

**Doc. dr. iur. sci. Stjepo Pranjić**

**UDK 35.071:342.531.41**

**Sveučilište/Univerzitet "Vitez" Travnik**

**Fakultet pravnih nauka**

**E-mail: [stjepo.pranjic@unvi.edu.ba](mailto:stjepo.pranjic@unvi.edu.ba) ili [stjepo.pranjic@tel.net.ba](mailto:stjepo.pranjic@tel.net.ba)**

**Pregledni naučni rad**

**SUBJEKTI UPRAVLJANJA DRŽAVOM S POSEBNIM  
OSVRTOM NA MENADŽMENT U ZAKONODAVSTVU**

## Sažetak

Kako su temeljni oblici državnog menadžmenta državno upravljanje i upravljanje državom, to su i subjekti odnosno njihove vrste različite. Subjekt državnog upravljanja je država jer je entitet kojemu međunarodno pravo priznaje pravnu osobnost. No, kako država upravlja preko svojih organa, to znači da su ti organi subjekti državnog menadžmenta odnosno po načelu diobe državnih funkcija, to su organi državne uprave i druga tijela i pravne osobe. Pritom nužno je istaknuti da je država subjekt državnog upravljanja i temelj derivacije subjektiviteta upravljanja državom. Subjekti upravljanja državom su fizičke osobe koje ispunjavaju posebne i/ili opće uvjete propisane heteronomnom pravnom normom za izbor ili imenovanje odnosno postavljene, izabrane ili imenovane na mjesto u određenom organu i organizaciji kao službene osobe s posebnim pravnim ovlaštenjem upravljanja određenim državnim organom ili organizacijom na način vršenja unutarnjih (menadžerskih) funkcija državnih organa i organizacija instrumentima planiranja, organiziranja i popune kadrovima, financiranja, rukovođenja i nadzora.

Dioba državnih funkcija, struktura državnih organa i sastav unutarnje organizacije državnih organa i organizacija korelira s temeljnim vrstama menadžmenta. Slijedom toga, dioba državnih funkcija korelira sa slijedećim vrstama menadžmenta:

1. Menadžment u zakonodavstvu;
2. Menadžment u egzekutivi;
3. Menadžment u državnoj upravi i lokalnoj (samo)upravi;
4. Menadžment u pravosuđu; i
5. Državni menadžment na javnom sektoru.

Nastavno struktura zakonodavnih tijela determinira slijedeće vrste menadžmenta u zakonodavstvu:

1. Menadžment u I. domu, i
2. Menadžment u II. domu parlamenta.

U složenim državama menadžment u zakonodavstvu podijeljen je po vertikali državne organizacije, odnosno državnih organizacija, te u tom smislu postoji nekoliko razina.

**Ključne riječi:** državni menadžment, uprava, upravljanje, način upravljanja, javna uprava, pravna osoba, suverenitet.

## **SUBJECTS OF MANAGEMENT COUNTRY WITH SPECIAL REFERENCE TO MANAGEMENT LEGISLATION**

### **Summary**

How are the basic forms of state management of the state management and governance that are the subjects or their types different. The subject of governance because the state is the entity to which international law recognizes the legal personality. But as the state controls over their bodies (organizations), it means that these organs of state management entities according to the principle of separation of state functions to the organs of state administration and other bodies and legal persons. Here it is necessary to point out that the state is the subject of governance and the basis of derivation subjectivity governance. Subjects governance are natural persons who meet specific and / or general requirements prescribed heteronomous legal standard for the election or appointment or placed, elected or appointed position in certain organs and organizations in an official capacity with special legal authority to manage certain state authority or organization in a way performing internal (management) functions of state bodies and organizations instruments of planning, organizing and recruiting of personnel, finance, management and supervision.

Separation of government functions, the structure of state organs and internal structure of the state bodies and organizations correlates with the fundamental types of management. Consequently, the division of government functions correlates with the following types of management:

First Management in the legislation;

2nd Management of the executive;

3rd Management in the civil service and local (self) government;

4th Management in the judiciary, and

5th State management in the public sector.

Following the structure of the legislature determines the following types of management in the legislation:

First Management of First home, and

2nd Management in 2nd house of parliament.

The complex management states in the legislation is divided vertically government organizations and government organizations, and in this sense there are several levels.

**Keywords:** *state of management, governance, public management, legal person, legal entity, sovereignty.*

## Uvod

Ova tema izazvana je nedostatnošću ponderiranja informacija u općoj, a posebno stručnoj javnosti o evoluciji državne ka javnoj upravi odnosno javnom sektoru tijekom posljednjih desetljeća. Od 80-ih godina XX. stoljeća odvija se usporedno s procesom globalizacije, odnosno raznih oblika integracija najprije političkih, gospodarskih, pravnih itd. na najvažnijem geopolitičkom području Evropske unije (EU) i Sjedinjenih Američkih Država (SAD) efektivno, a onda i virtualno na ostalom području planete zemlje, uglavnom informacijsko-komunikacijskim tehnologijama (ICT) kao sredstvom postizanja cilja globalizacije na način integracije raznih djelatnosti od općeg značaja. Zbog toga na temelju jezičkog značenja riječi “zakon” kao pravila, evolucija javne uprave ne može zaobići tendencije i trendove tijekom posljednjih desetljeća, osobito u zemljama članicama EU čiji su doktrinarni utjecaji široko penetrirali osobito u tranzicijskim zemljama (BiH).

U posljednja dva desetljeća XX. stoljeća evolucija javne uprave bila je jako obilježena najprije tendencijom leksičkog integriranja i predmetno-sadržajnog proširivanja pojma “javne uprave” na pojam “javnog sektora”. Izražajno integriranje pojma “javni sektor” razumijeva njegovo djelotvorno supstituiranje s pojmom “novi državni menadžment” koji je već ostvario pravo u ekspertnoj javnosti. Istina u općoj javnosti ovaj se pojam često izražava implicite, tj.

rastavljeno, ne kao složenica (npr. menadžment “Elektroprivrede Hrvatske zajednice Herceg-Bosna ili menadžment “Tvornice duhana Sarajevo”), tako da se ne precizira je li riječ o javnom ili privatnom upravljanju odnosno time i na leksičkoj ravni nestaje međa između ove dvije vrste upravljanja. Tim više je pojam “novi državni menadžment” sintetiziran pojmom “pravna država” pa je tako nastala kovanica “državni menadžment i pravna država”, što je naziv za predmet znanstvene i znanstveno-pedagoške discipline već na mnogim fakultetima u svijetu. S druge strane nužno je istaknuti i zlouporabe izraza “menadžment” na način impliciranja određenih njegovih sadržaja. To se prije svega odnosi na zatomljenje raznih neuspjeha osoba u poslovnoj i profesionalnoj egzistenciji stvari, npr. student koji nije završio započeti fakultet pa je morao početi raditi iz egzistencijalne nužde na kopir aparatu sebe u javnosti predstavlja kao “menadžer za preslik i umnožavanje – distribuciju materijala” i sl. Međutim, bez obzira na kazano trend je (ne tendencija) da je sinonim za prošireni obujam pojma “javna uprava” u općoj javnosti pojam “javni sektor” odnosno u stručnoj javnosti etabliranje načela “novi državni menadžment” ili “novo koncipiranja državnog menadžmenta”.

U odnosu na kazano važno je napraviti minucioznu raščlambu prezentiranih hipoteziranja, doktrina u vremenskom izrazu trenda ili ukazati na njihove razlike. Isto tako, važno je osvijetliti neka stajališta koja zbog utjecaja postaju distinktivna obilježja evolucije uprave i u procesu globalizacije. Tako, bez obzira na rizik od simplifikacije, u prethodnim desetljećima naglasak je stavljen na pojam “integralnog upravljanja državom kao državnog upravljanja” radi već stečenog prava javnosti pojma “klijent”, “potrošač”, “korisnik javnih usluga” i sl., dok pojam “građanin” odlazi lagano iz opće javnosti. Osobito se naglašava zadatak “integralnog ostvarivanja rezultata”, a ne samo zadatak (harmoniziranje s pravom već i standardizacija primjene određenog prava) javne uprave već države, državnog upravljanja i upravljanja državom.

Izlaz iz naznačene konfuzije upravljanja zapravo je u konceptu upravljanja prema ostvarivanju ciljeva, što usmjerava menadžment k subjektima i financijskim sredstvima. Tim više problem “autonomije” i “fleksibilnosti” kao i “dekoncentracije i decentralizacije” zamijenio je one probleme koji se odnose na “centralizaciju” i “koncentraciju” ili “hijerarhiju”. Trenutno se može čuti i da se u sektoru javne uprave govori o poslovanju, konkurenciji npr. u javnim nabavama, poboljšanju djelotvornosti i usmjerenju prema klijentima kao korisnicima usluga. Sa sigurnošću se može tvrditi da se pojavljuju novi

koncepti državnog menadžmenta na javnom sektoru po načelima javno-privatnog partnerstva, privatizacija javnih usluga, uspostavljanja tržišne konkurencije, projektno financiranje, financiranje javnih nabava, ugovori o menadžmentu javnim uslugama, podugovaranje i angažiranje trećih osoba. Dakle, notorna *konzistentnost i predvidljivost* državne uprave supstituira se *diverzitetom i kompleksnošću* novog državnog menadžmenta. Općenito iz javne domene javljaju se odlasci poduzetnika u privatnu domenu s artikuliranim razlogom nepodnošljivih troškova javnih djelatnosti, redukciju državnih funkcija i promjenu vrijednosti. Istovremeno s tim promjenama ponovno marširaju zahtjevi koji podupiru intervencijsku državu.

Istaknuti antipod između državnog i privatnog menadžmenta, tradicionalna granica hipotetički nestaje jer se vrijednosti i načela privatnog sektora nameću javnom sektoru. No, s pojavom socijalekonomske i financijske krize krajem prvog desetljeća XXI. Stoljeća, njenom dubiozom i potrebom za državnom intervencijom i za suradnjom i koordinacijom između država (npr. EU), ponovo se počinje govoriti o ranijim vrijednostima kao što su:

1. intervencijska država. Na primjer, inicijativa za stjecanje prava na temeljnu plaću državljana (zajamčena plaća) koje bi se ostvarivalo iz proračunskih novčanih sredstava, prikupljenih instrumentom (porezne politike) redistribucije prisvojenog bogatstva državne zajednice kao općeg dobra geometrijskom progresijom uvećanog i koncentriranog zbog postignuća znanstveno-tehnološke revolucije odnosno ukupnog društveno-ekonomskog razvoja, mimo utvrđenih zakonitosti po kojima se stvara od strane rigidnog broja osoba, na temelju naslijeđene, statične (npr. vlasništva), a ne stečene, dinamične (npr. djelatne) dominantne pozicije s posljedicom ogromnog broja nezaposlenog stanovništva bez mogućnosti zadovoljavanja temeljnih egzistencijalnih potreba, što predstavlja dovoljan uvjet za slom ustavnopravnih financijskih sustava (č. političke države). Odnosno sve više se formira stav da se aktualni socijalni problem neće moći upravljati, u osnovi, s tradicionalnim politikama (u koju spada i politika reforme javne uprave) zbog najprije ogromnog stalnog i kontinuiranog znanstveno-tehnološkog napretka čiji se rezultati kao opće dobro moraju redistribuirati na načelu pravednosti kako bi se zajamčila održiva i funkcionalna državna zajednica;

2. ojačavanja državne regulatorne funkcije i upravljačkih obveza i ovlasti subjekata državnog menadžmenta. Primjerice inicijativa za reguliranjem nekih otvorenih pitanja uz inkriminacije računalnog kriminaliteta: Jurisdikcija? Utvrđivanje namjere? Poticanje i

pomaganje? Zablude? Zastara? Zabrana pristupa Internetu. Teškoće u izvršenju – tijela odgovorna za izvršenje. Pitanje ljudskih prava – načelo razmjernosti – je li osnovano ograničiti pristup u cijelosti? Odnos između zabrane pristupa i prava na slobodu izražavanja;<sup>1</sup>

3. opetovanje tvrdnje po kojoj se ne može izričito pouzdati u slobodnu tržišnu konkurenciju i (njenu samoregulaciju) etički sud gospodarskih subjekata; i

4. obnavljanje potrebe da državnopravni poredak (unutarnji i međunarodni) intervenira ili ojača svoje djelovanje u domenama gdje još nema tog djelovanja ili je oslabljeno (npr. zakoni o konkurenciji u tranzicijskim zemljama Središnje i Istočne Europe).

Zabilježene permutacije ukazuju da granice koje su nekad distancirale javne i privatne menadžmente počinju da nestaju, ali ovaj put zbog pojave vrijednosti javnog u privatnom sektoru. S druge strane, moglo bi se govoriti o “povratku temeljnim vrijednostima i načelima”. No, utemeljenije je hipotezirati promišljanje na načelnom redefiniranju tradicionalnih vrijednosti s pozitivnim empirijskim indikatorima posljednjih desetljeća, i rezultat tog zadatka staviti na onu stranu vage na kojoj se nalaze subjekti ili njihove vrste u javnoj upravi. Odnosno riječ je o (ne)pomjeranju težišta važnosti temeljnih oblika državnog menadžmenta, državno upravljanje ili upravljanje državom,<sup>2</sup> odnosno (ne)pomjeranja težišta subjektiviteta (pojedinačna ovlaštena službena osoba ili kolegijalni organ) ili na njegove vrste jer su oni i u jednom i drugom slučaju imali za cilj da na odgovarajući način odgovore na aktualne zajedničke potrebe.

## 1. Subjekti upravljanja državom

Subjekti upravljanja državom su fizičke osobe izabrane, postavljene, ili imenovane na mjesto u određenom organu i organizaciji kao službene osobe s posebnim pravnim

---

<sup>1</sup> Sudska praksa: Počinitelj je putem Web Shopa unosio u programsku shemu podatke kreditnih kartica, u pravilu njemu nepoznatih vlasnika, kao da su isti naručitelji bonova, a što nije bila istina. Na taj je način, koristeći internetsku kupovinu bonova i nadoplata Simpa računa, drugim osobama “punio” njihove mobilne uređaje – Vrhovni sud RH, I Kž-201/07 od 10. 5. 2007 (Žup. s. u Varaždinu K-14/06).

<sup>2</sup> Razvojem industrije naročito početkom XX. st., znatnije se počela razvijati znanost koja se bavila problematikom povećanja proizvodnosti rada poduzeća putom veće “3E” rada kroz bolje planiranje i organizaciju rada, a i veće stimuliranje boljih radnih rezultata. Francuz Henry Fayol bio među prvima koji je znanstveno obradio poslove menadžmenta. Amerikanac Frederick Taylor je u isto vrijeme radio na poslovima menadžmenta i također svojim radovima dao vidan doprinos razvoju menadžmenta. Razvoj menadžmenta nije završen i on se razvija uz razvoj ostalih znanosti kao što su upravno pravo, upravne znanosti, nauka o upravi, ustavno pravo i sl., a sve s ciljem da se poboljša “3E” realizacija menadžerske funkcije: planiranje, organizacija, kadrovska popuna, (ruko)vođenje, kontrola i nadzor. V. Stjepo Pranjić, Pojam i temeljni oblici novog državnog menadžmenta” Zbornik radova Fakulteta pravnih nauka, br.: 3/2012, Sveučilište “Vitez” Travnik.

ovlaštenjem upravljanja određenim državnim organom ili organizacijom. U svezi s tim je značajna razlika između privatnog ovlaštenja pravnih subjekata, kojeg se subjekti mogu odreći i ne ostvarivati, i službenog ovlaštenja (ovlasti) službenih osoba, kojeg se oni ne mogu odreći niti odlučiti da ne izvršavaju poslove za koje su ovlaštene – i to upravo zato što su poslovi za koje su oni ovlašteni istodobno njihove obveze.<sup>3</sup>

### ***1.1. Identificiranje subjekata***

Iz naslova ove točke *per se* otvara se pitanje identificiranja subjekata koji upravljaju državom. Odgovor na ovo pitanje nužno je temeljiti na premisi po kojoj je temeljni subjekt državnog upravljanja država jer je entitet kojemu međunarodno pravo priznaje pravnu osobnost, tj. nastankom po načelu automatizma, država postaje subjektom međunarodnog prava. No, postavlja se pitanje tko upravlja državom, odnosno kako država upravlja (djeluje) preko svojih organa (tijela)? Također, otvara se pitanje: Jesu li ti organi subjekti državnog menadžmenta ili je to država? Ili je to i država i državni organi? Ako je odgovor na postavljeno pitanje, da država nije subjekt državnog menadžmenta već su to njeni organi (destinari), ili ako su i država i njeni organi subjekti državnog menadžmenta, onda opet ostaje pitanje na koje nije dan odgovor: Jesu li svi državni organi (zakonodavni, sudski, izvršno-politički i upravni), subjekti državnog menadžmenta? Odgovori na postavljena pitanja moraju se potražiti na maksimi da su subjekti državnog menadžmenta, najprije pravni subjekti, s obzirom na to da nema države bez prava niti *vice versa*. To onda znači da se svojstvo subjekata državnog menadžmenta mora identificirati u pravu. Ali ne pravu uopće (najvišem pravnom pojmu), već javnom pravu kao posebnom dijelu, koje zajedno s privatnim pravom čini pravo. Javno pravo je, dakle, skup grana prava (npr. ustavnog, upravnog, kaznenog i dr.) koji reguliraju društvene odnose u kojima je država jedna od strana upravljanja tim odnosima. Odnosno, s obzirom na to da se ti odnosi (u kojima je država jedna strana, a druga neka druga osoba) mogu podijeliti na dvije vrste, onda je riječ o političkim odnosima u kojima se država pojavljuje kao subjekt koji je moćniji od druge osobe (pravne i fizičke) jer ima isključivo pravo na uporabu sankcije kao sredstva (pri)sile. U drugoj vrsti, tj. u socijalnim odnosima država se pojavljuje kao i svaka druga osoba bez mogućnosti uporabe sankcije, tj. jače volje ili autoriteta vlasti.

