

Dr. sc. Duško Lozina  
redoviti profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu

Dr. sc. Mirko Klarić  
docent Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu

## JAVNA UPRAVA SUVREMENE DRŽAVE U PROMIJENJENIM OKOLNOSTIMA

*UDK: 352*

*Izvorni znanstveni rad*

*Primljeno: 1.11.2011.*

Predmet ovog rada je analiza promjena koje se događaju u suvremenoj javnoj upravi. Analizirane su dvije dimenzije upravnog djelovanja: regulatorna i sigurnosna. U regulatornoj se dimenziji nastojalo prikazati ulogu uprave koju ona danas ima, ukazati na razmišljanja i stereotipe koji su prevladavali u znanstvenim i stručnim krugovima glede uloge države u suvremenim državama: Analiziraju se provedene reforme i njihove posljedice, te se predlažu nova rješenja. U sigurnosnoj dimenziji posebno se analizira na primjeru SAD-a, mogućnost ograničenja porasta prinude u upravi, koja je izazvana teorističkim napadom na SAD. Pokušava se utvrditi koje bi institucije mogle postaviti granicu vezanu uz povećanje prinude u upravi.

**Ključne riječi:** *javna uprava, regulatorna dimenzija uprave, prinuda u upravi, ograničenje prinude*

### 1. OPĆENITO O IZAZOVIMA PRED KOJIMA SE UPRAVA NALAZI

Javna uprava danas nalazi se pred novim izazovima, koje joj nameću suvremeni društveni, politički i gospodarski izazovi. Hladnoratovska podjela svijeta, koja je prevladavala do kraja osamdesetih godina prošlog stoljeća biva napuštena. Umjesto bipolarnih, dolaze sve više do izražaja multipolarni odnosi u svijetu, u kojem dominira asimetrična multipolarnost, sa SAD-om kao jedinom svjetskom supersilom. Dolazi do reafirmacije neoliberalnog koncepta upravljanja, koji inzistira na minimalnom sudjelovanju države u gospodarskim i društvenim procesima, te reafirmaciji *lean state* modela države, koji bi počivao uglavnom na klasičnim resorima državne uprave, koji osiguravaju provođenje državne vlasti.

Početak ovog stoljeća, uslijed događaja od 11. rujna 2001. godine, koji su doveli do velike međunarodne nesigurnosti, dolazi do jačanja onih elemenata javne uprave, na kojima počiva unutarnji poredak države. Takav razvoj dovodi do općeg jačanja uloge prinude u ukupnom djelovanju uprave, kako bi se zaštitio pravni poredak suvremenih država.

Velika ekonomska kriza, koja je krajem 2008. godine pogodila cijeli svijet, dovela je do novog preispitivanja uloge države u reguliranju i nadzoru nad

gospodarskim tijekovima.

Više je različitih pogleda na razvoj suvremene države. Jedan od njih iznosi E. Grande, ukazuje kako je globalizacija višedimenzionalni proces, koji se sastoji od gospodarskih, ekoloških, političkih i kulturnih aspekata. On posebice ukazuje na okolnost da je nacionalna država, zbog globalizacijskih procesa, izgubila dio funkcionalnosti u regulatornom smislu, i kako takva, postala dijelom ovisna o globalnim gospodarskim kretanjima. S druge, strane, nacionalne su države, bile snažno usmjerene ka međusobnom natjecanju u privlačenju kapitala, i jačanju ukupne nacionalne konkurentnosti, u globalnim okvirima. Ovakav pristup pratila je ne samo liberalizacija svjetskih tržišta kapitala, nego i liberalizacija tržišta rada, koja je dovela do preseljenja čitavih industrija iz visoko razvijenih u slabije razvijene zemlje.<sup>1</sup>

