosti, ona bi morala biti posljedica datih većih ili manjih ovlaštenja za vršenje političke funkcije kojima funkcioner samostalno raspolaže (Purišević, 2021). Ta ovlaštenja političkim funkcionerima posredno ili neposredno daju oni koji su ih na te funkcije izabrali ili postavili. Međutim, to nipošto ne znači da se davalac ovlaštenja odrekao svog prava da kontroliše rad političkih funkcionera i da ih u slučaju potrebe pozove na odgovornost.

Kad je u pitanju ova kontrola i odgovornost političkih funkcinera u Bosni i Hercegovini, problem predstavlja činjenica da nerijetko politička odgovornost prekrije cijeli prostor pravne odgovornosti i na taj način praktično isključuje sve ostale oblike pravne odgovornosti (krivična, građanska, prekršajna i disciplinska). Pored toga što su ovo u našoj zemlji klasični oblici zloupotrebe vlasti, koji bi trebali da povlače za sobom sve oblike pravne odgovornosti, to se u Bosni i Hercegovini ne dešava jer je politička odgovornost prekrila sve ostale oblike pravne odgovornosti, te ih na taj način isključila iz njihove primjene. Politička odgovornost nije zasnovana na objektivno određenom krivičnom djelu, niti na objektivno određenoj građanskopravnoj odgovornosti, već na subjektivnim elementima koje cijene predstavnički organi.

Domen političke odgovornosti je veoma širok, pa bi se shodno tome, pitanje ove odgovornosti moglo egzemplarno pojaviti zbog: (1) svakog akta ministra u vršenju njegove funkcije, (2) stavova i namjera ministra, s tim da bi se njegovo takvo ponašanje trebalo cijeniti po kriteriju zakonitosti, a ne po kriteriju cjelishodnosti ili svrsishodnosti koji usvaja predstavnički organ.

Dakle, ukoliko se pitanje političke odgovornosti funkcionera ne objektivizira, to će onda značiti da će i predstavnički organi nastaviti učestvovati na direktan ili indirektan način u manifestiranju volje pojedinaca u vlasti, a ne volje organa državne vlasti.

Odnos između političkog funkcionera i organa koji mu je tu političku funkciju povjerio da obnaša, u osnovi je dvojak. (1) Političkom funkcioneru se to ovlaštenje može dati precizno i izričito, a on bi to ovlaštenje trebao samo da izvrši. (2) S druge strane, postoji mogućnost da se političkim funkcionerima na osnovu njihovih općenitih mandata koji su im povjereni, daju diskreciona prava u smislu da od njih samih zavisi da li će i kako postupati.

Prostor za zloupotrebu političke odgovornosti je neuporedivo manji u slučaju da politički funkcioner ne postupi po precizno i izričito datom nalogu od strane davaoca ovlaštenja, te je shodno tome i mnogo lakše utvrditi i eventualnu političku odgovornost političkog funkcionera u slučaju neizvršenja ovlaštenja.

Mnogo veći prostor za zloupotrebu političke odgovornosti susrećemo kod diskrecionog prava, jer se tada može desiti da politički funkciner

ne postupi u slučaju kad je to bio dužan učiniti, ili da postupi kad je trebao da se uzdržava od činjenja, ili je postupio drugačije nego što je trebao i slično. To automatski implicira i činjenicu da su i mogućnosti pozivanja na političku odgovornost veće u slučaju diskrecionog prava političkih funkcionera (Jovičić, 1968, str. 9-17).

Političku odgovornost³ u Bosni i Hercegovini bi trebalo vezati za širi krug funkcionera različitih političko-teritorijalnih nivoa vlasti, kao što su: funkcioneri političko-izvršnih organa, visoki funkcioneri koje imenuju i razrješavaju predstavnički organi i članovi parlamenata/skupština.

Predmet našeg interesovanja će biti politički funkcioneri izvršne vlasti (vlade) i upravne vlasti, a to su:

- 1) ministri, kao članovi političko-izvršnih organa (vlade), čiju odgovornost utvrđuju predstavnički organi;
- 2) vlade, kao političko-izvršni organi vlasti u cjelini, čiju odgovornost utvrđuju predstavnički organi i
- 3) visoki politički funkcioneri koje neposredno imenuju vlade, kao političko-izvršni organi, odnosno na čija imenovanja vlade daju saglasnost, a pri tome ovi visoki politički funkcioneri nisu članovi vlada, čiju bi odgovornost ipak trebali utvrđivali predstavnički organi.

Prema tome, samo ministri, kao pojedinačni članovi vlada i vlade u cjelini, kao političko-izvršni organi, snose političku odgovornost pred predstavničkim organima. Uz njih, ovu bi političku odgovornost trebalo da snosi i jedan broj najviših funkcionera koji, mada nisu članovi vlada, ipak učestvuju u rukovođenju značajnijih organizacionih cjelina uprave sa prepoznatljivim ovlaštenjima, zbog čega bi trebali da budu i pravno politički odgovorni.