---

<sup>3</sup> “U pravnoj teoriji i praksi često se rabi izraz ‘subjektivno pravo’ za ono što ovdje nazivamo pravno ovlaštenje. Ovaj drugi termin je pogodniji jer tako izraz ‘pravo’ zadržavamo za sustav pravnih normi odnosno (u integralnom shvaćanju prava) poretka pravnih odnosa, vrijednosti i normi. Izraz ‘pravna ovlast’ rabimo kad je posrijedi obveza-ovlaštenje (nadležnost) državnog ili nekog drugog organa vlasti”. Nikola Visković, Teorija države i prava, Zagreb, 2006, str. 40 i 215.



Konkretan primjer privatnopravnog odnosa je odnos javnih nabava u kojem država od osoba kupuje robe i usluge po njihovom slobodnom pristanku, a protivan primjer javnopravnog odnosa ili političkih odnosa prisile je obvezna prodaja (npr. zemljišta za vojne baze), gdje država određuje cijenu i obvezu sklapanja ugovora o kupoprodaji.<sup>4</sup>

Imati svojstvo (naziv i sjedište) pravnog subjekta znači biti (sposoban – pravno, djelatno, deliktno) nositeljem prava i obveza u pravnom odnosu. To znači da pravni subjektivitet nije prirodno svojstvo čovjeka već svojstvo priznato pojedinačnom pravnom normom objektivnog prava<sup>5</sup> (mjerodavnog zakona, odlukom zakonodavnog tijela i sl.). Pravni subjekti mogu se podijeliti na:

- pravne osobe, i
- fizičke osobe.

### **1.2. Pravne osobe**

Pravne osobe su organizacije fizičkih osoba ili imovina namijenjena određenoj svrsi kojoj zakon priznaje pravni subjektivitet. Izraz pravna osoba (engl. *legal person*, *legal entity*; njem. *juristische Person*; franc. *personne morale*) pojavio se na kraju XIX. st., od Hugoa, kojim se želi naglasiti da se ne radi o čovjeku, pojedincu. Pravna osoba je subjekt prava koji nije čovjek, tj. nije fizička ili prirodna osoba. Pravna osoba se sastoji od organizacije, a ona od organa, imovine, identiteta, cilja i priznanja pravnog subjektiviteta. Ona se može definirati kao organizacija ljudi (uvijek kao organa) koji imaju određenu imovinu radi ostvarivanja

---

<sup>4</sup> Dioba prava na javno i privatno se ponovno sve više aktualizira. Naprosto to zahtijeva dinamika razvoja društveno-političkih odnosa koji se reguliraju pravom. Dioba prava na javno i privatno učinjena je na temelju interesa koji se štite pravnim normama. Javnom pravu su pripadale norme koje štite opće interese (odnose se na većinu ljudi koji pripadaju određenoj državnoj zajednici), a privatnom, norme koje štite interese privatnih osoba. Ovu diobu je prvi izvršio rimski pravnik Domicije Ulpijan (170–228). “Publicum ius quod ad statum rei Romanae spectat; privatum quod ad singulorum utilitatem; sunt enim quaedam publice utilia, quaedam privatim” – Dobavljeno: Pravni leksikon, Leksikografski zavod Miroslav Krleža, Zagreb, 2006.

<sup>5</sup> Pravo je sastavljeno od objektivnog i subjektivnog prava. Objektivno pravo razumijeva međunarodne i domaće propise (npr. povelja UN, ustav, zakoni, podzakonski akti itd.) te druge pravne izvore. Subjektivno pravo jeste pravo koje pripada određenom pravnom subjektu. Kada se kaže da je neki profesor napisao knjigu, to znači da je on nositelj subjektivnoga prava – autorskog prava. Subjektivno pravo najčešće proizlazi iz objektivnoga prava. Upravno pravo je objektivno pravo jer se sastoji od pravnih propisa koji uređuju upravnu djelatnost. Pravni propisi koji uređuju upravnu djelatnost, kao i bilo koji drugi pravni propisi, sastoje se od pravnih pravila. Pravna pravila tvore pravne institute, a pravni instituti pravnu granu – upravno pravo. Postoje drugačija promatranja prava, npr. “filozofska” po kojima: “Svijet prava nije onaj zatvoreni svijet koji nam predočuju razni juristi, svijet odijeljen od realnosti, idealan svijet, već je to svijet opipljivih činjenica, koje valja razjasniti i rasporediti; to su ljudske volje, koje treba pojmiti u njihovim konkretnim izražajima; to je - društveni učinak, koji one proizvode.” - Leon Duguit, Država, objektivno pravo i pozitivni zakon (franc. *L'État, le droit objectif et la loi positive*) Paris, 1901, str. 47.

nekoj cilja, koja ima identitet i pravnim poretkom priznat pravni subjektivitet. Organizaciju pravne osobe karakterizira, prvenstveno, organizacijsko jedinstvo što misli na trajnu i čvrstu cjelinu.<sup>6</sup> Kako nema organizacije bez ljudi, to znači da su fizičke osobe bitni elementi pravne osobe. Kod nekih pravnih osoba ljudi su njihovi članovi (npr. udruge građana, političke stranke i sl.), kod drugih postoje korisnici, destinari (npr. zaklade), dok neke pravne osobe (npr. općina, grad, županija, entitet, država i sl.) nemaju niti članove niti korisnike, već samo organe. Nijedna pravna osoba ne može bez organa (inokosnih ili kolegijalnih), jer bez njih ne bi mogla poduzimati pravne poslove. Samo su organi (fizičke osobe) u stanju izraziti volju. Pojam i pravna priroda pravne osobe je najdvojbjenije pitanje u pravnoj znanosti.<sup>7</sup>

Stjecanje pravne osobnosti u pravu ostvaruje se uglavnom na dva načina: 1. Izravno propisom i na temelju pretpostavki sadržanih u propisu i, 2. Koncesijom (odobrenje, registracija, pojedinačni normativni akt i sl.) pod kojom se razumijeva stjecanje pravne sposobnosti posebnim i konkretnim aktom upravnog tijela. Postupak utemeljenja pravne osobe, uvijek počinje na temelju inicijativnog akta (pojedinačna zakonska norma, pravni posao, sporazum, testament, upravni akt i sl.).<sup>8</sup> Pravnu, poslovnu i deliktну sposobnost pravna osoba stječe u trenutku utemeljenja. Poslovnu sposobnost pravna osoba izražava preko svojih organa (fizičkih osoba). Pravna osoba može prestati najčešće iz sljedećih razloga: nestanak imovine, prestanak propisom ili odlukom državnog tijela, ostvarenjem cilja, na temelju pretpostavki iz temeljnog pravnog akta (npr. statut), odlukom članova i likvidacijom ili

---

<sup>6</sup> Zato nisu pravne osobe ortakluk, ležeća ostavina, nasciturus – v. Pravna enciklopedija 2, “Savremena administracija” Beograd, 1989.

<sup>7</sup> Po teoriji fikcije (glosatori – Savigny), pravna osoba je fikcija i ona ne postoji, ali se zbog društvene potrebe smatra kao da postoji. Suprotno stajalište je organizacijske teorije (Spencer i Gierke) koja smatra da je pravna osoba društvena realnost i djeluje preko svojih organa. Teorija interesa (Ihering) je na stajalištu da pravna osoba nije pravni subjekt nego su to njeni članovi (destinari) koji uživaju pravom zaštićene interese. Po teoriji namjenske imovine (Brinz) za postojanje pravne osobe dovoljna je imovina, a nije nužan subjekt. Detaljnije: v. Pravni leksikon, op. cit., 1194 i 1195.

<sup>8</sup> Inicijativni akt je dostatan za nastanak pravne osobe. Time se država, zapravo obavještava o nastanku pravne osobe. Njena uloga se svodi na ispitivanje cilja pravne osobe koji mora biti u skladu s pravom. U protivnom zabranjuje se njen rad. Inicijativni akt je dostatan i kada pravna osoba nastaje izravno na temelju pojedinačne pravne norme (zakona, odluke skupštine, npr. kantona i sl.) kojom se nekoj društvenoj tvorevini priznaje pravni subjektivitet (npr. konstituiranje općina, zavod MIO, i sl.). Kod koncesije ili odobrenja, pravna osoba stječe pravni subjektivitet kada dobije odobrenje od države, koje se daje na temelju diskrecijske ocjene o opravdanosti nastanka (npr. zaklade). U sustavu normativnog određenja, koji prevladava u usporednom pravu, opća pravna norma određuje uvjete za nastanak pojedinih vrsta pravnih osoba. Ako se ti uvjeti ispune, pravna osoba nastaje u trenutku kada je država obaviještena (npr. podnesen ugovor ili statut) ili u trenutku publiciranja (npr. statuta, zakona) u službenom glasilu, ili u trenutku registracije.

stečajem. Logično je da sve pravne osobe nisu subjekti državnog menadžmenta. Ova tvrdnja je zasnovana na spoznaji po kojoj se pravne osobe dijele na:<sup>9</sup>

- pravne osobe javnog prava; i,
- pravne osobe privatnog prava.

### ***1.2.1. Pravne osobe javnog prava***

Pravne osobe javnog prava su osobe koje vrše javnu funkciju, a čiji su odnosi uređeni normama javnog prava. Ove osobe nemaju sva prava i obveze koje imaju privatnopravne osobe, a pogotovo ne one koje imaju fizičke osobe. Odnosno, pravne osobe imaju samo prava i obveze koje omogućavaju zakonito vršenje javnopravne funkcije. Javnopravne osobe su npr., država, entitet, kanton, županija, grad, općina, razni državni organi i ustanove kojima je priznato svojstvo pravne osobe, tj. druge pravne osobe u vlasništvu navedenih subjekata – npr. upravne organizacije (samostalne i upravne organizacije u sastavu državnog organa) (zavodi, instituti, zaklade, fondovi, agencije, uredi, uprave i sl.). Pravne osobe privatnog prava su: banke i gospodarska (trgovačka) društva u privatnom vlasništvu, privatne ustanove, udruge građana, organizacije i sl.

Javnopravne osobe nemaju svojstvo pravne osobe što je bitna odrednica državnih organa (poglavar države, egzekutiva, organi državne uprave i dr.). Taj status proizlazi iz okolnosti što organi države nisu samostalne organizacije, nego dio državne organizacije, i zbog toga oni u ime i za račun države vrše određene poslove. Riječ je o subjektima koji se osnivaju i koje isključivo raspolažu s prerogativima državnog upravljanja, odnosno koji nisu predmet državne kontrole jer su njenom obveznom sastavnicom. Suprotno svojstvo od organa uprave, tj. svojstvo pravne osobe mogu imati upravne organizacije (samostalne i u sastavu organa uprave), kao i druge institucije osnovane posebnim zakonom ili (kojim je posebnim zakonom povjereno obavljanje poslova uprave) odlukom organa uprave ili egzekutive kojom se mogu osnovati određene stručne, tehničke i druge službe kao zajedničke ili samostalne službe koje mogu imati svojstvo pravne osobe (istupati u svoje ime i za svoj račun), i kao takve mogu stjecati prihode na tržištu, iako se one većim dijelom financiraju iz proračuna.

---

<sup>9</sup> Pravne osobe mogu se podijeliti na korporacije i zaklade. Korporacija je organizacija fizičkih osoba, a samostalan je pravni subjekt različit od pojedinaca koji su članovi korporacije (npr. dioničko društvo). Zaklada je srodna fondaciji, no ona se, za razliku od zaklade, osniva na određeno vrijeme i u pravilu s manjim početnim kapitalom, dok se u ostalome ne razlikuje bitno od zaklade – Ibidem.

Iz naprijed kazanog može se zaključiti da nisu pravni subjekti državnog menadžmenta privatnopravne osobe, tj. privatnopravni subjekti, već javnopravne osobe odnosno javnopravni subjekti – državni organi preko kojih oni upravljaju. Pri tomu otvara se pitanje: Jesu li svi državni organi (zakonodavni, sudski, izvršno-politički i upravni), subjekti državnog menadžmenta ili su to samo, npr. organi državne uprave? Odgovor na ovo pitanje proizlazi iz temeljnih oblike državnog menadžmenta, i to: 1) državnog upravljanja i 2) upravljanja državom. Ako je državno upravljanje djelatnost vršenja upravne funkcije od strane organa državne uprave, onda su subjekti tog vršenja organi državne uprave. Subjekti državnog upravljanja su, dakle, država odnosno organi državne uprave (fizičke osobe). Pri tomu nužno je istaknuti diverzifikaciju subjekata državnog upravljanja s obzirom na postojanje različitih organizacijskih oblika državnog upravljanja (državna uprava, javna uprava i javni sektor) odnosno druge organizacije.<sup>10</sup>

Predmet ovog rada su subjekti državnog menadžmenta *stricto sensu* s obzirom na to da drugi temeljni oblik državnog menadžmenta, tj. upravljanja državom razumijeva vršenje unutarnjih funkcija državnih organa radi njihove održivosti i obavljanja temeljnih vanjskih državnih funkcija (ostvarivanje načela održivosti i funkcionalnosti države), onda osim subjekata državnog upravljanja (organi državne uprave) postoje i subjekti upravljanja državom, tj. državnim organima.

### **1.3. Fizičke osobe**

Sve fizičke osobe kroz povijest nisu imale pravni subjektivitet, tj. jednak stupanj pravne (sp)osobnosti. Prema Justinijanovom pravu, na stupanj pravne osobnosti fizičke osobe utjecao je status te osobe (*libertatis, civitatis, familiae*), promjena statusa i razni odnosi izvan statusa (kolonatski odnos, pripadnost paganstvu, judaizmu, apostatima i hereticima, bojkot sredine). U srednjem vijeku važili su slični razlozi za pravnu osobnost: status *libertatis* (slobodni ljudi i ovisno pučanstvo ili podanici), status *civitatis* (stranci) i status *familiae* (pripadnost plemenu,

---

<sup>10</sup> Strukturalne promjene globalnog društva koje su započele u XX. st. (depersonalizacija nadzora sredstava za proizvodnju i korespondirajuća koncentracija gospodarske moći) izazvale su konflikte koje država upravlja k očuvanju socijalnog mira. Tim više, supstitucija velikog broja privatnih poduzetnika malim brojem organizacija omogućila je identifikaciju socijalnih interesa i proširenje područja socijalnog upravljanja. Suvremena država započela je izravnu intervenciju u odnos poslodavac–radnik (tripartizam), započinje regulirati tržište, kontrolirati cijene i osiguravati slobodnu tržišnu konkurenciju ili narušavati slobodnu tržišnu konkurenciju, npr. spašavajući banke novcem poreznih obveznika. Državnim upravljanjem država nastoji oblikovati poslovne i socijalne aktivnosti velikih organizacija u standarde. Taj trend se nastavlja, ali sa sve većim gubitkom vladajuće uloge u integraciji upravljanja (subordinacija↔koordinacija) iako državna organizacija ima isključivo pravo na legitimnu uporabu sile koji u tom smislu može koristiti.

zadružnoj ili inokosnoj obitelji).<sup>11</sup> U robovlasničkom društvu robovi nisu bili pravni subjekti. U feudalizmu svi ljudi su bili pravni subjekti, ali nisu imali isti obujam pravne osobnosti. U suvremenom pravu svako ljudsko biće je kao fizička osoba pravni subjekt. Taj status ljudsko biće stječe (oplodnjom jajne ćelije – začeca) rođenjem, a gubi smrću. Neka relativno starija zakonodavstva poznavala su ustanovu tzv. “civilne smrti”.<sup>12</sup> Taj institut propisivao je gubitak pravnog subjektiviteta za osobe koje su osuđene na smrt ili na doživotni zatvor, tj. sa stajališta građanskoga prava one su smatrane kao umrle. Suvremeno pravo ne poznaje ustanovu “civilne smrti” odnosno u suvremenom pravu pravni subjektivitet ne može oduzeti ili ograničiti. No, sve fizičke osobe *per se* nisu pravni subjekti državnog menadžmenta u suvremenom pravu. To mogu biti samo fizičke (službene) osobe koje su nositelji javnih prava, tj. subjektivnih prava i obveza koja subjekti prava imaju u javnom pravu. Ova prava i obveze su zapravo ovlaštenja, jer država putem heteronomnog propisa prenosi na javnopravne subjekte pravo i propisuje obveze da u ime i za njen račun<sup>13</sup> obavljaju državne poslove, pri čemu su zaštićeni državnom sankcijom. To znači da fizičke osobe nisu subjekti upravljanja državom, i kad se izuzmu stranci, ni djeca jer nisu psihički sposobna da to budu. Osim toga, u većini država koje su se u prošlosti nazivale demokratskim, od antičke Grčke do Engleske i Francuske sve do XX. st., nisu imali izborna prava ni svi odrasli i slobodni državljani. Odnosno, ta prava nisu imale žene, muškarci mlađi od 25 i više godina, ili/i bez značajnije imovine, ili/i nezaposleni, ili/i nepismeni, ili/i crnci i sl. Žene i mlađi muškarci su, dakle uobičajeno u europskim državama do XX. st., bez izbornih prava, što čini preko polovice državljana; s ostalim ograničenjima, npr. “izborni/imovinski cenzusi”, događalo se u bliskoj prošlosti da je subjekte državnog menadžmenta moglo činiti tek 10–20% od svih državljana fizičkih osoba.

Tek se u XX. st. ustanovljava opće izborno pravo, a to znači da izborno pravo stječu i žene, mladi iznad 20 ili 18 godina, te sve one fizičke osobe koje su bile lišene izbornih prava raznim cenzusima. Tada prvi put u povijesti, što je tekovina suvremenog društva, većina državljana fizičkih osoba (osim djece) stječu mogućnost postati subjektom upravljanja državom. Pri tomu treba naglasiti sintagmu “stječu mogućnost”, jer za upravljanje državom općenito nije bitno da sve fizičke osobe stvarno postanu subjekti, već da sve one mogu po

---

<sup>11</sup> Vidi detaljnije kod: Ivan Beuc, Povijest države i prava na području SFRJ, III izdanje, Narodne novine, Zagreb, 1989, str. 215–223.