Ovdje se čini kako je u posljednjih trideset godina, od težnje prema liberalizaciji i deregulaciji države i javnog sektora općenito, došlo do novog procesa koji se zalaže za novu regulaciju, te uspostavu novih, prisilnih mehanizama, koji bi trebali uvesti stabilnost i red u funkcioniranje države i njezinog pravnog poretka.<sup>2</sup>

Razmjeri današnje krize, posebice najnovija dramatična događanja u eurozoni, ukazuju na okolnost da niti jedan društveni poredak ne može egzistirati bez jasno postavljenog državnog regulatornog okvira. I sama Europska unija, u nedostatku takvog političkog i upravnog instrumentarija, pokazuje brojne sistemske slabosti, koji mogu dovesti u pitanje i njzin dugoročni razvoj, pa i budućnost.

Kao neki temeljni problemi, s kojima se suvremene države suočavaju danas, mogu se navesti:

- pitanje regulatornih tržišnih mehanizama, koje najlakše može nametnuti jedinstvena politička vlast<sup>3</sup>,

---

<sup>1</sup> Autor smatra kako nacionalna država, usprkos svemu, i dalje posjeduje velike prostore djelovanja, kao što su ekonomska, socijalna i ekološka politika. Analizirajući različite zemlje, navodi kako globalizacija nije imala velikih učinaka u zemljama poput Nizozemske ili Švicarske, koje posjeduju značajne institucijske prilagodbene pričuve. Pored institucijskih pričuva kojima raspolažu, aktivno razvijaju i koriste nove upravljačke metode, koje se odlikuju sljedećim karakteristikama: a) po svojoj prirodi nisu hijerarhijske niti direktivne, b) adresati upravljanja imaju značajne ovlasti za odlučivanje pri formuliranju i realiziranju državnih zadatosti. O tome više u Grande, E.: *Od nacionalne države do transnacionalnog režima politike – državna upravljačka sposobnost u globalizacijskom razdoblju*, Politička misao, br. 2, 2002., str. 96.

<sup>2</sup> Može se govoriti kako se u zadnjih tridesetak godina težište nekih funkcija počelo prebacivati s nacionalnih institucija na one međunarodne. U tom smislu, procesi regionalizacije i globalizacije opisuju se *„kao proces „legalne i de facto denacionalizacije“, koja je rezultat opadajućeg regulatornog kapaciteta nacionalne države...“*. Cit. prema Bačić, A.: *Ustavne promjene i dileme konstitucionalizma*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 46, br. 4., 2009., str. 653. Bačić dalje navodi kako internacionalizacija ustavnog prava ima za posljedicu „parcijalno izvlaštenje“ ustavnih funkcija nacionalne države. Zbog toga zaštićena temeljnih prava ili očuvanje mira nije više u ekskluzivnoj odgovornosti nacionalnih ustava, jer također postaje važna zadaća međunarodnih i supranacionalnih organizacija. Usp. isto.

<sup>3</sup> I razvijene i bogate zemlje poput Norveške prisiljene su svoj javni sektor regulirati pod pritiskom konstantnog zahtjeva za internacionalizacijom i komercionalizacijom u javnom sektoru. Tako se može uočiti kako se pojedini segmenti sustava javne uprave, poput primjerice zdravstvenog sustava, prilagođavaju na način da dolazi do postupnog jačanja i reafirmiranja uloge države u obavljanju regulatornih djelatnosti, i uopće u jačanju regulatornih kapaciteta na razini središnje uprave. Usp. Kjeksus, L. E. – Veggeland, F.:

- nejedinstvo država vezano uz reguliranje gospodarskih procesa na liberaliziranom svjetskom tržištu<sup>4</sup>,
- velike poteškoće kod usklađivanja pojedinačnih gospodarskih interesa država koje dominantno utječu na globalne gospodarske procese<sup>5</sup>,
- nedostatak zajedničkih efikasnih mehanizama, koji bi služili kao svojevrsno sidro, koje bi onemogućavalo ponašanja koja u budućnosti dovode do snažnijih gospodarskih poremećaja<sup>6</sup>.