Još jednom naglašavamo, jedina sankcija pravne političke odgovornosti je opoziv, smjena, odnosno razrješenje dužnosti političkog funkcionera.

Po pravilu, inokosni šef države, a rijetko je to kolegijalni šef kao što je slučaj u našoj zemlji, ni u parlamentarnoj monarhiji, a ni u republici, kao drugom obliku državne vladavine, ne snosi pravnu političku

³ Sinonim za „političku odgovornost“ u zapadnim zemljama je „parlamentarna odgovornost“.

odgovornost. Ovo isto vrijedi i za članove parlamenata/skupština, s obzirom da oni ni u jednoj zemlji s parlamentarnim sistemom ne mogu biti opozvani prije isteka svog mandata.

Neki od bitnih, po nama posebno važnih razloga zbog čega bi trebalo formalno i stvarno insistirati i prakticirati pitanje pravne političke i ostala četiri oblika pravne odgovornosti za političke funkcionere u Bosni i Hercegovini su:

1. Truizam je da su izvršna u upravna vlast gravitacioni centri političke vlasti. Političko prvenstvo, posebno izvršne, pa i upravne vlasti nad drugim vlastima, zasniva se na koncentraciji interesa vladajućih. Cijenjeći iznesenu konstataciju, nije teško zaključiti da izvršna i upravna vlast predstavljaju moćno oruđe za očuvanje i učvršćenje vladavine političkih partija. Krucijalni razlog da se prakticira primjena svih pet oblika odgovornosti na političke funkcionere jeste sprječavanje zalaženja ovih vlasti u pojedinačna prava građana, odnosno sprječavanje eventualne zloupotrebe položaja i ovlasti funkcionera, odnosno zaštita zakonitosti u njihovom radu. Objektivna i stvarna reforma izvršne i upravne vlasti je nezamisliva bez konzumiranja svih navedenih oblika pravne odgovornosti. Jedan od težišnih razloga zbog čega su dosadašnji učinci u reformiranju ovih vlasti neznatni, leži upravo u ovome. Pojedinačne, parcijalne i ad hoc promjene ne doprinose reformi izvršne - političke i upravne - pravne vlasti, već služe kao sredstvo za održavanje vladajućih političkih partija, pa se na taj način vlasti u našoj zemlji petrificiraju i vode direktno u konsocijacijsko društveno-političko uređenje.

2. S obzirom da se izvršna vlast primarno bavi formulisanjem politike, kao politička vlast, odnosno donošenjem najvažnijih političkih odluka, ostvarivanjem općih načela pravičnosti, aktivnostima na oblikovanju budućnosti društva i slično, onda možemo kazati da je i za izvršnu vlast rezervirana politička odgovornost, ali samo kao jedan od pet oblika pravne odgovornosti, kojoj inače podliježu nosioci javnih funkcija. Dakle, za političke funkcionere je politička odgovornost samo jedan od pet oblika pravne odgovornosti. Kako su politički funkcioneri snadbjeveni ovlaštenjima za obavljanje svoje funkcije, to podrazumijeva njihovu obavezu da se pridržavaju ustava i zakona. Iz ove obaveze proizilazi i odgovornost za slučaj nepoštivanja navedenih propisa, a što onda podrazumijeva i ostale

oblike pravne odgovornosti (krivična, građanska-imovinska, prekršajna i disciplinska).

Kako se izvršna vlast primarno bavi formulisanjem politike, to je bilo sasvim opravdano da se izvršna vlast vremenom udvoji na:

- opće izvršenje, čiji je nosilac političko-izvršna vlast, i
- posebno izvršenje, čiji je nosilac upravna vlast kao izvršilac prava, kojim država ostvaruje svoj suverenitet (organi uprave, upravne organizacije i institucije kojima je povjereno vršenje javnih ovlaštenja).

Imajući sve naprijed navedeno u vidu, nažalost, moramo konstatovati da bi postdejtonski razvoj izvršne i upravne vlasti u Bosni i Hercegovini trebalo označiti kao period u kome političke/politikantske partije i njihove vođe/autarsi, vladajući na načelima tribalizma, predstavljaju suštinsko oličenje izvršne i upravne vlasti koja djeluje najčešće na principu cjelishodnosti, a što bi neodložno i što prije trebalo mijenjati. Bosni i Hercegovini je, posebno u upravnoj vlasti, potreban meritokratski kadar, a ne egalitaristički, što je trenutno, nažalost, veoma čest slučaj. Zbog svega navedenog, primjena svih pet oblika pravne odgovornosti je zato neizbježno.