<sup>12</sup> Čl. 725. Code civil Français, Francuski građanski zakonik, usvojen 21. III. 1804., ponovno objavljen 1807., kao Civil Napoleon, posljednje sl. izdanje objavljeno je 1816.

<sup>13</sup> “I dozvavši ga reče mu: Šta ovo ja čujem za tebe? Daj račun o svom upravljanju! Ne možeš duže ostati moj upravitelj” – Biblija (Jevandjelje po Luki, 16:2).

pravu i ravnopravno to postati. Notorna je činjenica, da znatan dio fizičkih osoba, iz raznih razloga, ne može ili ne želi upravljati državom, jer ne želi npr., izaći na izbore (apstinencija). No, stvar je demokracije i to da građanin bude slobodan ne baviti se upravljanjem državom!

Javna ovlaštenja imaju sve karakteristike subjektivnih prava iz privatnog prava (npr. građansko pravo), osim što je subjekt obveze javnopravna osoba koja ima (vrši javnopravnu funkciju) ovlaštenja upravljanja državnim organom (zakonodavnim, izvršno-političkim, sudbenim i upravnim)<sup>14</sup> odnosno koja ima svojstvo pravne osobe, ali opet ne svake, već javnopravne osobe. Odnosno, to mogu samo biti fizičke osobe koje su izabrane, imenovane ili postavljene na određenu funkciju. Naime, subjekti upravljanja državom su one fizičke osobe koje su prvo politički subjekti. Oni imaju pravnu sposobnost sudjelovanja u vršenju državnih funkcija s obzirom na to da je politička sposobnost (subjektivitet) dvostruka (aktivno i pasivno biračko pravo), samo one fizičke osobe koje su izabrane u državne organe (npr. zastupnik zakonodavnog tijela, vijećnik organa državne uprave i lokalne samouprave, predsjednik države, član državnog predsjedništva ili u nekim pravnim sustavima) mogu biti subjekti upravljanja državom. Pri tomu izabrane osobe nakon što konstituiraju organ u kojeg su izabrane biraju menadžment tog organa, npr. predsjednika i zamjenika predsjednika, jednog ili dva dopredsjednika i tajnika (donjeg i/ili gornjeg doma) zakonodavnog tijela. Time se dobiva ustanova, npr. menadžment u zakonodavstvu i ona jest subjekt državnog menadžmenta u subjektivnom smislu shvaćanja državnog organa (fizička osoba ili organizacija fizičkih osoba). Također subjekti upravljanja državom mogu biti fizičke osobe koje su imenovane na određenu funkciju i na određeno razdoblje (mandat) od strane nadležne institucije, npr. rukovodeći državni službenici (menadžeri druge razine) ili postavljene fizičke osobe od strane nadležne institucije (npr. agencije za rad i zapošljavanje) na mjesto državnog službenika na neodređeno vrijeme.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Država se putem vladavine prava može prisiliti vršiti svoje obveze na način što jedni javnopravni subjekti, na temelju ovlaštenja, prisiljavaju druge. Tada se može govoriti o pravnoj državi. No, ova prava zapravo do suvremenog prava nisu niti postojala, tj. smatralo se da postoje samo subjektivna privatna prava. Država se nije pravno obvezivala prema drugim pravnim subjektima, nego je ispunjavanje obveze prema njima izričito ovisilo o njenoj dobroj volji. Razvojem demokracije privatnopravni subjekti su jačali svoj položaj prema državi na način što su osiguravali pravna sredstva da je prisile na izvršenje njenih obveza. Naročito je to osigurano kroz upravni postupak i upravno sudstvo. Odatle se u teoriji prava počinje smatrati da postoje subjektivna javna prava jednako kao i privatna. Glede toga znatan utjecaj je imao stav G. Jelenika, koji je prvi razradio teoriju subjektivnih javnih prava ("System der subjektiven öffentlichen Rechte"). Danas su ova prava općepriznata.

<sup>15</sup> Državni službenik je osoba postavljena upravnim aktom na radno mjesto u državnoj službi, u skladu sa zakonom. Članovi Parlamentarne skupštine BiH (PS BiH), članovi Predsjedništva BiH, Vijeće ministara BiH, ministri, zamjenici ministara, sudije Ustavnog suda BiH, sudije Suda BiH, ombudsmen BiH, glavni tužitelj, zamjenici glavnog tužitelja i tužitelji BiH, pravobranitelj i zamjenici pravobranitelja BiH, članovi Visokog sudskog i tužiteljskog vijeća BiH, članovi Izbornog povjerenstva BiH, profesionalne vojne osobe u institucijama

Državni službenik je osoba postavljena upravnim aktom na radno mjesto u državnoj službi. Konačno to mogu biti i fizičke osobe primljene u radni odnos kod poslodavca (npr. država) na temelju ugovora o radu. Predmet tog ugovora je obavljanje stručnih, normativnih i administrativno-tehničkih poslova na (ne)određeno vrijeme ili na temelju ugovora o djelu. Poslodavac donosi odluku o prijemu zaposlenika u radni odnos. Sve navedene fizičke osobe mogu se obuhvatiti višim pojmom službenih osoba.

## 2. Država

Država je subjekt državnog upravljanja i temelj derivacije subjektiviteta upravljanja državom. Riječ *država* ušla je u suvremeni vokabular iz latinskog jezika u kojem je riječ *status* označavala način egzistencije stvari, ali su se njome označavali i opisivali uvjeti koji određuju status fizičke osobe odnosno državne organizacije. Rimski pisci Ciceron i Ulpijan te srednjovjekovni pisci koristili su državu u izrazima *status civitatis* ili *status regni*, a politička uporaba sreće se u rimskim izvorima, gdje izraz *status republicae* označuju legalne strukture zajednice. Talijanska riječi *stato*, koju u modernu uporabu uvodi Nicolo Machhiavelli (1469–1527) označuje nezavisnu organizaciju beskrupuloznog obnašanja i kontrole korištenja sile nad određenim ljudima i unutar određenog teritorija. Ovim značenjem država je ušla u politološke i pravne rječnike suvremenog doba.

Zanimljivo je da i sam izraz “Stato”, “Etat”, “Staat” postaje prevladavajući naziv za političku vlast tek XX. st., tj. to je preovladavajuće tipsko svojstvo moderne države uopće za koji se može kazati da počinje nastajati u Europi u 16. st., s pobjedom apsolutne monarhije nad feudalnim poretkom, najprije u Engleskoj, Nizozemskoj, Francuskoj i Švedskoj.

---

BiH, guverner i viceguverneri Centralne banke BiH, generalni revizor i zamjenici generalnog revizora Ureda za reviziju finansijskog poslovanja institucija BiH, nisu državni službenici i njihov pravni status se uređuje drugim propisima. Tajnici domova PS BiH i tajnik Zajedničke službe PS BiH nisu državni službenici. Osobe zaposlene kao savjetnici članova PS, članova Predsjedništva, predsjedavajućeg Vijeća ministara, ministara i zamjenika ministara, guvernera i viceguvernera Centralne banke nisu državni službenici. Državni službenik postavlja se na jedno od sljedećih radnih mjesta: a) rukovodeći državni službenici: 1) tajnik i tajnik s posebnim zadatkom; 2) pomoćnik ministra/ravnatelja i glavni inspektor. b) Ostali državni službenici: 1) šef unutarne organizacijske jedinice; 2) stručni savjetnik; 3) viši stručni suradnik; 4) stručni suradnik. Državnog službenika postavlja Agencija u skladu s rezultatom koji je kandidat postigao u izbornom procesu. Rukovodeće državne službenike imenuje nadležna institucija, po prethodno pribavljenom mišljenju Agencije, s liste uspješnih kandidata koji su prošli javni natječaj – čl. 1. st. 2.; čl. 7; čl. 28. st. 1 i 2. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH, “Sl. glasnik BiH” br.: 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09 i 8/10. Ovaj zakon ne primjenjuje se na osobe zaposlene u Centralnoj banci BiH; zaposlene u Uredu ombudsmena za ljudska prava BiH; na policijske službenike određene Zakonom o policijskim službenicima BiH, na tajnika iz čl. 4. st. 2. primjenjuju se sljedeće odredbe Zakona, i to: 14., 15. 1. f), i g), 18., 22. st. 1., 42. a), 44. i 45; na savjetnike iz čl. 4. st. 3. primjenjuju se sljedeći čl. 14. 3. a), 14. 5, 15. 1. f), 18., 22 osim točaka a) i c), 39., 40., 41., 43., 44, 45. i 46. Zakona (v. čl. 4a, 6. st. 3, 4 i 5, čl. 5. Zakona).

Zahvaljujući Thomasu Hobbesu (1588–1679), pojmovi *civitas*, *commonwealth*, *republique*, koji su u starih europskih naroda bili kompetitivni, izjednačeni su.<sup>16</sup>

U predrđavnim razdobljima država kao organizacija još nije bila organizirana,<sup>17</sup> tj. državi kao organizaciji ljudi prethodila je država kao zajednica, čije je temeljno povezivanje u zajednicu bilo pripadnost ljudi skupini (gang, klan, pleme itd.). Takva zajednica utemeljena je ponajprije na rodu kao kriteriju članstva u rodovsko-plemenskoj zajednici. Razlika između asocijativnog i teritorijalnog oblika predrđavne zajednice, odnosno državne zajednice i državne organizacije je u tom što u teritorijalnom obliku temeljnu ulogu povezivanja preuzima državna organizacija. Država kao organizacija ljudi nastaje teritorijalizacijom društva i etabliranjem naselja, te afirmacijom zemlje kao temeljnog materijalnog resursa. Ta organizacija je najviša i vladajuća organizacija u nerazvijenom ili početnom stadiju državnog upravljanja dok je u suvremenom upravljanju društvom, sve više, samo jedna od organizacija, istina temeljna i vrhovna, u sve gušćoj, ali i vrlo složenoj mreži (para)državnih i nedržavnih organ(a)izacija.

Suvremena država kao subjekt državnog upravljanja odnosno kao originaran subjekt derivacije i održavanja subjektiviteta upravljanja državom je kompleksna organizacija koja svoje djelovanje naslanja na organizirajućoj funkciji ugovora, ali se istodobno koristi tehnikom planiranja. Njezin socijalekonomski poredak uključuje više doktrina, kako liberalne tako i socijalne. To znači da država pruža zaštitu nacionalnim gospodarskim šampionima, ali i pojedinačnim poduzetnicima, tj. socijalna država gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima jače daje potporu ekonomski slabijim fizičkim osobama, eliminaciji siromaštva i unutarnjoj sigurnosti. Suvremena država je odvojena od društva, što ponajprije razumijeva autonomiju osoba. U tom smislu funkciju očuvanja pravnoga poretka i kontrole djelovanja državnih organa imaju sudovi. Oni su neovisni, ali pod pravom. Sve osobe (pravne i fizičke) podvrgnute su pravnim pravilima čija primjena osigurava zaštitu njihovih interesa, njihova identiteta i autonomije. Sve veći dio državnih poslova dobiva karakter javnih službi koje

---

<sup>16</sup> Nakon Machiavellija i Hobbesa pojam države raste i dobiva nove elemente, a osobito se ističe ideja nacionaliteta, koja je omogućila emotivnu temeljnicu nove države nacije kao stožernog dijela moderne ideje o državi koja kao suverena država izvan sebe ne priznaje nikakvu višu instanciju odlučivanja u svoje ime. Za takvu je državu tipična povezanost za prostor odnosno “materijalno, ekonomski, fizički i psihološki neovisno” geografsko područje s narodom koji ima jezični ili kulturni identitet.

<sup>17</sup> Upravni sustavi dijele se na asocijativne, teritorijalne i funkcionalne. Funkcionalni upravni sustavi nastaju usporedno s industrijskom revolucijom i obilježeni su pojavom industrijskog poduzeća kao suvremene gospodarske jedinice (oblika) proizvodnje. Institucije poduzeća i ustanova preuzimaju sve važniju ulogu u upravljanju društvenim poslovima, njihovo temeljno homogeno tkivo jest funkcija koju obavljaju. Bitni čimbenici nastanka i unapređivanja funkcionalnih upravnih sustava jesu razvoj gospodarstva i urbanizacije.



potpadaju pod regulativu javnoga prava. Ta pretvorba počiva na ideji Leona Digiya (1859–1928) koji je promovirao obvezu države da u uvjetima društvenog razvoja osigura uvjete koji su nužni za razvoj obrazovanja, zdravstva, socijalne politike i socijalne zaštite, znanosti i sl.<sup>18</sup>

Suvremena država jača zaštitu prava čovjeka i temeljnih sloboda na način što osigurava nova sredstva za prevenciju od zlorabe ovlasti (npr. ombudsmen za zaštitu prava čovjeka i temeljnih sloboda ili ombudsmen za zaštitu prava potrošača i dr.).

Prve definicije o državi su politološke<sup>19</sup> kojim se država definira kao politička zajednica (npr. “država je politička zajednica onih koji vladaju i onih kojima se vlada, uređena na temelju pravila koje prihvaćaju voljno ili prisilom svi članovi”). Sadržaj ove definicije su odnosi nadređenih i podređenih u sustavu državnog upravljanja, najprije odnosi “dobrovoljnog ili prisilnog prihvaćanja”, i utemeljenja države u stanovništvu, a ne odnosi sastavnica organizacija i funkcioniranja upravljanja. S obzirom na tezu ovog rada ova definicija nije pogodna za pravno ispitivanje bitnih posebnih osobina države, tj. identificiranje države kao subjekta državnog upravljanja. Stoga je potrebno prihvatiti užu definiciju države u kojoj je težište na ustavno-upravnom reguliranju odnosa unutar skupine ljudi – posebnih organizacija države koje obavljaju pojedine državne funkcije (državni aparat), odnosno mora se dati jedna potpunija definicija države, koja inkorporira sve navedene osobnosti, i one strukturalne i one funkcionalne, po kojima se država bitno razlikuje od ostalih organ(a)izacija. U tom smislu “država je organizacija koja odgovara globalnom društvu, ima političku i suverenu vlast utemeljenu na monopolu legalne fizičke prisile i na gospodarskoj i ideološkoj moći, odnosi se na precizno određeno stanovništvo i teritorij, a pravnim normama regulira najvažnije društvene odnose i ostvaruje razne povijesne funkcije – počevši od osvajanja i obrane prema drugim društvima i izrabljivanja i represije prema vlastitom stanovništvu, do s vremenom sve naglašenije uloge zaštite mira, sigurnosti i slobode i postizanja blagostanja svih pripadnika društva.”<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Upravljanje kao javna služba znači reduciranje upravnih radnji na organiziranje i održivo funkcioniranje javnih službi. Drugim riječima: “Moderno javno pravo postaje skup pravila koja propisuju organizaciju javnih službi, i koja osiguravaju njihovo pravilno stalno i kontinuirano vršenje... Temelj javnog prava nije više ovlaštenje zapovijedanja, već pravilo o uređenju i upravljanju javnim službama. Javno pravo je objektivno pravo javnih službi.” – Leon Digi (1929), *Preobražaj javnog prava*, Knjižara Gece Kona, Beograd, str. 52.

<sup>19</sup> Država – elementi u složenoj definiciji: 1. Država je skup institucija, od kojih su najvažnije one koje se tiču nasilja i prisile, 2. Te su institucije smještene unutar nekog zemljopisno ograničenog teritorija, 3. Država monopolizira vlast unutar svojega teritorija (Izvor: prilagođeno iz J. Hall (1994) - *Barrie Axford, Gary K., Browning Richard, Huggins Ben, Rosamond John, Turner with Alan Grant, Politics: An Introduction (Uvod u politologiju)*, Routledge, London and New York; *Politička kultura*: Zagreb, 2002. str. 258).

<sup>20</sup> Nikola Visković, op. cit., str. 38.

Navedena definicija sadržava generičke (rodne bitne posebne) osobine, a implicira subjekte upravljanja državom. Na primjer, očigledno je da državno upravljanje obavlja skupina ljudi povezanih zajedničkim interesima i koji između sebe dijele poslove nametnute ciljevima te *per se* hijerarhijski se međusobno odnose kao nadređeni i podređeni. Organizacije ljudi imaju određena sredstva rada i sve to je regulirano jednim sustavom pravnih normi i pravila. Ostaje otvoreno pitanje koje su posebne (vrsne) osobine države, prema kojima se ona definira (razgraničava) kao vrhovni i temeljni subjekt državnog upravljanja unutar šireg derivatornog subjektiviteta, tj. roda društvenih organ(a)izacija? Sa stajališta negativne definicije (ne kaže ništa o sadržaju pojma već samo ono što on nije) odgovor na ovo pitanje bio bi da su vrsne osobine države one po kojima se ona bitno razlikuje od ostalih derivatornih subjektiviteta državnog menadžmenta, tj. vrsta organ(a)izacija. Riječ je, ponajprije o onim karakteristikama države koje su temelj za derivaciju i održavanje subjektiviteta novog državnog menadžmenta, tj. o pozitivnoj definiciji kojom se utvrđuje sadržaj bitnih posebnih karakteristika države, a koje čini u osnovi: suverenost, pravo na upravljanje unutar svojega teritorija, međunarodnopravni subjektivitet, i vrste subjekata upravljanja državom koje proizlaze iz državne organizacije i njenog sastava.