Pored navedene regulatorne dimenzije, postoji još jedna dimenzija uprave koja je izložena opasnostima i izazovima suvremenog društva. To je sigurnosna dimenzija uprave, u kojoj je skoncentriran monopol fizičke prisile kojim raspolaže politička vlast.

Nakon događaja 11. 09. 2001., koji su obilježili početak novog tisućljeća, dolazi do snažne društvene nesigurnosti koja se odražava na političkom i upravnom planu. Umjesto dotadašnje klasične tendencije prema smanjenju prinude u upravi, dolazi do reverzibilnog procesa koji vodi povećanju prinude u upravi, poglavito u SAD-u. Ovdje se postavlja pitanje može li se ograničiti povećanje prinude u upravi, i koje bi institucije to mogle učiniti. U tom smislu, analizirala se situacija u SAD-u, kako bi se na primjeru zemlje koja je pogođena tim barbarskim napadom, vidjelo gdje su granice izvršne vlasti i s njome povezanog represivnog i sigurnosnog dijela javne uprave, te tko može postaviti granice bujanju njezina sigurnosno-obavještajnog aspekta.

## 2. JAVNA UPRAVA KAO DRUŠTVENI REGULATOR

Globalna ekonomija, je sve donedavno zamišljena kao ekonomija bez granica i bez ikakvih ograničenja, u kojoj ne postoje nikakve trgovinske barijere, a njezina se povezanost dodatno osigurava elektroničkim putem. U ovakvoj

*State regulatory capacity: experiences from public sector reform in Norway*, Public Administration, Vol. 89., No 3., 2011.

<sup>4</sup> U literaturi se ovaj problem promatra i kroz razradu koncepta *governance*, koji bi posebno trebao pomoći reguliranju odnosa na međunarodnim tržištima, na kojima nema jedinstvene političke vlasti, koja bi utjecala na gospodarske tijekove i usmjeravala ih. Usp. Peters, B. G., - Pierre, J.: *Governance without Government? Rethinking Public Administration*, Journal of Public Administration Research and Theory, No 2, 1998., str. 223. – 243.

<sup>5</sup> Već je kroz teoriju javnog izbora pokazano kako je mogućnost stvaranja većih zajedničkih asocijacija od strane pojedinaca, a koje će djelovati u cilju promicanja javnih interesa, povezano s pojedinačnim interesima tih istih pojedinaca, koje oni žele ostvariti kroz realizaciju općih interesa organizacije. Primjerice, Ostromovi navode promišljanje M. Olsona o logici kolektivne akcije, gdje on zaključuje kako će pojedinci imati interes za formiranjem tijela koje će ostvarivati opće interese, jedino ukoliko mogu jasno prepoznati i razlučiti svoj vlastiti interes, te jasno odrediti vlastiti udio troškova u zajedničkom poduhvatu. O tome više u Ostrom V. – Ostrom, E.: *Public Choice: A Different Approach to the Study of Public Administration*, Public Administration Review, Vol 31, No 2, 1971., str. 203. – 216.

<sup>6</sup> Ustrojstvo suvremene javne uprave pokazuje svu kompleksnost reguliranja različitih društvenih djelatnosti. U tom složenom procesu sudjeluju javno-pravna tijela i nevladine udruge, ali i privatne organizacije. Svi oni zajedno pridonose oblikovanju, operacionalizaciji i implementaciji javnih politika. O tome više u Skelcher, C. – Navdeep, M. – Smith, M.: *The Public Governance of Collaborative Spaces: Discourse, Design and Democracy*, Public Administration, Vol. 83, No 3, 2005., str. 573. – 596.