3. Izvršna, odnosno političko-izvršna vlast treba kontinuirano da radi na elaboratima i planovima, koristeći pri tome uputstva, prijedloge, sugestije i mišljenja stručnjaka, a sve u cilju adekvatnog predviđanja unaprijediteljnosti i razvoja društveno-političkog sistema. Bez ovog adekvatnog predviđanja nema ni koncipiranja određene i odgovarajuće politike. Ovo je posebno važno pomenuti kod zemalja u tranziciji vlasti sa nedostatno uređenim društveno-političkim sistemom, jer izvršna i upravna vlast u ovakvim sistemima, odnosno u kriznim vremenima, postaju dominantne za rješavanje izuzetno složenog stanja u državi. Ona mora biti znatno rezistentnija na uticaje pojedinaca i grupa, odnosno različite vrste pritisaka, kako bi odoljevale različitim privatnim i partikularističkim interesima. U ovoj esencijalnoj aktivnosti izvršne i upravne vlasti, neizmjernu pomoć i podršku treba da im pružaju stručni i tehnički timovi upravne vlasti. Uostalom, danas posjedovanje parlamentarne većine zapravo znači imati svoju vladu, odnosno vlast, jer je vlada najuticajniji i najaktivniji institucionalni izraz. Izborne bitke političkih partija se danas ne vode u cilju zaštite apstraktnih interesa, već da se dobije parlamentarna većina koja može formirati vladu. Za političke stranke su izbori primarno prilika da

dobiju svoje političke funkcionere (ministre), odnosno mjesta svojih članova u parlamentu/skupštini. Cijeneći značaj ovih aktivnosti, pitanje svih oblika pravne odgovornosti političkih funkcionera, neizostavno je, kako sa preventivnog, tako i sa represivnog aspekta.

4. Što se tiče savremene izvršne i upravne vlasti, koje su rezultat općeg prava glasa, one su po svom karakteru pod kontrolom predstavničkih organa. U Bosni i Hercegovini i zemljama regiona, smisao parlamentarizma nije da ministar ima povjerenje predstavničkog organa, već većine koja je formirala vladu. Naši ministri praktično ne odgovaraju pred predstavničkim organom, već pred većinom koja je i formirala vladu. Da budemo još precizniji, ministri u BiH „odgovaraju“ pred svojom političkom strankom koja je izborni ili koalicioni pobjednik i koja ih je i inaugurirala na te političke funkcije. Zato su danas ministri u Bosni i Hercegovini gotovo „svemoćni“, jer iza njih stoji njihova politička partija, odnosno kalicija političkih partija koje su formirale vladu i smatraju se izbornim pobjednicima. Polazeći od potonje konstatacije, na prvenstveno izvršne, a posljedično i upravne vlasti utiče: a) vlada, koja raspolaže neophodnom tehnikom koju joj obezbjeđuje upravna vlast u izradi nacrtu i prijedloga zakona, a kako u predstavničkim organima ima većinu, onda nacrtu i prijedloge brzo usvaja u formi zakona b) na isti način dolazi i do donošenja uredbi (podzakonskih akata), odnosno imenovanja i opoziva visokih upravnih funkcionera i c) izvršna i upravna vlast se danas posmatraju izvan socijalnog konteksta, nezavisno od društvenih snaga u čijim rukama je izvršna i upravna vlast. Umjesto da se ove vlasti bave zaštitom pojedinačnih i apstraktnih interesa svojih građana, one su zapravo samo koncentrat vladajućih političkih snaga čijim pojedinačnim i grupnim interesima nesebično služe, te na ovaj način učvršćuju svoju vladavinu sprječavajući značajnije ekonomske, pravne, društvene i političke promjene u društvu. Putem političkih stranaka i općih izbora, nerijetko stranačke vođe dolaze na čelo izvršne i upravne vlasti i stvaruju, u pravilu, stranačku politiku. Političke stranke za vrijeme mandata kontrolišu političke funkcionere koje su inaugurirale u izvršnu i upravnu vlast. Ti nosioci izvršne i upravne vlasti su bespomoćni ako nemaju podršku političkih partija, pa se kao takvi ne mogu održati na vlasti do kraja mandata, niti se na slijedećim općim izborima mogu pojaviti kao ozbiljni aspiranti na iste

ili veće funkcije. Drugim riječima, ukoliko politički funkcioneri izgube podršku svojih političkih partija, tada oni zapravo gube vlast. Zato se za političke funkcionere može kazati da su nosioci vlasti, ali su istovremeno i zatočenici svojih političkih partija.

Cijeneći navedeno, neprijeporno se nameće potreba za svim oblicima odgovornosti političkih funkcionera izvršne i upravne vlasti.