### **2.1. Suverenost državnog subjektiviteta**

Kada se govori o suverenosti, govori se o isključivom ili posebnom pravu na uporabu fizičke sile nacionalne države.<sup>21</sup> Godina rođenja suverene države je 1648. kada Vestfalskim mirom završava Tridesetogodišnji rat u Europi, ali i jedna epoha u međunarodnim odnosima, te nastaje Vestfalski sustav međunarodnih odnosa, koji se zadržao sve do danas. Prve prave suverene države bile su apsolutističke monarhije u kojima je kralj istinski vladar, plemstvo se razoružava i povlači na dvor, te se od njega formira upravni aparat.<sup>22</sup> Građanskim se revolucijama s plemstva na građanstvo prenosi suverenost. Raspadom multinacionalnih carstava javljaju se i nacionalne države koje se danas globaliziraju.

---

<sup>21</sup> [http://www.matica.hr/Vijenac/vijenac463.nsf/AllWebDocs/Postoji\\_li\\_danas\\_suverenost](http://www.matica.hr/Vijenac/vijenac463.nsf/AllWebDocs/Postoji_li_danas_suverenost)

<sup>22</sup> “Upravljanje počiva na birokratiji, a lična odluka monarha stoji iznad svega: posljednja je odluka, kao što je već kazano, apsolutno potrebna. Ali, kad su zakoni čvrsto utvrđeni i kad je organizacija države dobro određena, ono što je ostavljeno osobnoj odluci monarha, malo je važno pred suštinom stvari. To što je jednom narodu sudbinom dat plemeniti monarh, treba smatrati velikom srećom. Ali, u velikoj državi ni to nema velike važnosti: njena je snaga u snazi njenog razuma. Egzistenciju i spokoj malih država jamče, manje-više, drugi: one, prema tome, nisu uistinu nezavisne države, i ne moraju iskusiti ratni oganj. U upravljanju može sudjelovati, kao što je kazano, svatko tko ima znanje, iskustvo i moralnu volju. Moraju vladati oni koji znaju, a ne neznanje i taština učenih” – Georg Wilhelm Friedrich Hegel, Filozofija historije: Dobavljeno <https://bs.wikiquote.org/wiki/Upravljanje>

U ustavnom pravu često se upotrebljava i pojam “suvereno upravljanje” što povezuje pojam suveren(a)iteta i načina vršenja upravljanja.<sup>23</sup> Suveren (engl. *sovereign*; njem. *souveran*; franc. *souverain*) je subjekt državnog menadžmenta – država, državni organ, državno tijelo ili osoba koja je nositelj suvereniteta. Odnosno suverenitet države, državnih tijela, državnih organa (uprave), pravnih i fizičkih osoba je prvo i najbitnije njihovo svojstvo. Suverenitet (lat. *supremitas*; engl. *sovereignty*; njem. *Soueranitat, Hoheitgewalt*; franc. *souverainete*) označuje etimološko obilježje subjekata upravljanja državom po kojem u svakoj državi mora postojati, najviše, nedjeljivo i apsolutno pravo upravljanja koje nije podložno ničijoj kontroli u postupku ostvarivanja. Ili *vice versa* kazano, upravo u takvoj “vlasti”, kako je to davno isticao W. Blackstone, počiva “suvereno pravo” (*iura summa imperii*) upravljanja (W. Blackstone, *Commentaries on the Laws of England*, 1765–1775).

U razvoju države i prava geneza suvereniteta države je različito generirana. Postoji više teorija o suverenitetu subjekata državnog menadžmenta, a razlika među njima je ona koja suverenitet promatra kao sredstvo ili instrument, radi zaštite stanovništva i teritorija od unutarnje i vanjske ugroze. Druge teorije suverenitet države shvaćaju teokratski ili kao ostvarenje ili utjelovljenje socijalnog i političkog upravljanja. Najtipičniji predstavnik prve teorije jest T. Hobbes (1588–1679) u djelu *Leviathan*, 1651. koje je prvi put objavljeno u vrijeme Engleskog građanskog rata, a primjer za drugu je teorija J. J. Rousseaua (1712–1778).

Na temelju interpretacije rezultata prezentiranih teorija može se zaključiti da se suverenitet državnog subjektiviteta sastoji od vanjskog i unutarnjeg suvereniteta državnog subjektiviteta. Vanjski suverenitet državnog subjektiviteta je svojstvo subjekata međunarodnog prava, najprije države kao subjekta državnog upravljanja na temelju kojeg država ima najviše pravo upravljanja osobama i stvarima na određenom području, te je neovisna od svakog drugog subjekta, samostalno odlučuje o svojem unutarnjem uređenju i o svojim odnosima s drugim međunarodnim subjektima. Vanjski suverenitet u međunarodnom pravu javlja se u različitim oblicima, kao npr. suvereno pravo države na upravljanje i raspolaganje prirodnim i ljudskim dobrima, pravna jednakost država i dr. Suverenitet nije apsolutan, već je ograničen međunarodnim pravom, tj. ovlasti koje za međunarodnopravne subjekte nastaju već zbog nužnosti suživota u međunarodnoj zajednici. Zbog toga se može diferencirati pravni suverenitet od aktualnih moći subjekata upravljanja državom, kao što je to

---

<sup>23</sup> “Između prirode vladavine i njenog načela razlika je u tomu što je njena priroda ono što je čini takvom kakva jest, dok je njeno načelo ono što je dovodi u stanje djelovanja. Prvo je njena osobena struktura, drugo su ljudske strasti koje je pokreću” – Monteskie, *O duhu zakona*, Tom I, Beograd, 1989, str. 30.

slučaj s nizom tranzicijskih zemalja Središnje i Jugoistočne Europe ili sa zemljama članicama EU.<sup>24</sup> Ove zemlje su u zoni utjecaja EU, i koje su prema međunarodnom pravu suverene države, ali koje nemaju stvarne moći da u bilo kojem pitanju koje se tiče interesa EU djeluju neovisno od njih. Zbog toga se mora lučiti razlika između pravnog i stvarnog suvereniteta.

U postmodernim državoupravnim sustavima pojavljuju se pitanja unutarnjeg pravnog suvereniteta i vanjskog faktičnog ili stvarnog ograničenja i narušavanja narodnog, državnog i nacionalnog suvereniteta. Unutarnje pravno ograničenje državnog suvereniteta narodnim te ovog drugog nacionalnim suverenitetom, nužno je promatrati u odnosu na državopravnu institucionalizaciju teorije o državnom, narodnom i nacionalnom suverenitetu. U tom smislu etablirani su ustavnopravni sustavi: jedinstvenog vršenja državnih funkcija (skupštinski sustav) koji ograničava državni suverenitet i zasebnog vršenja državnih funkcija (predsjednički, parlamentarni i polupredsjednički, te federacije, države, regije i jedinice lokalne samouprave) koji ograničava narodni suverenitet ili suverenitet subjekata državnog menadžmenta kao svih službenih osoba.

Ustavnopravni temelj jedinstvenog vršenja državnih funkcija izvodi se iz koncepcije narodnoga suvereniteta odnosno skupštinskim sustavom se postiže ograničenje državnog, narodnim suverenitetom. To znači ako suverenitet pripada narodu kao fikciji, državne funkcije ne mogu vršiti pojedini predstavnici naroda već samo predstavničko tijelo (parlament) kao izraz volje naroda, koja se očituje na izborima. Subjektivitet predstavnika izražava se kroz predstavnički mandat, koji je neopoziv i rezultat je zastupanja apstraktnoga naroda.

Vanjskog faktično ograničenje i narušavanja narodnog, državnog i nacionalnog suvereniteta subjekata državnog menadžmenta mora se promatrati s obzirom na efektivno globalno djelovanje prvenstveno UN, EU, ILO, ICT, WB i IMF, te u kojem narod, država nacija na globalnom planu postaju dominantno vezane u odnosu na međusobnu nepovezanost, a *per se* i nužno ovisne da se time otvara pitanje klasičnog narodnog, državnog i nacionalnog suvereniteta subjekata upravljanja državom. To znači da ti subjekti više ne posjeduju konačno pravo upravljanja u mnogobrojnim pitanjima. Sve se više *de iure* prenosi pravno ovlaštenje upravljanja u nekim sektorima i djelatnostima, na te organizacije, s pravom sankcija u slučaju

---

<sup>24</sup> To je bio slučaj s nizom država u Središnjoj i Istočnoj Europi koje su bile pod utjecajem SSSR iako su prema međunarodnom pravu bile suverene države one nisu imale faktične moći da u pitanju koje se ticalo sovjetskih interesa djeluju neovisno od SSSR. Zbog toga je nužno lučiti razlike između pravnog i faktičnog suvereniteta.

da se država ne pridržava utvrđenih standarda u zaštiti prava i sloboda. Primjerice WB ili IMF utječu apsolutno na uređenje obujma i razine radnih, a posebice socijalnih prava u zakonima npr. tranzicijskih zemalja na način što rješavanje problema debalansa ili “krpaža rupa” u proračunima ovih zemalja (prihodi konstantno manji od rashoda) ovisi o odobravanju kredita za financijskim sredstvima WB ili IMF te ukoliko ne prihvate njihove prijedloge glede visine i obujma socijalnih prava slijedi sankcija, a to je ne odobravanje zahtjeva za financijskim sredstvima – bankrot. Tim više je razvoj novih ICT dosegao točku anomalije, gdje se *de facto* i *de iure* ograničava i narušava klasični suverenitet, posebno kaznenopravni pa i državopravni, tj., sve se više govori odlasku “Nation state”, a dolasku “Network state”.<sup>25</sup>

Globalizacija i integracijski procesi su također veliki izazov za suverenost. Zbog međunarodnih tijekova kapitala vlade su u nemogućnosti provoditi efektivne gospodarske i monetarne politike. Primjerice, međunarodne korporacije (poput banaka) su u svojem djelovanju često neovisne o nacijama, državama. Upravni odbori pojedinih korporacija svojim odlukama u sjedištu daju smjernice rada svojim podružnicama u drugim državama, što često može bitno utjecati na gospodarske prilike kako privatnih tako i javnih subjekata u tim državama. Tu je i problem *cyber kriminala*, gdje pojedinci primjerice iz Kine mogu hakirati, neovlašteno se poslužiti bankovnim računima građana u Njemačkoj ili BiH.

Početak druge polovice XX. st. javlja se ideja da države više nemaju pravo tretirati građane kako ih je volja pod izlikom da je to unutarnja stvar države. Pravno, u slučaju da države potpisnice povrijede ljudska prava ili ne pruže dostatnu zaštitu prava koje krše neki drugi subjekti, države se mogu naći kao stranke u sporu pred jednim od regionalnih sudova za ljudska prava (europski, interamerički i afrički). U slučaju da su sudovi u nemogućnosti obvezati države te se povrede ljudskih prava nastave, ili države nisu pod jurisdikcijom nekog od tih sudova, kako su ljudska prava univerzalna kategorija, interveniraju UN. U pojedinim državama Vijeće sigurnosti UN može rezolucijom omogućiti humanitarnu intervenciju – vojni mehanizam.

---

<sup>25</sup> Inkriminacije računalnog/kibernetičkog kriminaliteta: protiv računalnih sustava, podataka i programa, neovlašteni pristup/hacking, ometanje rada računalnog sustava/npr. DOS napadi, oštećenje računalnih podataka/npr. uporaba malicioznih programa, neovlašteno presretanje računalnih podataka/računalna špijunaža, računalno krivotvorenje računalna prijevara, zlouporaba naprava, iskorištavanje djece za pornografiju, upoznavanje djece s pornografijom, javno poticanje na nasilje i mržnju i sl.

Koliko je suverenost okrnjena, pokazuju i ekonomske i političke integracije. Tako se danas, nepunih sto godina nakon rođenja suverene nacionalne države, već govori o kraju suverenosti.

## ***2.2. Međunarodnopravni subjektivitet***

Izraz “država” je pravno vrlo neodređen pojam, te je zbog toga nužno da se država pravno definira u državnom pravu jasnije nego u međunarodnom. Državno je pravo usmjereno na državu kao jedinu i jedinstvenu organizaciju na određenom području. Zbog toga se može pojaviti privid da je pojmovno klasificiranje i tumačenje biti tog unikata “samo teoretski važno”.<sup>26</sup> Međunarodno se pravo odnosi na mnoštvo i ukupnost država, i one su njegovi izvorni i regularni subjekti. Država postaje zamjenjivim predmetom, serijskim proizvodom. S promatračnice međunarodnog prava nestaju singularna svojstva država, njihove geopolitičke, etničke, kulturalne, pravne osobenosti. Preostaju samo opće, zajedničke značajke iz kojih proizlazi univerzalan pojam. O tom međunarodnopravnom pojmu države ovise praktične pravne posljedice: priznavanje kao međunarodnopravni subjekt i pripadnost međunarodnopravnoj zajednici s njezinim pravima i dužnostima. Međunarodno pravo definira “državu” po kriterijima koji važe za sve njezine realne pojmove, ne osvrćući se na unutarnji ustroj. Zato je ono otvoreno za najrazličitije političke sustave. Neodređen karakter pojma države omogućava da međunarodno pravo obuhvati sve države te da svoju pacificirajuću i disciplinirajuću snagu može razviti neovisno o ustavnopravnim razlikama i političkim suprotnostima.

Međunarodnopravni pojam države rezultat je razvoja koji traje stoljećima, pritom ostajući trajan u temeljnim obilježjima. On je dobio obrise kada su u isprva zatvoren krug međunarodnopravnih subjekta, krug europskih monarhija, stupile ne-monarhističke i ne-europske sile, te se moralo naći apstraktnije načelo homogenizacije od monarhijskog. Isprva eurocentrični pojam države, koji je svoj sadašnji oblik dobio s priznavanjem latinskoameričkih republika nakon njihova odvajanja od španjolske krune, postigao je globalno važenje od stvaranja država “trećeg svijeta” u 20. st.

Za međunarodno je pravo mjerodavna faktičnost vladavine, koja se sastoji od “tri elementa”:

---

<sup>26</sup> Josef Isensee, *Država, Ustav, Demokracija*, Zagreb, 2004, str. 47–54.

- državnog područja,
- državnog naroda, i
- državnog upravljanja.

O slici države postoji širok konsenzus. Praksa priznavanja je prilično konzistentna, zanemare li se taktike političkog oportunitizma u pojedinim slučajevima. No, univerzalno međunarodno pravo ipak nema nikakvu pozitivnopravnu definiciju države. U tu prazninu stupa (kako se čini) jedina međunarodna ugovorna izjava o pojmu države u čl. 1. Montevidejske konvencije od 26. prosinca 1933. godine o pravima i dužnostima država: *The state as a person of international law should possess the following qualifications: (a) a permanent population, (b) a defined territory; (c) government; and (d) capacity to enter into relations with the other states.*<sup>27</sup>

Za stajalište Savezne Republike Njemačke reprezentativna je izjava Savezne vlade iz 1975.: *Priznanje nove države pretpostavlja da je nastala država s državnim narodom, državnim područjem i državnom vlašću koja se utjelovljuje u efektivnoj vladi sposobnoj za djelovanje koja svoju suverenost efektivno provodi na najvećem djelu teritorija i većini stanovnika s izgledima da se trajno potvrđuje.*

Državna organizacija uspostavlja se prema načelu “3E,” tj. objedinjenjem dva konstitutivna elementa: stalno stanovništvo i državno područje. Ona nastaje originarnim i derivativnim načinom, a ne priznanjem koje je deklaratoran čin koji ne stvara državnu organizaciju. Na originaran način nastaje objedinjavanjem konstitutivnih elemenata koji u tom trenutku nisu tvorili ni jednu drugu državnu organizaciju (npr. organiziranje državne organizacije na dotada nenaseljenu području). Svaki je drugi način derivativan (odcjepljenje, raspad bivše državne organizacije, ujedinjenje dviju ili više državnih organizacija u novu, i sl.). Prema načelu “3E,” isto kao što nastaje državna organizacija, jednako tako ona se raspada odnosno stvarnim nestankom jednoga od dvaju sastavnih elemenata.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Art. 1. Montevideo Convention on the Rights and Duties of States, Montevideo, 1933-12-26, in force: 1934-12-26.

<sup>28</sup> Na svekoliko bogatstvo i složenost odnosa koje država ima s mnogim drugim konceptima povijesnog i suvremenog života pokazuju povijesni, sociološko-antropološki, političko-znanstveni i filozofsko-normativni pristupi. Pravni pristup juristički (legalni), državi ima najstariju tradiciju, koja seže do rimskog prava, u kojem se naposljetku i nalaze jasno artikulirani izvori njezinih tradicionalnih utjecaja na suvremenu doktrinu o državi i pravu javnoga poretka. Ograničenje državne vlasti postaje “duša prava”. Od J. Bodina (1530–1596) preko

Država status subjekta državnog upravljanja, dakle, upravo stječe nastankom državne organizacije kao *sui generis* organizacije ljudi koja vrši kontrolu djelovanja osoba na određenom području. Tim više država je pravni subjekt državnog upravljanja jer je entitet kojemu međunarodno pravo priznaje, samim nastankom – automatski, status javnopravne osobe odnosno postaje subjektom međunarodnog prava. Međutim, jednako tako sa stajališta međunarodnog prava država je zajednica koja na određenom području djeluje u obliku najviše organizacije putem javnopravnih organa (parlamenta, sudstva, egzekutive i organa državne uprave, npr. ministarstvo obrane, ministarstvo unutarnjih poslova, ministarstvo financija i trezora, ministarstvo pravosuđa i ministarstvo vanjskih poslova) neovisno o bilo kojoj drugoj organizaciji, ali ne i ekskluzivna organizacija društva. Dakle, priznanje jedne države od njenog stanovništva i od drugih država nije konstitutivno, utemeljujuće za postojanje te države i za njenu suverenost, premda je zacijelo državna suverenost potpunija i čvrsta kad je priznata od stanovništva i od drugih država jer i diktatorska država je suverena.<sup>29</sup>

Suverena država ipak ostaje *rebus sic stantibus* i dalje odredbeni čimbenik međunarodnopravnog poretka. Revolucionarno svrgavanje ustava i radikalna promjena oblika države ne urušavaju međunarodnopravni identitet i kontinuitet države. No, kako država upravlja (djeluje) preko svojih organa (Država, što je država? Država je laž! – Nietzsche, Tako je govorio Zaratustra, 1883-5) otvara se pitanje vrste subjekata upravljanja državom.