ekonomiji međusobni odnosi cijena i sama zarada ovise o ponudi i potražnji na globaliziranom tržištu. Ovo dovodi do direktnog sučeljavanja gospodarskih sustava država u svijetu, što pak rezultira nekim od najgorih pojavnih oblika kapitalizma.<sup>7</sup> Naravno da je ovakav sustav doveo do globalnih poremećaja na tržištu rada, i preseljenju čitavih industrija iz razvijenih u nerazvijenije dijelove svijeta, što je u prvom valu dovelo i do velikih problema u funkcioniranju socijalne države u zapadnim zemljama, a time i iniciralo brojne upravne reforme tijekom osamdesetih i devedesetih godina prošlog stoljeća.<sup>8</sup> Dapače, te su reforme bile usmjerene ka smanjenju javnog sektora, te njegovoj deregulaciji i privatizaciji na različitim područjima, čak i onima za koja se držalo da se naprosto ne smiju dirati, i da moraju biti pod snažnim uplivom države i njezinih institucija.<sup>9</sup> Stvarane su i upravne paradigme, za koje se držalo da bi u konačnici trebale dovesti do kvalitetnije i učinkovitije uprave. Ovakav razvoj događaja stvorio je privid kako se suvremeno gospodarstvo, po prvi put u povijesti, ne temelji na realnim, proizvodnim temeljima, nego na financijskim konstrukcijama, koje osiguravaju i podržavaju njegov rast i razvoj.<sup>10</sup> Istovremeno su se u društvu produbljivale socijalne razlike, koje su bile uvjetovane okolnošću da je dostupno nestajao tzv. srednji sloj, na kome je praktički počivala država i njezine institucije.

Klasičan primjer države, koja je provodila porilično radikalne reforme u javnom sektoru je Velika Britanija. Reforme koje su provođene slijedile su doktrinu „novog javnog menadžmenta“ (*new public management*). Ovaj naziv obuhvaća grupu upravnih reformi koje se moraju primijeniti u javnom sektoru, kako bi se ostvarila racionalnost, ekonomičnost i efikasnost u njegovom djelovanju.<sup>11</sup>

<sup>7</sup> Tako Ohmae navodi primjer Kine, koja po njemu ima najbrutalniji, najnehumaniji i najbeščutniji kapitalizam koji se može zamisliti. On navodi kako globalna ekonomija po prvi put u svojoj povijesti stvara prosperitet i bogatstva koja nisu ovisna o postojećem bogatstvu. Smatra da nacija-država predstavlja demode obrazac, koji nije više aktualan. O tom više u Ohme, K.: *Nova globalna pozornica: izazovi i prilike u svijetu bez granica*, MATE, Zagreb, 2007., str. 82. i dalje.

<sup>8</sup> Usp. Koprić, I.: *Kriza socijalne države i menadžerske reforme javne uprave*, u Koprić, I. (ur.): *Javna uprava: nastavni materijali*, Društveno veleučilište u Zagrebu i Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2006., str. 137. – 158.

<sup>9</sup> Klasičan primjer je obrazovni sustav, koji je u europskim zemljama reguliran od strane javne vlasti, i uglavnom je sastavni dio javne uprave u najširem smislu riječi. Tijekom devedesetih godina u pojedinim europskim zemljama dolazi do snažnog pritiska da se državni obrazovni sustav reorganizira po neoliberalnim načelima. Konačni je cilj rušenje javnog obrazovanja putem različitih formi privatizacije i komercijalizacije. Općenito uzevši, u nizu zemalja, javni je sektor podvrgnut idologramima poput „tržišta“, „natjecanja“, itd. O tome više u Lohmann, I.: *Poslije neoliberalizma: mogu li nacionalno državni obrazovni sustavi preživjeti „slobodno tržište“*, Europski glasnik, br. 14, god. XIV., Hrvatsko društvo pisaca, Zagreb, 2009., str. 415. – 429.

<sup>10</sup> U tom smislu Ohme navodi kako nacija – država nije više relevantna u svijetu gotovo instantne komunikacije. On navodi kako je nacija – država obećala štošta, a ostvarila malo. Smatra kako će postojeći razvitak globalne ekonomije dovesti do neizbježnog umiranja nacije – države u korist regije. Usp. Ohme, K., nav. djelo, str. 91.