4. KRIVIČNA I GRAĐANSKA ODGOVORNOST POLITIČKIH FUNKCIONERA

Uz uvažavanje prekršajne i disciplinske odgovornosti, kao preostala dva oblika pravne odgovornosti, ovom prilikom ćemo ipak ukazati samo na krivičnu i građansku odgovornost političkih funkcionera. To ćemo učiniti samo zbog toga što je stepen društvene opasnosti kojim se ugrožava javni interes jedne društven-političke zajednice veći i sa težim posljedicama kod ove dvije vrste pravne odgovornost, u odnosu na prekršajnu i disciplinsku odgovornost, pledirajući i za primjenu ove dvije potonje vrste pravne odgovornosti.

4.1. Krivična odgovornost političkih funkcionera

Institut krivične odgovornosti ministara nastao je još u srednjevjekovnoj Engleskoj.⁴ Danas se postavlja kao najčešće i osnovno pitanje: za šta ministri odgovaraju? Mogli bi kazati da su krivična djela koja mogu da učine ministri trojaka.

Prvo, vršeći svoju funkciju, oni mogu da povrjeđuju ustave i zakone, nanoseći na taj način štetu državi - društvu, odnosno njenim političko-teritorijalnim jedinicama.

4 Institut krivične odgovornosti se javio u obliku impeachment-a, kao optužbe Doma komuna po kojoj je Dom lordova sudio ministru protiv kojeg je impeachment pokrenut. Ovaj institut je bio jedno od najsnažnijih sredstava borbe Doma komuna protiv krune i njenih ministara. Kao i kod drugih instituta engleskog prava, i ovaj institut nije reguliran pravnim propisima, već je izgrađen na osnovu niza precedenata. Posljednja osuda po impeachment-u desila se 1805. godine, a od tada Dom komuna ima efikasnije sredstvo za uklanjanje ministara, jer od tada ministri za svoj rad odgovaraju Domu komuna, te ih isti može, bez učešća Doma lordova, kad zaželi ukloniti s vlasti. Valja napomenuti da institut impeachment-a nije ukinut, ali se u praksi ne primjenjuje. Ovaj institut krivične odgovornosti ministara, preuzet je u većini ostalih zemalja.

Drugo, vršeći svoje funkcije, ministri mogu da povrijede i prava građana, kao pojedinaca, i drugih subjekata.

Treće, kao i svi ostali građani, i ministri mogu neovisno od svoje funkcije da učine bilo koje krivično djelo, kao građani.

Visoki politički funkcioneri koje neposredno imenuju vlade, kao političko-izvršni organi, odnosno na čija imenovanja vlade daju saglasnost, a pri tome ovi visoki politički funkcioneri nisu članovi vlada, načelno podliježu krivičnoj odgovornosti, kao i svi drugi građani, za sve svoje postupke koji su kažnjivi odgovarajućim krivičnim zakonodavstvom. Cijeneći činjenicu da su ovi visoki politički funkcioneri, koji nisu članovi vlade, u veoma značajnoj mjeri upodobljeni ministrima, jer se nalaze kao rukovodioci određenih resora, ili makar službi i odjeljenja za čiji rad snose osobnu odgovornost, na njih se u najznačajnijoj mjeri može primijeniti sve ono što vrijedi i za ministre po pitanju njihove krivične odgovornosti.

4.2. Građanska (imovinska) odgovornost političkih funkcionera

Imovinsku (građansku) odgovornost snosi svako ko drugome nanese štetu, a koja se sastoji u obavezi naknade prouzrokovane štete. Šteta može biti različita, kao što je: imovinska (materijalna) i neimovinska (moralna) šteta, ili neposredna i posredna šteta, zatim konkretna i apstraktna šteta i slično. Za ovu priliku, nama nije bitno od čega se imovinska odgovornost sastoji, već je cilj ukazati na specifičnosti imovinske odgovornosti političkih funkcionera, u odnosu na imovinsku odgovornost građana i službenika. Inače, pitanje imovinske odgovornosti je jedno od osnovnih pitanja koje se postavlja u oblasti obligacionog prava, uključujući i savremene vidove odgovornosti koji prate ukupni društveni razvoj u višepartijskim političkim sistemima.

Mi ćemo ovom prilikom posebno ukazati na pitanje građanske ili imovinske odgovornosti političkih funkcionera u užem smislu (ministra), ne minimizirajući pri tome ni političku odgovornost funkcionera u širem smislu riječi, a one predstavljaju odgovornost za štetu koju oni nanesu drugima vršeći svoje političke funkcije. Politički funkcioneri štetu mogu da učine građanima i političko-teritorijalnim jedinicama. Šteta može nastati počinjenjem krivičnog djela od strane političkih funkcionera, a može biti nanesena i neovisno od krivičnog djela.