### 3. Vrste subjekata upravljanja državom

Uspostavljanje države kao najmoćnije organizacije ljudi može se kvalificirati i kao nastanak upravljanja državom u objektivnim smislu, jer objektivni pristup upravljanju državom temelji se na organu kao jednoj organizaciji djelatnosti – državi.<sup>30</sup> Zajednička je pretpostavka svih vrsta državnog upravljanja (asocijativnog, teritorijalnog, pravnog, funkcionalnog i javnog sektora) da se unutar njih uspostavljaju strukture koje imaju bitna

---

renesansnih legista i njihova razmatranja odnosa apsolutne države, suverena i statusnih prava pojedinaca započinje proces kojemu je rezultat koncepcija države podvrgnute vladavini prava (engl. *Government under Law*, njem. *Rechtsstaat*). Potonji pojam koji u sebi sjedinjuje kompleksne angloameričke i kontinentalneuropske – njemačko-francuske ideje o ograničavanju državne vlasti postao je od XVIII. st. središnji pojam teorije i prakse suvremene države. – Ibidem.

<sup>29</sup> Narodna Republika Kina, nakon njene uspostave 1949. godine, niz godina bila je nepriznata od najmoćnijeg dijela međunarodne zajednice i nije mogla ostvariti pravo na članstvo u UN. To je bio velik nedostatak u međunarodnom položaju Kine i prepreka u njenom društveno-ekonomskom razvoju. Pritom, svima je bilo jasno da je Kina suverena država, najprije zbog toga što je imala dovoljno moći izdržati međunarodni bojkot.

<sup>30</sup> Državni organ je skupina organizacijski povezanih ljudi koja uz potporu određenih sredstava ostvaruje postavljene ciljeve. Iz toga proizlazi da se kao sastavni elementi organ(a)izacije javljaju: a) ljudi u statusu službenih osoba; b) cilj; c) sredstva (materijalno-tehnička i dr.); d) organizacijska struktura i e) određeni stupanj nezavisnosti.



obilježja državnoupravnih organizacija – subjekata upravljanja državom. Kao državnoupravni(e) (organi)zacije, sve vrste državnog upravljanja suočene s pitanjem (dez)integracije i s pitanjem odnosa državnoupravne organizacije s okolinom u kojoj postoji i djeluje, na koju utječe i koja utječe na njih. Za svaku kategoriju državnog upravljanja, ta se dva pitanja postavljaju na poseban način.

Diobom rada u državnoj organizaciji dolazi do oblikovanja temeljnih djelatnosti, vrsta upravljanja državom. Etabilirana su tri stupnja diobe rada u državnoj organizaciji. Prvi stupanj diobe rada u državnoj organizaciji ostvaruje se utemeljenjem različitih državnih organa kao skupova srodnih poslova što ih obavljaju službene osobe kao obveze i ovlasti. Zatim dolazi drugi stupanj diobe rada u kojem se vrši dioba poslova na uže radne zadatke pojedinih službenih osoba. Npr., nakon stvarne i teritorijalne diobe poslova između Općinskog suda u Čapljini, Općinskog suda u Konjicu i Županijskog suda u Mostaru (kao drugostupanjskog suda za više općina Hercegovačko-neretvanskog kantona), u svakom od tih sudova obavlja se dioba rada između sudaca tako što će jedni raditi na upravnim, drugi na kaznenim, treći na građanskim, četvrti na izvršnim poslovima itd. I posljednji, treći stupanj diobe rada, nastaju više i šire jedinice, tj. poslovi više državnih organa koji imaju neke važne sličnosti okupljaju se u veće jedinice državne djelatnosti kao što je jedan broj najviših odlučujućih poslova u državi okupljen u zakonodavnu djelatnost, svi poslovi šefa države (koji nije apsolutni monarh ili diktator) i svi poslovi vlade okupljeni su u egzekutivnu djelatnost, svi poslovi sudova, državnih tužiteljstava i privatnih odvjetnika okupljeni su u pravosudnu djelatnost, a svi poslovi organa državne i lokalne (sam)uprave, tj. javnog sektora okupljeni su u upravnu djelatnost.

Ove četiri vrste državnih djelatnosti postoje u svakoj državi, a samim tim i četiri nužne vrste subjekata s posebnim pravnim ovlaštenjima upravljanja državnim organima i organizacijama, organizirane kao:

1. Menadžment u zakonodavstvu;
2. Menadžment u egzekutivi;
3. Menadžment u državnoj upravi i lokalnoj (samo)upravi;
4. Menadžment u pravosuđu; i

## 5. Državni menadžment na javnom sektoru.

U ustavno-upravnoj političkoj literaturi često se razlikuje samo tri tipa državnih djelatnosti: zakonodavna, sudska, i upravna, pri čemu se šef države i vlade računaju kao upravni organi, odnosno organi državne uprave se računaju kao organi javnog sektora. Konkretnije, pojam uprave u organizacijskom smislu temelji se na razlikovanju pravnih funkcija države s obzirom na organe koji ih vrše i oblik u kojoj ti organi iste obavljaju. Pristalice ovakvog polazišta za određivanje pojma uprave, kao i pristalice materijalnog odnosa objektivnog kriterija za određivanje pojma uprave, suglasni su da u državi postoje tri državno-pravne funkcije: zakonodavna, upravna i sudska.<sup>31</sup> Ova suglasnost utemeljena je na učenju o “diobi funkcija” iz XII. st. koja se naročito razvija u XIX. st. No, četverodioba je nužna iz najmanje dva razloga: prvo, za stvaranje svijesti i prakse jednakog ponderiranja, a time i jedinstvenog upravljanja što ga vrše organi uprave kao i upravljanja što ga vrše ostali državni organi, i drugi razlog je taj što su šef države i/ili vlade, vlada i/ili šef države kao kolegijalni organ (npr. Predsjedništvo BiH) posebni, odlučujući i politički državni organi koji se ne mogu poistovjetiti s upravnim organima, niti se mogu isključiti iz poslova državnog upravljanja odnosno “...ni u jednom pozitivnom pravu suvremenih država ne postoji takva organizacija državnog aparata u kojoj bi pojedini organi državne vlasti samo i isključivo vršili jednu državno-pravnu funkciju, što nije slučaj ni u USA, koje su najdalje otišle u primjeni načela ‘diobe funkcija’”.<sup>32</sup>

Tim prije nužno je istaknuti, da se u literaturi o upravi, u pravilu, izjednačava izraz “djelatnost” s izrazom “državna funkcija”, što je glavnim povijesno-političkim razlogom ponderiranja upravne djelatnosti u državnim organima kao slobodne ili uzgredne aktivnosti, a ne kao integralnog upravljanja, od koga ovisi djelotvornost vršenja svih državnih temeljnih djelatnosti. To znači, među ostalim, i odmak, zasad bar interpretacijski, od temeljnih načela na kojima se stvara podvojena uprava odnosno kodificiranje upravno-pravne regulative na adekvatnim ustavno-upravnim načelima koja to osiguravaju. Isto tako, to je ujedno i argument u prilog potrebe uklanjanja svih pravnih i administrativnih prepreka integralnom upravljanju. Znači da djelatnost predlaganja i izrade zakona treba razdvojiti od čina donošenja (raspravljanja i izglasavanja) zakona, jer je efektivna djelatnost, prvenstveno organa državne

<sup>31</sup> Sead Dedić, *Upravno pravo Bosne i Hercegovine*, Bihac/Sarajevo, 2001, str. 20.

<sup>32</sup> “Prof. dr. Nikola Stjepanović daje prevagu materijalnom gledištu, jer ono je bitno i primarno, dok je formalno sekundarno i uslovljeno materijalnim. Pri tome polazi od činjenice da je do pojave dvojnog razlikovanja pojma državno-pravnih funkcija (materijalno i formalno) odnosno državne uprave dolazi iz razloga što...” Dobavljeno: *Ibidem*, str. 27.

uprave, a tek u ostatku, zapravo vrlo rijetko je zakonodavna djelatnost. No, i tada se vršenjem tih poslova ostvaruje unutarnja upravna funkcija zakonodavnog organa, koja je važnija od samog čina (vlasti) izglasavanja zakona u materijalnom smislu riječi.

### ***3.1. Menadžment u zakonodavstvu***

U državnoj organizaciji menadžment u zakonodavstvu je središnji menadžment upravljanja državom, jer upravlja vršenjem ustavnozakonodavne političke djelatnosti (legislativa), koju obavljaju suvereni državnopolitički organi (parlamenti) i čiji akti, zakoni, imaju subjektivno djelovanje, prema svima, na određenom prostoru. Zbog toga se on opravdano može nazvati državno vrhovništvo ili središnji suvereni menadžment u zakonodavnoj djelatnosti. Ovaj pravni silogizam je oprečan praksi, jer se pod ovim pojmom razumijeva šef egzekutive ili menadžment u egzekutivi. Ustavnozakonodavna politička djelatnost sastoji se, ponajprije, od donošenja najviših političkih i pravnih odluka, redovito u obliku ustavnih i zakonskih normi, kojima se na općenit način uređuju najvažniji društveno-ekonomski, politički, ekološki i drugi društveni odnosi. Tim aktima se postavlja temelj i okvir ustavnopravnog političkog uređenja jednog društva.

Ustavnompravnoj političkoj djelatnosti u okviru ustavom utvrđenih ovlasti pripadaju i poslovi, među ostalim, postavljanje najviših državnih osoba, npr. vlade i šefa države u parlamentarnim sustavima, proglašavanje izvanrednog stanja i ratnog stanja, nadzor nad ustavnosti i zakonitosti rada svih državnih organa, predlaganje, raspravljanje i odlučivanje o pitanjima unutarnje i vanjske politike, proračunska nadležnost, kao i druge nadležnosti koje proizlaze iz ustava i njezina ustavnog položaja (v. čl. IV.4. i V.5. Ustava BiH).

Ustavnozakonodavne odluke su najviše, a to znači da ih stvaraju najmoćnije osobe u državnoj organizaciji i da ih moraju provoditi, tj. ponašati se u skladu s njima, svi stanovnici i sve državne službene osobe na koje se one odnose. Odluke su i opće, što znači da uređuju društvene odnose tako što propisuju pravne obveze, ovlaštenja, delikte i kazne za čitave skupine ljudi (ne samo za neke pojedince) i za čitave vrste njihova ponašanja (ne samo za konkretne slučajeve ponašanja). Na temelju takvih normi menadžment u zakonodavstvu i sve druge vrste menadžmenta u upravljanju državom, druge osobe i u privatnim stvarima će upravljati izradom i donošenjem nižih i izvršnih pravnih normi kojima se uređuju odnosi u užim skupinama i među pojedincima na konkretan način. Na primjer: Kazneni zakon FBiH općenito zabranjuje i kažnjava ubojstvo propisujući da “tko drugog liši života, kaznit će se

zatorom najmanje pet godina”. Ili, Zakon o obiteljskim odnosima općenito naređuje da “roditelji imaju pravo i dužnost čuvati svoju maloljetnu djecu i brinuti se o njihovom životu i zdravlju.” U okvirima i na temelju tih normi, koje se odnose na stanovništvo odnosno na sve roditelje u BiH, suci dalje odlučuju u svakom konkretnom slučaju s koliko godina zatvora kazniti osumnjičenog za ubojstvo, a roditelji i (u slučaju spora) suci odlučuju na koji način treba čuvati maloljetnu djecu i brinuti se o njihovu životu i zdravlju.

Ustavnozakonodavnu političku djelatnost obavljali su kroz povijest razni subjekti odnosno službene osobe kao više-manje integralnu upravnu djelatnost. Stoljećima, sve do XIII. i XIX. st. u većini država to je bilo pravo monarha kao nasljednih poglavara neograničenih ovlasti (suverena). Pritom donošenje zakona (zakon u materijalnom smislu) nije posebno bilo izdvojeno u organizacijskom smislu, npr. nije bilo narodne skupštine kao posebnog zakonodavnog tijela. U republikanskim razdobljima drevne Grčke i starog Rima, te kasnije u renesansnim slobodnim gradovima npr. Dubrovnik i Venecija, najviše političke i pravne odluke donosile su narodne ili plemićko-građanske skupštine – ali ipak često i uz značajno sudjelovanje državnog poglavara, kneza. To znači da i ovom razdoblju nije bilo ustanovljeno načelo diobe vlasti kako ga poznaje suvremeni svijet. Jednako tako i državno upravljanje kakvo-takvo da je bilo, bilo je jedinstveno, u upravnom pravnom smislu.

U suvremenim zemljama etablira se načelo da kolegijalni organi zvani parlamenti (skupštine, kongresi, sabori itd.), sastavljeni od narodnih zastupnika koje građani biraju, obavljaju u potpunosti, bar formalno, ustavnozakonodavnu političku djelatnost, odnosno menadžment tih organa i njegovih radnih tijela (odbori i povjerenstva) upravlja postupkom inicijative, predlaganja, izrade i donošenja ustava i zakona. Menadžment u zakonodavstvu je sastavljen od menadžera ili najviših funkcionara zakonodavnih organa i njihovih radnih tijela (odbora i povjerenstava) i njihovih menadžera ili funkcionera koji imaju sva ovlaštenja (jednog organa) odnosno efektivnu dominaciju predlaganja zakona ima vlada uključujući inicijative za donošenje zakona koje obično potječu od ministarstava kao organa uprave ili drugih pravnih, a izuzetno fizičkih osoba. Značajno sudjelovanje službenih osoba iz vlade i državne uprave te javnosti je i u ostalim fazama zakonodavnog postupka dominantno sve do političkog čina glasanja i rasprave ili debate koja mu prethodi.

Postupna tranzicija od monarha na zakonodavca znači početak konstituiranja menadžmenta u zakonodavstvu, ali koji čak niti formalno ne pripada u potpunosti parlamentu već po svojoj prirodi ostaje integriran i u subjektivnom, a i objektivnom smislu. Pritom je u

nekim državnim organizacijama (Engleska, Švedska, Nizozemska, Španjolska i dr.) monarhija zadržana, ali tako da je kralj ili formalno ili faktički izgubio ustavnozakonodavne kompetencije, koje pripadaju isključivo parlamentu, dok su mu političke, više-manje, i opet u simboličnom smislu ostale.

U komparativnom ustavnom pravu postoje države, istina u manjini, u kojima posebni, *ad hoc* menadžment u ustavotvorstvu provodi poseban ustavotvorni postupak, tj. upravlja vršenjem ustavotvornom djelatnosti, što inkludira i čin izglasavanja i rasprave o ustavotvornim aktima kojim se nakon pravomoćnosti, uspostavljaju temelji državnopravnog poretka, dok drugi menadžment u zakonodavstvu provodi zakonodavni postupak, tj upravlja vršenjem zakonodavne djelatnosti i činom izglasavanja i o zakonima ili općim aktima, nakon pravomoćnosti, postavlja okvir državnopravnog političkog poretka. No, u komparativnom ustavnom pravu u većini država nije ovaj model vladajući, ali je cilj isti kao ostvareni rezultat. Naime, iako je češća praksa u usporednom pravu da isti menadžment u zakonodavstvu stvara i ustavne i zakonske norme, s tom razlikom što su u procesu donošenja, jednih i drugih, propisani različiti uvjeti odlučivanja koji se pravno nazivaju “kvorum” i kapacitet sudjelovanja zastupnika koji se pravno razumijeva kao pitanje relativne, apsolutne i kvalificirane većine te postupak (proces) donošenja ovih općih akata. Odnosno, da bi ustavotvorni parlament mogao raditi i donositi punopravne odluke propisana je “kvalificirana” većina, dok parlament donosi zakone ili opće akte, u pravilu, većinom glasova (relativna većina) pod uvjetom da je ispunjen propisani kvorum od najmanje većina svih zastupnika (apsolutna većina). Osim toga, ustavi propisuju i uspostavljanje posebnog ustavotvornog postupka za pretres i odlučivanje ako je predmet odlučivanja prijedlog ustava ili ustavotvornog akta. Konačno, zakonodavni postupak je utvrđen poslovníkom doma ili domova dok je ustavotvorni postupak utvrđen ustavom. Tako je i u BiH i Hrvatskoj itd. Ipak, bez obzira na lučenje navedenih razlika jednog i drugog pravnog postupka, ovaj menadžment je označen kao menadžment u zakonodavstvu, a ne menadžment u ustavotvorstvu i zakonodavstvu koji bi se onda tek dijelio na menadžment u zakonodavstvu i menadžment u ustavotvorstvu. Na kraju, ustav u materijalnom smislu nije ništa drugo do zakon, što opravdava jedinstven naziv.

Menadžment u zakonodavstvu može biti jednodoman ili dvodoman, odnosno domovi parlamenta mogu biti (ne)ravnopravni u nadležnostima (domovi PS BiH su neravnopravni), a u pitanjima u kojima odlučuju ravnopravno oni raspravljaju i izglasavaju zakone posebno i

moraju se suglasiti o njihovu sadržaju da bi oni mogli stupiti na snagu. Zbog toga se menadžment u zakonodavstvu dijeli na:

- Menadžment u I. domu, i
- Menadžment u II. domu parlamenta

U komparativnom pravu prevladava dvodomni menadžment u zakonodavstvu jer preovladava dvodomni parlament koji je sastavljen od dvije skupine zastupnika (doma, vijeća), a biraju se po različitim kriterijima i rade odvojeno. Jedan od mogućih kriterija izbora tih dviju kategorija zastupnika jest da se prvi dom sastoji od predstavnika svih građana (jedan zastupnik na više desetaka ili stotina tisuća građana), a drugi dom od predstavnika građana pojedinih teritorijalnih jedinica države ili naroda. Takva je struktura Parlamentarne skupštine BiH (PS BiH), sa Zastupničkim i Domom naroda (ZD i DN.), a *versus* (v.) primjer je Sabor RH (v. Ustav BiH i Ustav RH). U složenim državama menadžment u zakonodavstvu je podijeljen po vertikali državne organizacije odnosno državnih organizacija, te u tom smislu postoji nekoliko razina: Savezni menadžment u zakonodavstvu i menadžment u zakonodavstvu država članica, entiteta ili konstitutivnih jedinica složene države.