Politička odgovornost funkcionera se, po pravilu, vezuje za nosioce najviših političkih funkcija, a to su ministri kao rukovodioci osnovnog organa uprave za vršenje upravnih poslova u jednoj ili više upravnih grana. Također, specifična je i krivična odgovornost ovih istih političkih funkcionera u odnosu na ostale političke funkcionere, službenike i građane, jer se samo za ministre, s obzirom na njihovu funkciju, vezuju posebna krivična djela. Za razliku od političke i krivične odgovornosti, na ministre se primjenjuju opća pravila o građanskoj odgovornosti, isto kao i kod ostalih političkih funkcionera, službenika i građana. Razumije se, mora se voditi računa o prirodi njihovog položaja, odnosno ovlaštenjima kojima raspolažu. Prema tome, ukoliko ministar pričini štetu političko-teritorijalnoj jedinici, odnosno nanese bilo koju drugu štetu, ministar odgovara kao i svaki službenik u javnoj upravi, neovisno od toga što ministri mogu lakše doći u situaciju da nanesu štetu političko-teritorijalnoj jedinici nego drugi politički funkcioneri i službenici i neovisno od toga što ta šteta može biti znatno veća. Na ovaj način se njihova odgovornost, u skladu sa njihovim ovlaštenjima, dodatno zaoštrava, što je poželjno. Pored ovih potonjih specifičnosti, odgovornost minisara i dalje ostaje građanska odgovornost.

Građanska odgovornost političkih funkcionera u širem smislu riječi, a tiče se njihove obaveze da nadoknade pričinjenu štetu, u osnovi je ista kao i građanska odgovornost koju snose službenici. Drugim riječima, oni odgovaraju za svoj nezakonit rad, uključujući i krajnju nepažnju, kojima nanose štetu drugima. Prema tome, pitanje je samo da li će biti neposredno odgovorni po tužbi oštećenog lica (fizičkog ili pravnog) ili posredno, po osnovu regresnog zahtjeva političko-teritorijalne jedinice koja je već naknadila štetu oštećenom.

5. OBLICI PRAVNE ODGOVORNOSTI JAVNIH SLUŽBENIKA

Što se tiče javnih službenika, oni ne snose političku odgovornost, niti se mogu smatrati političkim funkcionerima u užem, a ni u i širem smislu.

Javni službenici mogu da snose: krivičnu, građansku, prekršajnu i disciplinsku, ali ne i pravnu političku odgovornost. Važno je napomenuti da svi oblici pomenutih pravnih odgovornosti jedni druge ne isključuju.

Profesionalni službenici se u javnu službu primaju, u njoj napreduju, a u pojedinim slučajevima bi trebali biti i odstranjivani, odnosno otpušteni iz službe. Uslovi i kriteriji za primanje i otpuštanje službenika treba da budu utvrđeni na objektivni način, jer samo u tom slučaju sistem javne službe obezbjeđuje odgovarajuću stabilnost službeničkog kadra.

Ako to nije slučaj, onda i to doprinosi disfunkcionalnosti uprave. Istina, disfunkcionalnu upravu najčešće imamo u slučaju kada se prethodni organi uprave ne gase, pri tome se osnivaju novi, zadržavaju uposleni iz organa koji se gase, a istovremeno primaju i novi uposleni za organe koji se osnivaju. Na ovaj način se, uz disfunkcionalnost uprave, neposredno stvara i sinekura kadar (kadar koji ne posjeduje stručnost, ali je politički podoban i poslušan i osnovna mu je funkcija da bude izborna baza političkih partija koje se učestvovala u situiranju ovakvog kadra).

U situacijama kada se ovo dešava, to bi moralo da bude predmetom pravne političke odgovornosti izabranih i postavljenih političkih funkcionera.

S obzirom da se u Bosni i Hercegovini nerijetko primjenjuje sistem pljačke (spoil system), onda se nažalost prilikom promjena političkih partija ili koalicija političkih partija na vlasti, mijenja i izvjestan, a rekli bi veoma značajan broj javnih službenika, što je za javnu upravu stvarni i pravni nonsens. Naime, neophodno je naglasiti da se promjena javnih službenika ne čini zbog njihove političke odgovornosti, već je to jednostavno potreba novih nosilaca političke i institucionalne vlasti da u javnim službama, a napose u njihovim vrhovima, budu "njihovi" ljudi koje oni, zbog učešća u „pljački“, obilato nagrađuju na različite načine. Ukoliko se u ovom slučaju ne budu primjenjivali svi oblici pravne odgovornosti prema političkim funkcionerima koji ovo rade ili tolerišu, onda je upitna i budućnost ove zemlje.