Savezni menadžment u zakonodavstvu postoji u jednoj državnoj organizaciji koja djeluje na cjelokupnom državnom teritoriju – to je savezna država npr. BiH, te najmanje dva menadžment u zakonodavstvu koja postoje u državnim organizacijama što djeluju na dijelovima teritorija savezne države – to su država članica, entiteti (npr. FBiH i RS) ili konstitutivne jedinice složene države ili entiteta (npr. županije u FBiH).

Menadžment u zakonodavstvu kao rukovodeće tijel(a)o u najširem smislu čine sve osobe s (posebnim) upravnim ovlastima koje vrše upravne poslove u upravnozakonodavnom postupku. To su, dakle, obično ključne osobe iz parlamenta, najčešće rukovodeći parlamentarni funkcionari, šefovi država i vlada, radnih tijela parlamenta, ministri i rukovoditelji drugih upravnih organ(a)izacija, zastupnici, rjeđe građani i njihove udruge, tj. njihovi ključni funkcionari, lideri ili drugi predstavnici parlamentarnih političkih stranaka. Međutim, u pojedinim fazama zakonodavnog postupka oni svi ne sudjeluju, već se uspostavljaju posebni menadžmenti za pojedine faze zakonodavnog postupka sukcesivno.

### **3.1.1. Oblici menadžmenta u zakonodavstvu**

Za normiranje naznačenih društvenih odnosa označenih kao ustavno-upravnih odnosa, ustavi i poslovници parlamenata propisuju posebne procedure za donošenje i za primjenu zakona.<sup>33</sup> Te procedure označene su u pravu, a i pravnoj teoriji kao zakonodavni postupak. Da bi se proveo zakonodavni postupak, tj. izglasao zakon u parlamentu, potrebno je istim upravljati u fazama s obzirom na to da zakonodavni postupak razumijeva koordiniranje vršenjem različitih poslova (organizacijskih, financijskih, normativnih, stručnih, administrativno-tehničkih, političkih itd.), koji se u pravilu nalaze u korelaciji, npr. bez normiranja nekog odnosa ne može se oblikovati (pred)nacrt teksta zakona ili bez razmatranja nacrta zakona u parlamentarnim radnim tijelima on ne može doći na razmatranje i usvajanje u zakonodavnom tijelu. Zbog toga nastaje funkcionalna dioba menadžmenta u zakonodavstvu, na način da se organizira menadžment za pojedine faze zakonodavnog postupka, odnosno u osnovi ovaj menadžment bi se mogao razvrstati na temeljne oblike, i to kao:

Menadžment u postupku izrade i predlaganja zakona;

Menadžment u parlamentarnim radnim tijelima, i

Menadžment u procesu odlučivanja.

Ova tri oblika menadžmenta su tipična za sve menadžmente u zakonodavstvu, s tim što je ova raščlamba dinamički proces koji se ne zaustavlja na ovoj razini već se dioba nastavlja na modele, forme, podtipove i sustave, odnosno dolazi čak do službenih osoba koje imaju sva ovlaštenja jedne unutarnje organizacijske jedinice (npr. Ured predsjednika ZD PS BiH). Sve (ne)navedeno čine dinamični globalni menadžment u zakonodavstvu jedne države.

---

<sup>33</sup> Procedura ostvarivanja zakonodavne uloge PS BiH ako se izuzmu načelne ustavne odredbe, propisana je Poslovnikom ZD i Poslovnikom DN PS BiH. Poslovnicima je propisano da se zakoni dostavljeni u PS BiH mogu razmatrati u redovitom ili osnovnom, skraćenom ili žurnom/hitnom zakonodavnom postupku. Postupovno, osnovni i skraćeni zakonodavni postupak se ne razlikuju, osim što su u skraćenom, rokovi skraćeni na pola u odnosu na osnovni zakonodavni postupak. S druge strane, žurni postupak primjenjuje se samo kada se radi o prijedlogu zakona visokog stupnja žurnosti odnosno o prijedlogu zakona definiranom na tako jednostavan način da se samo može usvojiti ili odbaciti. Ako se razmatra po žurnom postupku, prijedlog zakona ne razmatraju komisije domova, te ne postoji mogućnost amandmanskog djelovanja na tekst prijedloga zakona. Zakone i druge akte dostavljene PS BiH, u pravilu, prvo razmatra ZD. Međutim, na prijedlog Kolegija DN, zakone i druge akte može prvo razmatrati i DN. Također, zakonodavna procedura može se odvijati i dvodomno, u oba doma istovremeno – Poslovnik ZD PS BiH, “Sl. glasnik BiH” br.: 33/06, 41/06, 81/06, 91/06, 91/07, 87/09 i 28/12. I Poslovnik DN PS BiH, “Sl. glasnik BiH” br.: 33/06, 41/06, 81/06, 91/06, 91/07 i 32/12.

U BiH menadžment u zakonodavstvu, osim onog što je navedeno za složene države i dvodomne parlamente, može se razvrstati sukcesivno fazama zakonodavnog postupka, tj. menadžment u postupku izrade i predlaganja zakona; menadžment u parlamentarnim radnim tijelima i menadžment u procesu odlučivanja ili jednostavnije ovi oblici menadžmenta mogu se imenovati kao menadžment u I., II. ili III. fazi zakonodavnog postupka, jer u poslovnicima domova zakonodavni postupak se odvija kroz tri faze<sup>34</sup> – zakonodavni postupak u ZD i DN PS BiH (v. sheme br.: 1 i 2). U usporednom pravu redoviti zakonodavni postupak najčešće ima nekoliko faza.

### ***3.1.1.1. Menadžment u postupku izrade i predlaganja zakona***

Menadžment u postupku izrade i predlaganja zakona čine službene osobe, pojedinačno (npr., koje su dale informaciju o inicijativi zakona) ili osobe u funkcionalnoj (ne)formaliziranoj upravnoj organizaciji, unutarnjoj ili temeljnoj, kao stalno i kontinuirano angažirane osobe na poduzimanju upravnih radnji izravno ili putem akta uprave do ostvarivanja cilja ove vrste menadžmenta, formalne izrade prijedloga zakona, kao instrumenta, predmeta, odvijanja zakonodavnog postupka u zakonodavnom tijelu. Ovaj menadžment, u upravnom smislu, temelji se na kompetentno izjavljenoj zakonodavnoj inicijativi, a započinje aktom uprave (upravni akti ili drugi akti i radnje), prihvatanjem inicijative u obliku normativnog teksta zakona ili na artikuliranom mjerodavnom prijedlogu inicijative za normiranjem nekih društvenih odnosa u formi zakona ili općeg akta, sa svrhom izrade (pred)nacrta teksta zakona kao instrumenta vođenja zakonodavnog postupka u objektu postupanja. Akti uprave koji se u ovom procesu javljaju su instrumenti ostvarivanja funkcionalne veze između inicijative, normativnih i stručnih poslova, u cilju izrade prijedlog zakona.

U pravnoj teoriji se pravila razlika između inicijative za donošenje zakona, koju načelno može dati svatko, od pokretanja samog postupka. Samom inicijativom se ne pokreće zakonodavni postupak, za razliku od ovlaštenih predlagatelja za donošenje zakona koji mogu pokrenuti postupak. Danas se razlika gubi, pa se pojmovi inicijative i pokretanja postupka poistovjećuju.<sup>35</sup> Tako su postupili i domovi PS BiH, koji su odredbama svojih poslovnika prvu fazu redovitog zakonodavnog postupka nazvali inicijativom, s tim što su u specijalnim

---

<sup>34</sup> Treća faza zakonodavnog postupka je plenarna faza, kako se naziva u odredbama poslovnika ZD PS BiH, dok se u poslovniku DN ova faza naziva rasprava na sjednici doma. No, bitne razlike nema, jer su i odredbe koje sadrže ovaj dio poslovnika oba doma identične – Ibidem.

<sup>35</sup> Zvonko Miljko, Ustavno uređenje BiH, Zagreb, 2006, str. 243.



zakonima ustanovili pravo inicijative odvojeno od prava predlaganja zakona. Ovu normativnu proturječnost nužno je uskladiti.<sup>36</sup>

Prema odredbama Poslovnika ZD PS BiH prijedlog zakona može iznijeti svaki zastupnik, komisije oba doma, zajedničke komisije domova, domovi, kao i Predsjedništvo BiH i Vijeće ministara BiH, u okviru svojih nadležnosti. Ovo rješenje implicira izradu (pred)nacrta zakona. U praksi suvremenih država kao i BiH inicijative, prijedloge, a pogotovu izrade (pred)nacrta zakona obavljaju organi uprave – ministarstva. Ta činjenica je u pravnoj teoriji označena kao “kriza parlamenta” u suvremenom svijetu, ali s osmatračnice načela diobe državnih funkcija, dok je sa stajališta integralno-funkcionalnog državnog upravljanja, ta izlizana konstatacija vrlo dvojbena.

Ministarstva kao organi uprave tradicionalno raspolažu najboljim kadrovskim kapacitetima, te je logično da ona vrše i koordiniraju ekspertnim i normativnim poslovima ove vrste. Osim toga, ona su i bolje organizirana i djelotvorna jer djeluju na principu profesionalnosti i kontinuiranosti. Konačno, kroz povijest, ovaj tip menadžmenta nikada nije bio doveden u pitanje i označavati to kao “križu parlamenta” čini se kao bijeg od problema, odnosno ne uklanjati blokade, prvenstveno pravne naravi, između integralnog upravljanja.

### ***3.1.1.2. Menadžment u parlamentarnim radnim tijelima***

Na menadžment u postupku izrade i predlaganja zakona funkcionalno se veže menadžment u parlamentarnim radnim tijelima (najčešće odbori ili povjerenstva). Odnosno osim na sjednicama domova, značajne upravne radnje poduzimaju se u stalnim i povremenim komisijama, u kolegijima i proširenim kolegijima svakog doma, u zajedničkom kolegiju oba doma, te putem aktivnosti predsjedavajućih odnosno zamjenika predsjedavajućih domova. Ove upravne aktivnosti usmjerene su na pripremu sjednica domova, na praćenje realizacije

---

<sup>36</sup> U Zakonu o konkurenciji BiH (ZoK), npr., propisano je da Konkurencijsko vijeće BiH (KV) daje inicijativu za izmjene i dopune ZoK. Konzultacije u postupku izrade zakona su obvezujuće i treba ih provesti prema Pravilima za konzultacije i izradu pravnih propisa BiH, “Sl. glasnik BiH” br.: 81/06. Prednacrt zakona je potrebno izraditi sukladno Jedinstvenim pravilima za izradu pravnih propisa u institucijama BiH, “Sl. Glasnik BiH” br.: 11/05. Nastavna procedura treba da započne razmatranjem prednacrt zakona od strane ovlaštenih institucija, a onda je potrebno obaviti postupak konzultacija, kao i zatražiti mišljenje o usklađenosti s *acquisem* od DEI, s obzirom na nadležnost. Zatim prednacrt dobiva oblik nacrt zakona od nadležnog organa, tj. u obliku nacrt ide na sjednicu VM BiH. Predlagač (pred)nacrta zakona podnosi u obliku teksta prijedloga s člancima. Uz (pred)nacrta se dostavlja i obrazloženje koje mora sadržavati: ustavnu osnovu za usvajanje zakona, razloge za usvajanje zakona, načela na kojima je prijedlog utemeljen, financijska i druga sredstva potrebna za provedbu zakona, mišljenja institucija i organizacija koje su konzultirane tijekom stvaranja prijedloga, i bilo koje druge okolnosti koje bi mogle pojasniti Domu razloge za donošenje zakona. Čl. 25. h) ZoK.

odluka domova i na nadzor nad institucijama izvršne i upravne vlasti u skladu s Ustavom, zakonima i poslovnica.

Prijedlog zakona podnosi se predsjedavajućem doma, koji ga odmah dostavlja kolegiju doma. Kolegij u roku od 7 dana odlučuje kojoj komisiji prijedlog zakona treba dostaviti i dostavlja ga ustavnopravnoj komisiji, radi davanja mišljenja o usklađenosti s Ustavom BiH i pravnim sustavom i nadležnoj komisiji radi davanja mišljenja o principima na kojima je zakon zasnovan. Ako kolegij doma utvrdi da je zajednička komisija oba doma nadležna komisija, prijedlog zakona dostavlja se zajedničkom kolegiju na postupanje u skladu s poslovnica domova. Nakon što zajednički kolegij potvrdi da je nadležna zajednička komisija, prijedlog zakona dostavlja se ustavnopravnim komisijama domova. Nakon što ustavnopravne komisije daju svoje mišljenje, nastavlja se procedura pred zajedničkom komisijom u skladu s poslovnica domova.

Svaki prijedlog zakona u prvoj fazi razmatraju ustavnopravna komisija i nadležna komisija, tj. poslovnica su predviđene tri vrste komisija: stalne komisije, privremene odnosno istražne komisije i zajedničke komisije. Stalne komisije ZD su: Ustavnopravna komisija, Komisija za vanjske poslove, Komisija za vanjsku trgovinu i carine, Komisija za financije i proračun, Komisija za ljudska prava, imigraciju, izbjeglice i azil, Komisija za promet i komunikacije, Administrativna komisija i Komisija za ostvarivanje jednakosti spolova u BiH.

Komisije DN PS BiH su: a) Ustavnopravna, Komisija za vanjsku i trgovinsku politiku i Komisija za financijske i administrativne poslove. Oba doma mogu zajednički osnovati stalne ili privremene zajedničke komisije, iz redova zastupnika i izaslanika, za praćenje, razmatranje i istraživanje specifičnih pitanja, kao i za pripremanje i prezentiranje prijedloga za usvajanje zakona, nacрта ili prijedloga zakona ili drugih akata iz djelokruga oba doma. Mišljenje ustavnopravne komisije o prijedlogu zakona može biti pozitivno ili negativno. Pozitivno mišljenje: Ustavnopravna komisija daje pozitivno mišljenje ako utvrdi da je prijedlog zakona usaglašen s Ustavom BiH i pravnim sustavom BiH. Pozitivno mišljenje ustavnopravne komisije dostavlja se domu, u skladu s propisanom procedurom na postupanje, a negativno mišljenje, ako ustavnopravna komisija utvrdi da prijedlog zakona nije usaglašen s Ustavom BiH ili pravnim sustavom BiH, mišljenje komisije o prijedlogu zakona bit će negativno. Mišljenje se, potom, u skladu s propisanom procedurom, dostavlja domu na postupanje.

Kada dom primi mišljenja ustavnopravne komisije i nadležne komisije,<sup>37</sup> dom se o njima izjašnjava na temelju provedenog pretresa odnosno pristupa glasovanju o prijedlogu zakona u prvom čitanju. Ako su mišljenja i ustavnopravne i nadležne komisije pozitivna, dom u prvom čitanju usvaja prijedlog zakona, te se nastavlja zakonodavna procedura. Ako su mišljenja ustavnopravne i/ili nadležne komisije negativna, dom se izjašnjava o dostavljenim mišljenjima. Ako dom prihvati negativna mišljenja ustavnopravne ili nadležne komisije, prijedlog zakona smatra se odbijenim. Ako dom odbije negativno mišljenje ustavnopravne ili nadležne komisije, prijedlog zakona ponovo se vraća na razmatranje u komisiju čije je mišljenje negativno.

U komisijskoj fazi vodi se opća rasprava i glasovanje načelima predloženoga zakona. U ovoj fazi svaki zastupnik, klub zastupnika, ostale komisije mogu dostaviti ponuđene amandmane u pisanom obliku. Nakon glasovanja o svim predloženim amandmanima glasuje se odmah i o prijedlogu zakona s prihvaćenim amandmanima. Prije ulaska prijedloga zakona u drugu komisijsku fazu, nadležne komisije mogu odlučiti da otvore javnu raspravu o predloženom zakonu uz sudjelovanje zainteresiranih tijela, stručnih institucija i pojedinaca koja neće trajati duže od 15 dana. Pozvani pojedinci i predstavnici tijela i institucija iznose svoje mišljenje o pitanjima u vezi s predloženim zakonom, ako to komisija bude tražila. Komisija u svoj izvještaj uključuje zaključke i rezultate javne rasprave i u aneksu prilaže radove i materijale podnesene tokom njenog trajanja. Ako postoji, prilaže se i transkript rasprave.

Nadležna komisija raspravlja o samom tekstu prijedloga zakona te o, eventualno, podnesenim amandmanima. Nakon što nadležna komisija razmotri tekst prijedloga zakona, ona dostavlja svoje izvješće domu, u skladu s propisanom procedurom. Izvješće nadležne komisije može biti pozitivno ili negativno. Pozitivno izvješće je ako nadležna komisija prihvati tekst prijedloga zakona, u skladu s procedurom dostavlja ga domu na daljnje postupanje. Negativno izvješće je ako nadležna komisija odbije tekst prijedloga zakona, negativno izvješće komisije s obrazloženjem, dostavlja se domu u skladu s procedurom, na daljnje postupanje.

---

<sup>37</sup> Radna tijela PS BiH. Radna tijela oba doma određena su poslovnicima. Radna tijela domova PS BiH zovu se povjerenstva ili komisije. To tijelo daje svoje mišljenje, podnosi prijedloge i izvješća domu i obavlja druge poslove. Povjerenstva odlučuju i o pitanjima koja im dom(ovi) prenesu u ovlast, osim ovlast za usvajanje zakona.