Krajnje je vrijeme da angažman ovakvih političkih funkcionera u Bosni i Hercegovini prestane i da pravno politički, uz ostale oblike pravne odgovornosti, ovakvi politički funkcioneri budu konačno i procesuirani. U protivnom, daljnji egzodus njenih građana još će se i dodatno intenzivirati, što je nedopustivo. Zato je pravo i obaveza njenih građana da pristupe kontroli rada nosilaca javnih-političkih funkcija, odnosno da se počne primjenjivati pravna politička odgovornost političkih funkcionera, a posljedično i ostali oblici pravne odgovornosti.

Smatramo da radni odnosi državnih službenika predstavljaju poseban - službenički odnos, danas nerijetko reguliran zasebnim pravnim normama svrstanim u službeničko pravo, kao zasebnu granu prava.

Savremeni pravni sistemi zahtijevaju neprotivječnu i dosljednu službeničku organizaciju utemeljenu doktrinarnim načelima, naučno obrađenu na empirijskim spoznajama, te planski i metodično uređenu.

S obzirom da različiti nivoi vlasti u Bosni i Hercegovini nisu pristupili rješavanju radnih odnosa zaposlenih i postavljenih kadrova na navedeni način, a u skladu sa odredbama o državnim službenicima, to je dovelo do nekoherentnog, pravno nesigurnog i nedosljednog službeničkog sistema sa različitim statusom državnih službenika, mada poslove iste prirode obavljaju u istoj državi.

Nažalost, s obzirom da vlasti u Bosni i Hercegovini ne čine dovoljno ili pak ništa po pitanju izjednačavanja statusa državnih službenika u cijeloj zemlji, to se i dalje dodatno produbljuju razlike i nedosljednosti, što službenički sistem u Bosni i Hercegovini čini potpuno i petrificirano fragmentiranim, primarno etniciranim, te politiziranim, ideologiziranim i partiziranim.

Na tragu izrečenog, a s ciljem otpočinjanja stvaranja službeničkog sistema u cijeloj državi, svim građanima Bosne i Hercegovine treba permanentno i argumentirano ukazivati na potrebu življenja naše državnosti od strane svih njenih građana, jer državnost mogu živjeti samo njeni građani. Ako bude tako, onda nijedan građanin ne može imati prednost nad drugim građaninom, neovisno od toga kojoj on nacionalnoj etniji pripada. Odnosno preme riječima Kržalića (2017) „potrebno je okrenuti se zajedničkim akcijama koje bi podrazumijevale koordinirano djelovanje svih nivoa vlasti, odnosno svih resursa – ljudskih, naučni, finansijski i materijalni, kako bi se ostvarili konkretni ciljevi koje su odredile vlade“ (str.70).

Funkcionalan službenički sistem, odnosno prosperitet društvene zajednice u cijelosti, mogu graditi samo stručni, politički neutralalni i nepristrasni službenici, koji su kao njeni građani-državljeni ujedno i predstavnici nacionalnih etnija kojima porijeklom, odnosno shvatanjem pripadaju. Prema tome, ukoliko svi građani primarno i istinski budu njeni državljani, a samo građani mogu biti državljani, onda ta zajednica može biti dodatno i kulturno obogaćena i kroz višestruku etnonacionalnu pripadnost njenih članova, što je onda čini još više utilitarno poželjnijom.

Holistički pristup pri rješavanju složenih i kompleksnih društvenih pitanja rijetko daje eksplicitne odgovore, što uključuje i rješavanje etnonacionalnih pitanja. Kao što se složena društvena pitanja ne mogu rješavati bez primjene pojedinačnih višestrukih znanja u njihovoj ukupnosti (multidisciplinarno), tako se ni pitanja multinacionalnih društvenih zajednica, kao što je bosanskohercegovačka, ne mogu rješavati na utilitaran i pragmatičan način dok se ne riješe pojedinačna prava, obaveze i pravni interesi svih njenih državljana - građana. Zadovoljni građani, kao državljani, pretpostavka su za zadovoljavanje općeg ili zajedničkog interesa u jednoj društvenoj zajednici.

Zadovoljni pojedinci neposredno i utilitarno, kao rezilijentne osobe, uvećavaju zadovoljstvo nacionalnih etnija čiji su pripadnici, a zadovoljne nacionalne etnije su u svojoj kulturnoj ukupnosti garancija prosperiteta društvene zajednice u cijelosti, kao zajednice građana, bez konsocijativizma (Purišević, 2021, str. 110-111).

Smatramo sasvim opravdanim izdvojiti posebne pravne norme koje se tiču službeničkih odnosa, a to su pravne norme službeničkog prava, te službenički radni odnos tretirati posebnim pravom (Dedić & Purišević, 2016).

Izgradnja koherentnog, profesionalnog i dosljednog službeničkog sistema u jednoj zemlji iznimno je bitan zadatak svih, a posebno izvršne i upravne vlasti. Bez tog sistema nema ni zadovoljavajućeg ostvarivanja pojedinačnih prava građana, a niti zadovoljavanja općeg ili zajedničkog interesa društvene zajednice u cijelosti.