### 3.1.1.3. Menadžment u procesu odlučivanja

Menadžment u procesu odlučivanja je teoretski kazano sankcioniranje ovog procesa aktima uprave radi ostvarivanja cilja menadžmenta – donošenja zakona ili općeg akta. Ovaj menadžment se počinje uspostavljati u, istina *ad hoc* organizacijskom smislu, ali u etabliranim organizacijskim jedinicama, u jednom i u drugom domu PS BiH, a onda integralno, još onog trenutka kada se prijedlog zakona podnese predsjedatelju doma koji ga odmah dostavlja kolegiju, kojeg čine uz predsjedatelja i dvojica njegovih zamjenika (v. shemu br. 1). Kolegij odlučuje kojoj se komisiji prijedlog zakona treba dostaviti. Prijedlog se dostavlja i svim onima koji su navedeni kao ovlašteni predlagatelji, ako u danom slučaju oni sami nisu predlažaći zakona. Odnosno, kada dom primi izvješće nadležne komisije o tekstu prijedloga zakona, on pristupa raspravi o tekstu prijedloga zakona i o, eventualno, podnesenim amandmanima – ako je izvješće komisije pozitivno, no ako je izvješće komisije negativno, dom pristupa raspravi o izvješću komisije. Ako dom prihvati negativno izvješće ovlaštene komisije, prijedlog zakona smatra se odbijenim, u protivnom ako dom odbije negativno izvješće nadležne komisije, prijedlog zakona ponovo se vraća na razmatranje nadležnoj komisiji. Ako dom prihvati tekst prijedloga zakona, on se smatra usvojenim, te se navedena procedura ponavlja i u drugom domu (v. shemu br. 2).

Kada prime izvješća nadležnih komisija, dostavljena od predsjedatelja, kolegij će uvrstiti prijedlog zakona u dnevni red sjednice doma, koja se ima održati u roku od 15 dana. Na sjednici domova zastupnici<sup>38</sup> i klubovi zastupnika mogu predlagati amandmane koji osporavaju amandmane koje je komisija usvojila. Oni mogu u istom roku koji vrijedi i za prethodnu situaciju (48 sati) predložiti pisane amandmane koje žele ponovno braniti u plenarnoj fazi, nakon što nisu bili uspješno obranjeni u komisiji.

Rasprava u domovima ima dva čitanja. Ona započinje prvim čitanjem koje se tiče nužnosti i načela na kojima je prijedlog zakona utemeljen, prema izvješću komisije. Rasprava o člancima teksta zakona početak će ako dom tako odluči. U protivnom, ako dom tako ne odluči, predloženi zakon smatra se odbijenim. Dom može zatražiti od komisije novo izvješće koje će se temeljiti na novim smjernicama u roku od 15 dana. Drugo čitanje se sastoji od rasprave i glasovanja o predloženim amandmanima, slijedeći redoslijed članaka na koje se odnose.

---

<sup>38</sup> Položaj članova parlamenta je važno pitanje koje se odnosi na unutarnju organizaciju parlamenta. Članovi parlamenta trebaju biti neovisni u obnašanju svoje funkcije. Oni ne smiju biti izloženi vanjskim pritiscima koji bi onemogućavali njihov normalan rad. Instituti kojima se to nastoji osigurati u većini zemalja su: parlamentarni imunitet, parlamentarna naknada i parlamentarni inkompatibilitet.

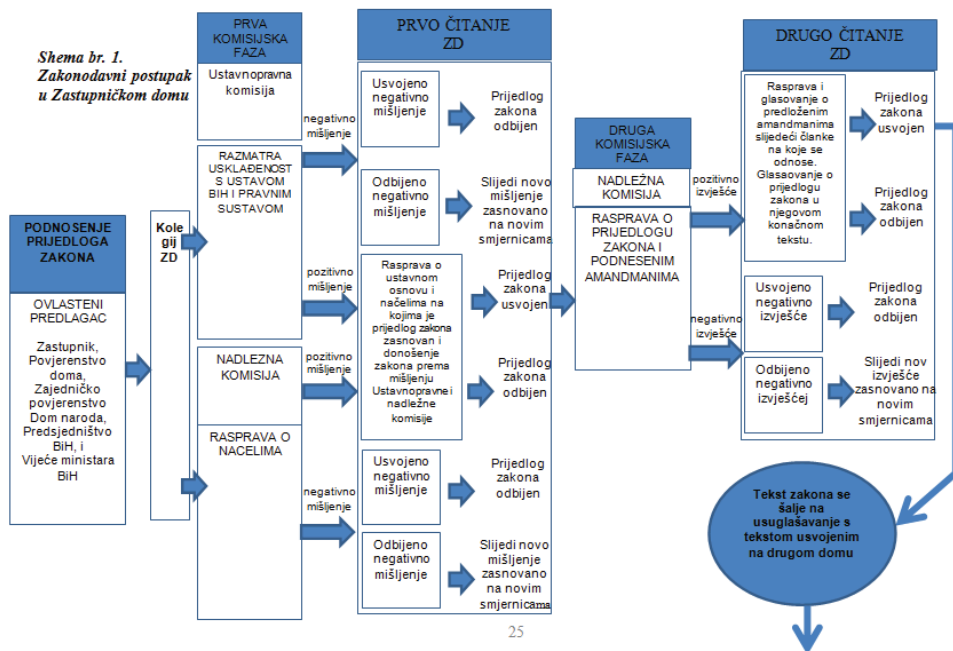
Nakon što se glasuje o svim predloženim amandmanima, glasuje se odmah i o prijedlogu zakona u njegovu konačnom tekstu. Kako je ustavom uspostavljena puna ravnopravnost domova, zakon je usvojen tek ako je u istovjetnom tekstu prihvaćen u oba doma. Pritom su nestandardna rješenja primijenjena već pri propisivanju kvoruma, tj. da bi DN mogao održati sjednicu, potrebno je da od 15 delegata nazoči najmanje 9, ali među njima mora biti najmanje 3 Hrvata, 3 Srbina i 3 Bošnjaka. Prema Ustavu BiH u ZD, nije potreban kvalificirani kvorum, već je dovoljno da sjednicama doma nazoči natpolovična većina zastupnika (najmanje 22 od ukupno 42 poslanika). Ako se zakon po ovoj proceduri ne usvoji, pristupa se usuglašavanju (v. shemu br. 3.). U tu svrhu se uspostavlja zajednička komisija sastavljena od po tri člana iz svakog doma, koja ima zadaću postići sporazum o istovjetnom tekstu. Ako zajednička komisija ne postigne sporazum ili ako oba doma ne usvoje njezin prijedlog, prijedlog zakona smatra se odbijenim. Ako oba doma konačno usvoje prijedlog zakona, predsjedatelj ZD, zajedno s predsjedateljem DN, poduzima potrebne mjere za objavljivanje zakona.

Ustav BiH ne predviđa sudjelovanje šefa države u proglašavanju zakona, kao što je to u usporednom pravu ovog tipa upravljanja – poslije usvajanja zakona zakon se promulgira, što znači da šef države svojim otpisom potvrđuje da je on stvarno donijet u skladu s ustavno propisanim postupkom. Tim prije, u nekim monarhijama je potrebno da monarh potvrdi usvojeni tekst zakona, što je samo formalnost, a ne zakonodavni čin suverene volje kraljice, u suvremenom dobu, u kojem predsjednik države ima pravo suspenzivnog veta na izglasani zakon. Usuglašeni tekst zakona objavljuje se u “Sl. glasniku BiH” na jezicima konstitutivnih naroda i on, u pravilu, stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja (*vocatio legis*) radi upoznavanja adresata sa zakonskim normama.

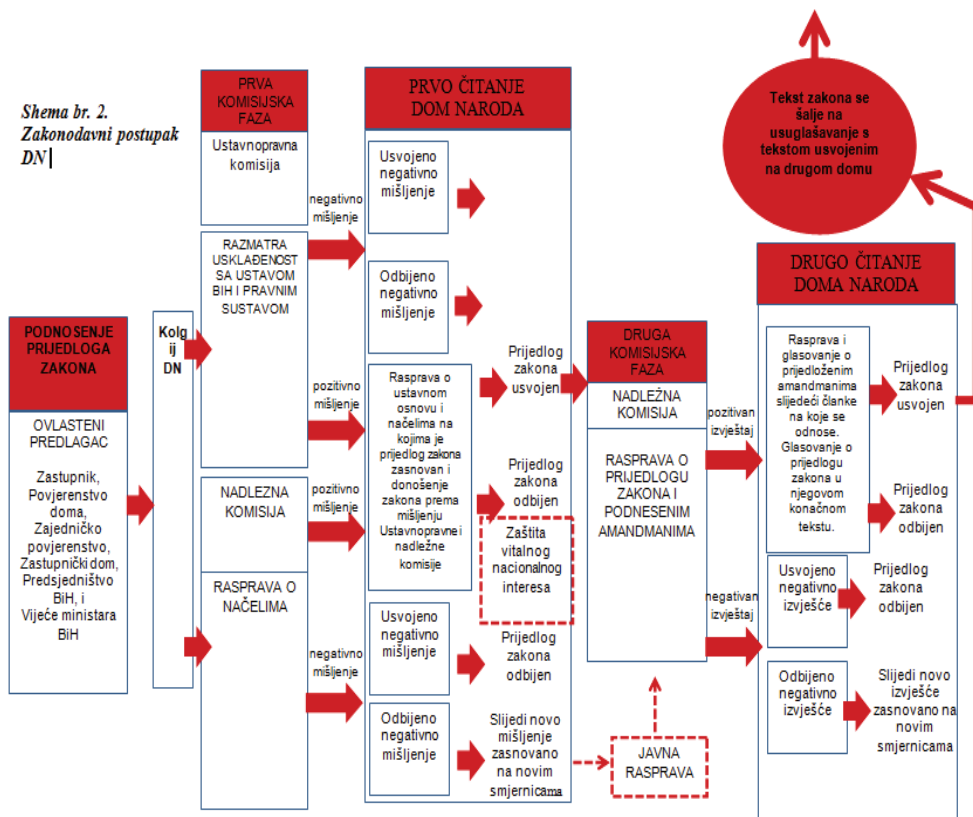
Osim redovitog zakonodavnog postupka, poslovnici oba doma sadrže iste odredbe o hitnom postupku. Kada iznosi prijedlog zakona, predlagatelj može zatražiti da se on razmatra po hitnom postupku u kojem je slučaju predlagatelj obavezan posebno obrazložiti razloge hitnosti. Dom o ovom zahtjevu odlučuje nakon rasprave. Ako se prihvati taj prijedlog, rokovi se skraćuju na pola. Tim više kolegij može dodatno ograničiti broj koliko zastupnici mogu dobivati riječ, kao i vremensku duljinu govora. Ako dom(ovi) ne prihvate zahtjev za hitnim postupkom, prijedlog zakona razmatrat će se u skladu s općim pravilima, tj. u redovitoj zakonodavnoj proceduri.

Poslovnica je predviđena i mogućnost predlaganja zakona visokog stupnja hitnosti ili prijedlog zakona koji nije tako složen da se samo može usvojiti ili odbaciti u potpunosti,

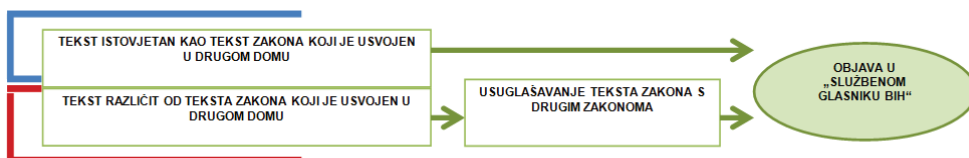
predlagatelj može zatražiti od doma da ga razmotri u jednom čitanju. Ako se nakon rasprave usvoji ovaj prijedlog, dom izravno nastavlja s raspravom i glasuje o prijedlogu zakona na koji se ne mogu podnositi amandmani.



Shema br. 2.  
Zakonodavni postupak  
DN |



Shema br. 3.



### ***3.1.2. Sprječavanja i ograničavanja menadžmenta u zakonodavstvu***

Sprječavanja i ograničavanja menadžmenta u zakonodavstvu ponajprije se odnose na političke i pravne prepreke koje se postavljaju u cilju sprječavanja i/ili ograničavanja djelovanja službenih osoba u poduzimanju radnji u provedbi zakonodavnog postupka.

Političke zapreke se izražavaju u nedostatku političke volje. To znači da konstitutivni politički subjekti (npr. političke stranke u državnim organima) imaju zatomljene ciljeve ili posebne interese u odnosu na javno postavljene ciljeve vanjskih ili unutarnjih državnih politika, koji se trebaju ostvariti okončanjem određenih zakonodavnih postupaka, zakonom. Ova nelegitimna i nelegalna akcija konstitutivnih političkih i dr. lobi skupina i industrija, percipira se kroz postavljanje političkih prepreka na mjestima u kojima se inicira – rjeđe, pokreće – češće, odvija – na više mjesta, najčešće i okončava – rjeđe, zakonodavni postupak. Percipiranje političkih prepreka se javlja najčešće u obliku nedostatka kvoruma, stavljanju na dnevni red određenih prijedloga i (pred)nacrta zakona parlamenta odnosno njegovih radnih tijela, tj. izmještanje mjesta odlučivanja o tim pitanjima u npr. tzv. “dogovor stranaka u vlasti” kao što je to slučaj u BiH. Tom političkom institucijom, zakonodavni postupak je, ako je uopće politički dopušten, tehniciziran do mjere najobičnijeg administrativnog postupka, što ne bilježi suvremena parlamentarna praksa.<sup>39</sup>

Pravne prepreke se postavljaju najčešće propisivanjem u mjerodavnim aktima neusporedivih ili atipičnih normativnih rješenja koja sprječavaju, ograničavaju i narušavaju odvijanje procesa odlučivanja, kao npr. normiranjem tri različita načina glasovanja u procesu odlučivanja.

U usporednom pravu parlamentarnih sustava odlučivanje prostom većinom je opće pravilo, dok je u domovima PS BiH izuzetak, jer se odlučivanje prostom većinom primjenjuje u svakom domu, ali samo prilikom izbora predsjedavajućeg i dvojice dopredsjedavajućih od kojih će jedan biti Srbin, drugi Hrvat i treći Bošnjak. Tim beznačajnije što se ovo odlučivanje primjenjuje na službene osobe koje se međusobno smjenjuju svakih osam mjeseci na mjestu predsjedavajućeg odnosno dopredsjedavajućih, i to propisano tako što se predsjedavajući

---

<sup>39</sup> Općenito, struktura i način odlučivanja ovih tijela uspostavljeni su tako da je osigurana puna ravnopravnost konstitutivnih naroda, odgovarajuća zastupljenost entiteta (2/3 iz FBiH i 1/3 iz RS), te u komisijama razmjerna stranačka zastupljenost prema sastavu domova. Ustavna i, posebno, poslovnička rješenja o kvorumu nazočnih i kvorumu glasača, o sazivanju sjednica i odlučivanju u ovim tijelima ostavljala su široku mogućnost za razne prepreke počevši od političkih, preko administrativnih do pravno-ekonomskih. To se u šesnaestogodišnjoj praksi često dešava(lo).



jednog i drugog doma ne može biti istovremeno iz istog konstitutivnog naroda. To praktično znači da se ovdje ne odlučuje u meritumu, već deklaratorno sankcionira odlučeno mjerodavnim odredbama. Istina, prostom većinom se usvajaju poslovници oba doma, ali samo na temelju deklaratorne blanketne odredbe u vezi oba poslovnika u kojima se kao pravni temelj navodi čl. IV.3.b. Ustava BiH. To znači da se prema izričitoj ustavnoj odredbi poslovници oba doma usvajaju prostom većinom. Protupravno tomu, tim poslovnicima je propisano (čl. 183. Poslovnika ZD i čl. 180. Poslovnika DN) da se izmjene i dopune usvajaju u skladu s čl. IV.3.d), što znači kvalificiranom većinom koja uključuje entitetsko glasovanje.

Odlučivanje prostom većinom moguće je primijeniti, po poslovnicima oba doma, ali kao mogućnost usvajanja rezolucija, preporuka, odluka, zaključaka i drugih akata. No, opet su neprecizne odredbe o načinu usvajanja. U identičnoj odredbi oba poslovnika propisano je: “Glasovanje o aktima iz st. 1. ovog članka obavlja se u skladu s utvrđenim načinom odlučivanja u domu, osim ako Ustavom BiH, ovim poslovníkom ili zakonom nije drukčije regulirano” (čl. 150. Poslovnika ZD i čl. 143. Poslovnika DN). Kako ne postoje posebne odredbe o usvajanju ovih akata, realno je da se u praksi pojavljuju instrumentalizirane interpretacije o načinu glasovanja, posebice kada se imaju u vidu istaknute političke prepreke. Konsekventno tumačenje moglo bi biti da se ovakvi akti koji nemaju obvezujuću pravnu snagu, niti sankcije za njihovo neprimjenjivanje usvajaju prostom većinom nazočnih koji glasaju. U suprotnom bi trebalo primijeniti preostale mehanizme odlučivanja.<sup>40</sup>

Zbog kazanog, beznačajnog broja pitanja o kojima se odlučuje prostom većinom, a s obzirom na to da je odlučivanje prostom većinom u usporednom pravu vladajuće, ovo je nedvojbeno sprječavanje djelovanja menadžmenta u zakonodavstvu. Odnosno, protivno komparativnim rješenjima, odlučivanje kvalificiranom većinom koje uključuje entitetsko glasovanje je ustanovljeno kao redovit oblik odlučivanja u oba doma. To znači da bi odluka bila usvojena, nužno je da za nju glasuje većina nazočnih, ali u toj većini mora biti najmanje jedna trećina glasova iz svakog entiteta. Ako se to ne postigne, predsjednik i dva dopredsjednika doma će nastojati da otklone razlike i usklade stajališta u roku od tri dana. Ako ne uspiju, ponovo se glasuje na sjednici doma, a odluka je usvojena ako za nju glasuje

---

<sup>40</sup> Postupak donošenja odluka u PS BiH ubraja se u red najkompliciranijih parlamentarnih postupaka. To je posljedica nastojanja, najprije, da se osigura zastupljenost interesa građana, zatim, ravnopravnost entiteta i ravnopravnost i zaštita nacionalnih interesa sva tri konstitutivna naroda. Poslovničkim propisivanjem kvoruma nazočnih i kvoruma glasača, uloge predsjedavajućih, zamjenika predsjedavajućih i kolegija, te zakazivanjem i vođenjem sjednica otvorene su široke mogućnosti opstrukcija, blokada i bojkota, što se u praksi često dešavalo” – Kasim T., Miodrag S., Zvonko Miljko, et al.: Proces odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini BiH, Sarajevo, 2009, str. 37–39 i 77–98.

većina nazočnih, ali ovoga puta se zahtijeva da među onima koji su glasovali protiv ne budu dvije trećine zastupnika/delegata iz svakog entiteta (čl. IV. 3.d.).