6. ZAKLJUČAK

Završnu opservaciju započinjemo konstatacijom da u Bosni i Hercegovini, na svim njenim političko-teritorijalnim nivoima vlasti, pravna politička odgovornost *de facto* ne funkcioniše i ne primjenjuje se, te je kao takva prekrila i time po pravilu isključila sve druge oblike pravne odgovornosti političkih funkcionera (krivičnu, građansku, prekršajnu i disciplinsku).

Pravna politička odgovornost političkih funkcionera je posljedica povrede pravne norme/i. Te pravne norme političkim funkcionerima eksplicitno nalažu izvršavanje njihovih poslova na određeni način i po određenom postupku.

U svim oblicima pravne odgovornosti, posebnu pažnju i tretiranje zaslužuju politički funkcioneri u užem smislu. Njihovu odgovornost treba posmatrati kao funkcionalnu odgovornost za rezultate rada na određenoj dužnosti, ali i kao odgovornost za destruktivni uticaj koji ima politički funkcioner.

Također, za nauku o upravljanju je posebno interesantna i bitna organizaciona odgovornost. Ova odgovornost se tiče organizacije sistema vlasti. U ovoj organizaciji je od posebne važnosti rukovođenje koje obuhvata odgovornost za rad organa vlasti na čijem čelu se nalazi politički funkcioner. Odgovornost političkog funkcionera se tiče procesa planiranja, usmjeravanja, koordiniranja i kontrole rezultata rada organa u cijelosti.

Isto tako, odgovornost političkog funkcionera se odnosi i na rad svih drugih kadrova u organima vlasti kojim rukovode, a što je posljedica njihove obaveze da obezbijede učinkovit rad organa u cijelosti.

Iako su vlade, kao političko-izvršni organi, kolegijalno ili kolektivno organizirani, odgovornost njenih članova je primarno individualna, a samo iznimno solidarna. Organi uprave su danas isključivo organizirani na monokratskom ili inokosnom principu, te je i odgovornost njihovih rukovodilaca i službenika individualna. Politički funkcioneri i službenici su personifikacija sistema vlasti. Sistemom vlasti mogu rukovoditi, te obavljati njihovu osnovnu djelatnost, samo stručne ličnosti kao stvarni autoriteti, zbog čega su nam potrebni najsposobniji i najsavjesniji kadrovi. Samo marljivi, kreativni, proaktivni i sposobni kadrovi mogu smanjiti postojeći veliki raskorak između normativnog i stvarnog.

Vlade kao kolegijalni ili kolektivni organi vlasti ne mogu biti osnov i paravan za izigravanje svih pravnih oblika odgovornosti, kolegijalni organi bi morali biti odgovorni ne samo za svoje odluke, već i za postupak, odnosno proces njihovog donošenja. Ne samo kolegijalni, već i monokratsko organizirani organi vlasti nisu samo odgovorni za donošenje svojih odluka, već bi trebali odgovarati i za njihovo eventualno neizvršenje. Zato, za svaki oblik pravne odgovornosti moraju postojati određene realne i objektivizirane sankcije kojima se omogućava potpuna odgovornost. Kao i kod bilo kojih drugih lica, sankcije političkih funkcionera i službenika treba da budu realne i društveno prihvatljive, te dovoljno vaspitne i pravne, kako za pojedinca, tako i za užu i širu društvenu zajednicu.

Pitanje odgovornosti političkih funkcionera i službenika ne može se vršiti ukoliko ne postoji odgovarajuća politička odgovornost javnosti. Tu su zapravo dvije strane jedne političke pojave. Odgovornosti političkog funkcionera i službenika može postojati samo ako postoji politička odgovornost javnog mnijenja. U protivnom, to neizostavno sa sobom donosi neodgovornost političkih funkcionera i službenika. Dakle, ako se ne promijeni postojeći kurs političke odgovornosti javnog mnijenja u Bosni i Hercegovini, nećemo moći imati adekvatna i učinkovita institucionalna rješenja, pa čak i uz izdašnije finansijske i druge materijalne pretpostavke. Za ostvarenje ovog cilja, odnosno za oživotvorenje sistemskih rješenja koja se svakodnevno zagovaraju, uz neisostavnu stvarnu stručnost kadrova i njihovo kontinuirano obrazovanje i savremenu tehnologiju, nužno je još vrijeme, stručan rad, te politička i građanska-ljudska socijalizacija.

Izvršna i upravna vlast su najneposredniji i nakonkretniji garant prosperiteta i razvoja jednog društva. Zato na čelu ovih organa moraju biti odgovorni i stručni pojedinci. Sistem takvih kadrova je nezamisliv na principima dvostrukog morala, a što je sada nerijetka pojava u našoj zemlji. Naime, neshvatljivo je da svakodnevno govorimo o odgovornosti političkih funkcionera i službenika, a da se ti isti kadrovi koji se tobože pozivaju na odgovornosti, zapravo neodgovorno ponašaju. Ovakvo njihovo ponašanje je neposredni uzročnik općeg društvenog nereda i nedostatka discipline, a čemu je neposredni uzročnik neodgovarajuća kadrovska politika. U Bosni i Hercegovini bi odgovarajuća kadrovska politika trebala prioritetno razvijati svijest o političkoj kulturi, a posebno u pravcu da se politička funkcija može časno napustiti, pa i onda kada je u njenom vršenju bilo grešaka, jer je to svojstveno ljudskoj, a time i političkoj djelatnosti.

Nažalost, kultura dijaloga i konstruktivnog raspravljanja nama očigledno nedostaje. O tome, između ostalog, svakodnevno govori svađa-lacko raspoloženje, obezvrjeđivanje i omalovažavanje drugog, te grube i neprincipijelne diskvalifikacije drugog. Naši politički funkcioneri moraju shvatiti da je izgradnja kulture dijaloga zapravo dio političke kulture, a to je jedan od najbitnijih uslova za političko i drugo odlučivanje. S ovim u vezi, objektivizirane činjenice moraju imati odlučujuću specifičnu težinu, kako bi argumente prihvatili na osnovu činjeničnog supstrata i kritičnosti, a ne, kao što je to sada slučaj u našoj zemlji, imajući u vidu samo činjenicu ko zastupa koje ideje.

Da zaključimo, politička odgovornost bi morala biti posljedica datih većih ili manjih ovlaštenja za vršenje političkih funkcija kojima funkcioneri samostalno raspolažu. Ta ovlaštenja mu posredno ili neposredno daje onaj koji je na te funkcije izabrao ili postavio političkog funkcionera. Međutim, to nipošto ne bi smjelo značiti da se davalac ovlaštenja momentom izbora ili postavljenja političkog funkcionera odrekao svog prava da kontroliše njihov rad i da ih u slučaju potrebe pozove na odgovornost. Kad je u pitanju ova kontrola i odgovornost političkih funkcionera u Bosni i Hercegovini, problem predstavlja činjenica da nerijetko politička odgovornost prekrije cijeli prostor ostalih oblika pravne odgovornosti, te na taj način praktično isključuje krivičnu, građansku, prekršajnu i disciplinsku odgovornost.

Iako ovakva postupanja političkih funkcionera omogućavaju klasične oblike zloupotrebe vlasti, koji bi za sobom morali da povlače sve oblike pravne odgovornosti, to se u Bosni i Hercegovini ne dešava jer je politička odgovornost prekrila sve druge oblike pravne odgovornosti, te ih na taj način praktično isključila iz primjene. Dodatno zabrinjava spoznaja da je politička odgovornost funkcionera u našoj zemlji de facto vanpravna, pa zbog toga i nije regulisana pravnim normama. To praktično znači da je politička odgovornost funkcionera u Bosni i Hercegovini u potpunosti izvan sfere prava, što je nonsens.

Slijedom iznesenog, u našoj bi se zemlji, de lege lata i de lege ferenda, pravna politička odgovornost koja je rezervirana za političke funkcionere morala početi odmah prakticirati, a zajedno s njom i svi ostali oblici pravne odgovornosti, kako za političke funkcionere, tako i za profesionalni službenički kadar.

7. LITERATURA:

1. Dedić, S., Purišević, F. (2016). *Opće službeničko pravo*. Sarajevo: P NIO Službenički list Bosne i Hercegovine.
2. Jovičić, M. (1968). *Odgovornost nosilaca javnih funkcija*. Beograd: Institut za uporedno pravo Beograd.
3. Kržalić, A. (2017). Vanjska i sigurnosna politika Europske Unije. Sarajevo: Udruženje Nova sigurnosna inicijativa.
4. Popović, S., Marković, B., Hrnjez, R., Kuzmanović, R. (1984). *Osnovi nauke o upravljanju*. Beograd: IRO Svetozar Marković.
5. Purišević, F. (2021). *Opće upravno pravo, TOM DRUGI, Teritorijalna organizacija uprave i radni/službenički odnosi kadrova u upravi u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo: Fakultet za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije Univerziteta u Sarajevu.
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, broj: 2/2020, Visoka škola CEPS-Centar za poslovne studije, 2020;
8. Purišević, F., Kržalić, A., Selimić M. (2021). *Specifičnosti organizacije upravne, odnosno izvršne vlasti u Bosni i Hercegovini*, Časopis za društvene i tehničke studije, broj: 1/2021.
9. Purišević, F., Omanović, S., Kržalić, A., Selimić M. (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, broj 18., 1-17. Novi Pazar, 2021.