Odlučivanje o pitanjima od vitalnog nacionalnog interesa je također jedna od pravnih prepreka koja se vrlo često koristi u BiH. Osobito je nužno otkloniti uopćenost, nedefiniranost, neodređenost i široku ustavnu formulaciju vitalnih nacionalnih interesa, procedure u vezi njihovog ostvarivanja i mogućnosti pokretanja postupka njihove zaštite. Predložena odluka PS BiH u DN može biti proglašena destruktivnom po vitalni interes jednog od tri konstitutivna naroda većinom glasova delegata konstitutivnog naroda. Takvu predloženu odluku morat će odobriti u DN većina delegata koji su nazočni i glasuju, svakog konstitutivnog naroda pojedinačno. U slučaju protivljenja ovoj odluci većine bošnjačkih, hrvatskih ili srpskih delegata, predsjedavajući DN saziva komisiju, koja se sastoji od tri delegata, po jedan iz svakog kluba naroda, s ciljem rješavanja tog pitanja. Ako zajednička komisija ne uspije u roku od pet dana riješiti to pitanje, predmet se upućuje Ustavnom sudu BiH koji će po hitnom postupku preispitati proceduralnu ispravnost slučaja.

Ako prigovor vitalnog nacionalnog interesa koji je stavila jedna nacionalna delegacija podrži većina delegata iz ostale dvije nacionalne delegacije, predložena odluka se odbija. Međutim, ako jedna ili druga delegacija ospori da se radi o ugrožavanju vitalnog nacionalnog interesa, pristupa se postupku usaglašavanja stavova. Predsjedavajući doma saziva komisiju koja se sastoji od po jednog delegata iz svake nacionalne delegacije koja je obvezna u roku od 5 dana usuglasiti stavove. Ako do toga ne dođe, predmet se dostavlja Ustavnom sudu BiH koji u hitnom postupku preispituje “proceduralnu ispravnost slučaja”. Ukoliko Ustavni sud utvrdi da je povrijeđen vitalni nacionalni interes, osporeni zakon se vraća predlagачu koji u ponovljenom prijedlogu mora predložiti drukčije rješenje koje neće ugrožavati vitalni nacionalni interes. Ako, međutim, Ustavni sud utvrdi da predloženi zakon ne ugrožava vitalni nacionalni interes, zakon se usvaja po principu kvalificiranog odlučivanja. Odluka Ustavnog suda je konačna (čl. IV.3.e) i f).

Kako Ustavom BiH, a ni poslovnikom DN naroda, nisu bliže definirana pitanja od vitalnog nacionalnog interesa, to svaka nacionalna delegacija u DN ima mogućnost da kvalificira svako pitanje kao pitanje od vitalnog nacionalnog interesa. Zbog toga je ovaj instrument odlučivanja moguće i primijeniti i na pitanja koja ne spadaju u vitalni nacionalni interes, što se vrlo često koristi u političkim borbama za vlast, pa je stoga isti nužno ograničiti, na način utvrđivanja sadržaja pojma “vitalni nacionalni interes” posebnim zakonom. U

protivnom, kako je (ne)uređeno, bez obzira na to što omogućava apsolutnu zaštitu nacionalnih interesa i ravnopravnosti, ovo odlučivanje dovodi i do sprječavanja u odlučivanju o pitanjima značajnim za sve građane i sve narode.

Potrebno je, prvo, zaštititi vitalnog nacionalnog interesa pristupiti kao predmetu iz opsega pojma teorije državne funkcionalnosti, pa tek onda kao instrumentu osiguranja strogo utvrđenih sadržaja pojma nacionalnog interesa, prvenstveno kao ravnopravne alokacije javnog novca između konstitutivnih subjekata. Odnosno, potrebno je decidirano odrediti sadržaj pojma “vitalni nacionalni interes”, koji se akti ocjenjuju, do kojih razina se štiti vitalni interes i u kojoj fazi procesa odlučivanja, te proširenja mogućih podnositelja zahtjeva (konstitutivnih jedinica odnosno jedinica javne uprave i lokalne (samo)uprave i uspostavljanja primjerenijih rokova za rad ustavnih sudova u postupku zaštite vitalnih interesa).

## **Zaključci**

1. Subjekti upravljanja državom su fizičke osobe koje ispunjavaju posebne i/ili opće uvjete propisane heteronomnom pravnom normom za izbor (opći i lokalni izbori) ili imenovanje (natječaj) odnosno postavljene, izabrane ili imenovane na mjesto u određenom organu i organizaciji kao službene osobe s posebnim pravnim ovlaštenjem upravljanja određenim državnim organom ili organizacijom na način vršenja unutarnjih (menadžerskih) funkcija državnih organa i organizacija instrumentima planiranja, organiziranja i popune kadrovima, financiranja, rukovođenja i nadzora.

2. Suverenitet označuje etimološko obilježje subjekata državnog upravljanja po kojem u svakoj državi mora postojati, najviše, nedjeljivo i apsolutno pravo upravljanja koje nije podložno ničijoj kontroli u postupku ostvarivanja. Suverenitet državnog subjektiviteta sastoji od vanjskog i unutarnjeg suvereniteta državnog subjektiviteta. Vanjski suverenitet državnog subjektiviteta je svojstvo subjekata međunarodnog prava, najprije države na temelju kojeg država ima najjače pravo upravljanja osobama i stvarima na određenom području, te je neovisna od svakog drugog subjekta, samostalno odlučuje o svojem unutarnjem uređenju i o svojim odnosima s drugim međunarodnim subjektima. Vanjski suverenitet u međunarodnom pravu javlja se u različitim oblicima, kao npr. suvereno pravo države na upravljanje i raspolaganje prirodnim i ljudskim dobrima, pravna jednakost država i dr.

Suverenitet nije apsolutan, već je ograničen međunarodnim pravom, tj. ovlasti koje za međunarodnopravne subjekte nastaju već zbog nužnosti suživota u međunarodnoj zajednici. Zbog toga se može diferencirati pravni suverenitet od faktične moći određenog subjektiviteta, kao što je to slučaj s nizom tranzicijskih zemalja Središnje i Jugoistočne Europe ili sa zemljama članicama EU. Ove zemlje su u zoni utjecaja EU, i koje su prema međunarodnom pravu suverene države, ali koje nemaju stvarne moći da u pitanju koje se tiče interesa EU djeluju neovisno od njih. Zbog toga se mora lučiti razlika između pravnog i stvarnog suvereniteta.

**2.1.** Razvoj novih ICT doseže točku anomije, gdje se *de facto* i *de iure* ograničava i narušava klasični suverenitet, posebno kaznenopravni, pa i državnopravni. Koliko je suverenost okrnjena, pokazuju i ekonomske i političke integracije. Tako se danas, nepunih sto godina nakon rođenja suverene nacionalne države, već govori o kraju suverenosti.

**3.** Dioba državnih funkcija (poslova), struktura državnih organa i sastav unutarnje organizacije državnih organa i organizacija korelira s temeljnim vrstama menadžmenta. Slijedom toga, dioba državnih funkcija determinira slijedeće vrste menadžmenta:

1. Menadžment u zakonodavstvu;
2. Menadžment u egzekutivi;
3. Menadžment u državnoj upravi i lokalnoj (samo)upravi;
4. Menadžment u pravosuđu; i
5. Državni menadžment na javnom sektoru.

Nastavno struktura zakonodavnih tijela determinira slijedeće vrste menadžmenta u zakonodavstvu:

1. Menadžment u I. domu, i
2. Menadžment u II. domu parlamenta.

U komparativnom pravu prevladava dvodomni menadžment u zakonodavstvu jer prevladava dvodomni parlament koji je sastavljeni od dvije skupine zastupnika (doma,

vijeća), a biraju se po različitim kriterijima i rade odvojeno. U složenim državama menadžment u zakonodavstvu je podijeljen po vertikali državne organizacije odnosno državnih organizacija, te u tom smislu postoji nekoliko razina: Savezni menadžment u zakonodavstvu i menadžment u zakonodavstvu država članica, entiteta ili konstitutivnih jedinica složene države. Savezni menadžment u zakonodavstvu postoji u jednoj državnoj organizaciji koja djeluje na cjelokupnom državnom teritoriju, a to je savezna država npr. BiH, te najmanje dva menadžmenta u zakonodavstvu koja postoje u državnim organizacijama što djeluju na dijelovima teritorija savezne države, a to su država članica, entiteti (npr. FBiH i RS) ili konstitutivne jedinice složene države ili entiteta (npr. županije u FBiH).

Ustavi i poslovnici parlamenata propisuju posebne procedure za donošenje i za primjenu zakona. Zbog toga nastaje funkcionalna dioba menadžmenta u zakonodavstvu, na način da se organizira menadžment za pojedine faze zakonodavnog postupka odnosno u osnovi ovaj menadžment bi se mogao razvrstati na temeljne oblike, i to kao: menadžment izrade i predlaganja zakona; menadžment u parlamentarnim radnim tijelima i menadžment u procesu odlučivanja. Ovo tri oblika menadžmenta su tipične za sve menadžmente u zakonodavstvu, s tim što je ova raščlamba dinamički proces koji se ne zaustavlja na ovoj razini već se dioba nastavlja na modele, forme, podtipove, sustave odnosno dolazi čak do službenih osoba koje imaju sva ovlaštenja jedne unutarnje organizacijske jedinice (npr. Ured predsjednika ZD PS BiH). Sve (ne)navedeno čini dinamični globalni menadžment u zakonodavstvu jedne države.

**4. Sprječavanja i ograničavanja menadžmenta u zakonodavstvu, ponajprije se odnosi na političke i pravne prepreke koje se postavljaju u cilju sprječavanja i/ili ograničavanja djelovanja službenih osoba u provedbi ovlasti upravljanja zakonodavnim postupkom. Političke zapreke se izražavaju u nedostatku političke volje. Pravne prepreke se postavljaju najčešće propisivanjem u mjerodavnim aktima neusporedivih ili atipičnih normativnih rješenja koja sprječavaju, ograničavaju i narušavaju odvijanje procesa odlučivanja, kao npr. normiranjem tri različita načina glasovanja u procesu odlučivanja (BiH).**

## Literatura

*Akvinski, T.:* Država, Zagreb, 1990.

*Barrie, Axford; Gary, K.; Browning, Richard; Huggins, Ben; Rosamond, John; Turner with Alan Grant:* Politics: An Introduction (Uvod u politologiju), Routledge, London and New York; Politička kultura: Zagreb, 2002.

*Borković, I.:* Upravno pravo, Zagreb, 1995.

*Beuc, Ivan:* Povijest države i prava na području SFRJ, III izdanje, "Narodne novine," Zagreb, 1989. *Code civil Francais:* Francuski građanski zakonik, usvojen 21.III.1804, ponovno objavljen 1807, kao Civil Napoleon, posljednje službeno izdanje objavljeno je 1816.

*Duguit, Leon:* Država, objektivno pravo i pozitivni zakon (franc. L'État, le droit objectif et la loi positive) Paris, 1901.

*Digi, L.:* Preobražaj javnoga prava, Beograd, 1929.

*Duguit, L.:* Les transformations du droit public, Paris, 1913.

*Dedić, Sead:* Upravno pravo Bosne i Hercegovine, Bihać/Sarajevo, 2001.

*Drucker, Peter:* Praticice of managment, 1954.

*Frederick Winslow Taylor:* The Principles of Scientific Managment, New York, North Library, 1967, first published 1911.

*Fayol, Henri:* Administration industrielle en generale, 1916.

*Hamilton, Alehander and Madison, James and Jay, John:* The Federalist, New York, 1788.

*Hobbes, Thomas:* Leviathan or the matter, forme and power of a commonwealth ecclesiastical and civil, Edited by Michael Oakeshott (Oxford: Basil Blackwell, 1955).

*Isensee, Josef:* Država, Ustav, Demokracija, Zagreb, 2004.

*Krafchik, W.* (2000): Speech Outline: Budget Information Service of the Institute for Democracy in South Africa, [http://www.idasa.org.za/final/publications/bis\\_dfid\\_glasgowhtm](http://www.idasa.org.za/final/publications/bis_dfid_glasgowhtm)

*Miljko, Z.*: Ustavno uređenje BiH, Zagreb, 2006.

*Montesquje*: O duhu zakona, Tom I i II, Beograd, 1989.

*Peters, B.G. and Savoie, D.* (1994): Civil Service Reform: Misdiagnosing the Patient, *Public Administration Review* 54(5): 418–25.

*Polidano, C.* (1999): *The New Public Management in Developing Countries*, Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, Manchester, Precinct Centre, Oxford Road, Manchester M13 9GH, UK

*Pranjić, S.*: Ogled o normativnoj konkretizaciji načela pravne države na case study, *Zbornik radova Fakulteta pravnih nauka*, br.: 2, Sveučilište “Vitez” Travnik, 2011.

*Pranjić, S.*: Pojam i temeljni oblici novog državnog menadžmenta, *Zbornik radova Fakulteta pravnih nauka*, br.: 3, Sveučilište “Vitez” Travnik, 2012.

*Pranjić, S.*: Usporedba institucionaliziranja pravnog režima temeljne funkcije državnih mirovinskih sustava, *Zbornik radova Fakulteta pravnih nauka*, br.: 4, Sveučilište “Vitez” Travnik, 2013.

*Pranjić S.*: Bosnia and Herzegovina Council of Competition: By Lori Hunt, Editor - COMPETITION & ANTITRUST Review 2013, EUROMONEY YEARBOOKS, ENGLAND, iI North Hill, Colchester, Essex COI iDZ.

*Pravni Leksikon*, Leksikografski zavod Miroslav Krleža, Zagreb, 2006.

*Pusić, E.*: *Upravna znanost*, Zagreb, 1995.

*Pusić, E.*: *Nauka o upravi*, Zagreb, 2002.

*Pusić, Eugen, S. Ivanišević, Z. Pavić, M. Ramljak*: *Upravni sustavi Knjiga 1.* Pusić, Eugen, Hrvatska središnja državna uprava i usporedni upravni sustavi, Školska knjiga, Zagreb, 1997.

*Rawls, John*: *A Theory of Justice*, The Belknap Press of Harvard University Press, 1971.

R., Allen (1999): “New Public Management:” Pitfalls for Central and Eastern Europe’, Public Management Forum.

*Sokol, Smiljko i Smerdel, Branko*: Ustavno pravo, Zagreb, 1995.

*T., Kasim, S., Miodrag, M., Zvonko et al.*: Proces odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini BiH, Sarajevo, 2009.

*Visković, N.*: Teorija države i prava, Zagreb, 2006.

*Weber, M.*: Gesammelte Aufsätze zur Religionsoziologie, I Band, Tübingen, 1922.

*Wehrich, H., Koontz H.*: Menadžment, Zagreb, 1998.

Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, izmijenjena i dopunjena protokolima, br.: 3, 5, i 8, i dopunjena Protokolom, br.: 2, te protokoli, br.: 1, 4, 6, 7, 9, 10 i 11. “Sl. list RBiH”, Dodatak: Međunarodni ugovori, br.: 5/96.

Montevideo Convention on the Rights and Duties of States, Montevideo, 1933.

Opća deklaracija o ljudskim pravima, 10. 12. 1948.

Povelja Ujedinjenih naroda, NN, Dodatak: Međunarodni ugovori, br.: 15/1993.

Povelja o ljudskim i građanskim pravima Nacionalne skupštine Francuske, 26. 8. 1789.

Zbirka odluka Europske komisije za ljudska prava, tomovi 1–46, 1960–1974, Vijeće Europe i odluke i izvješća Europske komisije za ljudska prava (DR), tomovi 1–, 1975 – Vijeća Europe. Europski sud za ljudska prava – Serija A: Presude i odluke, tomovi 1–338, 1961–1995; Serija B: Molbe, usmene rasprave i dokumenti, tomovi 1–104, 1961–1995. i izvješća o presudama i odlukama, 1996 – Car Heymanns Verlag, Cologne.

Centar za edukaciju sudija i tužilaca FBiH i RS, “Modul 1 – Upravno pravo” 2007.

Centar za edukaciju sudija i tužilaca FBiH i RS, “Modul 4 – Izvršna i upravna oblast” 2009.

<http://bs.wikiquote.org/wiki/Upravljanje>”

<http://sh.wikipedia.org/wiki>



<http://bs.wikiquote.org/wiki/Upravljanje>”

<http://www.fbihvlada.gov.ba/hrvatski/zakoni/index.php>

<http://www.oscebih.org/overview/gfap/eng/annex4.asp>

<http://www.dei.gov.ba/dokumenti/id=6184>

<http://www1.umn.edu/humanrts/hrcenter.htm>.

[http://www.matica.hr/Vijenac/vijenac463.nsf/AllWebDocs/Postoji\\_li\\_danas\\_suverenost](http://www.matica.hr/Vijenac/vijenac463.nsf/AllWebDocs/Postoji_li_danas_suverenost)