<sup>11</sup> Postoje različita shvaćanja o tome što je javni menadžment. Primjerice Babac ga definira kao „središnji društveni *stricto sensu* „medjuosobni proces“ (*I. Adzies*), središnju grupu i središnju instituciju u ustrojenim podhvatima svake vrsti, bilo takvi gospodarska nastojanja, politički namjeravana djelovanja, ne-profitni podhvati u društveno – korisnim radinostima ma koje vrste. Babac drži da je neprofitni menadžment ...dotično takav da se vodi ostvarivanjem neprofitnih vrijednosti..., a upravni je menadžment ...legitiman ako se ponaša vodeći se vrednostima grupe koja raspolaže upravno-izvršitbenim ovlastima.

Smatralo se kako su te reforme naprosto bile nužne, zbog krize u koju je zapala država blagostanja sedamdesetih godina prošlog stoljeća. Ipak, treba naglasiti da su se mogla pronaći i razmišljanja koja bacaju drugačije svjetlo na reforme javne uprave koje su se poduzimale.<sup>12</sup>

Prva nastojanja u pravcu menadžerskog pristupa u Velikoj Britaniji mogla su se uočiti već dvadesetih godina prošlog stoljeća, a prvi pokušaji reforme državne uprave javljaju se u vrijeme vladavine Harolda Wilsona, koji je završio Fultonovim izvještajem iz 1968. godine. U tom izvještaju su se predlagale radikalne promjene u smislu delegacije financijske i upravne odgovornosti na više razine državne službe. U izvještaju je kritiziran kult amatera menadžera koji su zauzimali najviša mjesta u državnoj službi na temelju svog općeg znanja. Predlagalo se osnivanje koledža za državnu službu, koji bi osiguravao kontinuiranu edukaciju tijekom službe. Do intenzivnih upravnih reformi dolazi za vrijeme vladavine Margaret Thatcher. *...Njezino je nepovjerenje prema javnom sektoru koje je graničilo s prijezirom, s jedne, te nekritično idealiziranje, do glorificiranja privatnog sektora, s druge strane, bilo spiritus movens svih reformi...*<sup>13</sup>

Reformama je pogodovalo napuštanje Civil Service Commission, koja je dotad obavljala glavnu imenovanja, a odgovornost za imenovanje službenika prepuštena je departmanima i agencijama, s tim da je osnovana središnja služba za regrutiranje i ocjene, koja će po potrebi pružati pomoć (Recruitment and Assessment Service).<sup>14</sup>

Upravne reforme koje su poduzimane bile su usmjerene u pravcu smanjenja udjela javnih troškova u BDP-u. Tim se reformama nastojalo reafirmirati tzv. minimalističku državu, čija bi se socijalna dimenzija ako ne dokinula, a ono barem drastično smanjila. Smanjenje broja zaposlenih predstavljalo je prvi korak ka minimalističkoj državi. Ipak, u posljednjim godinama dvadesetog stoljeća, može se uočiti lagani porast javnog sektora, iako je on u dvadesetogodišnjem periodu smanjen sa 6.590.000 zaposlenih na 4.048.000 zaposlenih. Smanjenje udjela javne potrošnje u BDP-u nije ostvareno. On se kretao negdje oko 40% u trenutku kad su konzervativci došli na vlast i kad su je izgubili. Blairova Vlada, iako laburistička, nastavila je sa započetim upravnim reformama u pravcu smanjenja javnih izdataka. Broj državnih i javnih službenika za vrijeme Vlade Tonya Blaira smanjen je u rasponu od 20 - 28,6%. Do preciznijih podataka ne može se doći zbog preklapanja pojedinih kategorija, posebice kad je riječ o području zdravstva

---

Babac, B.: *Ogledi o oblikovanju hrvatskoga političko-upravnoga ustrojstva – prenačinjeni pristup*, Pravni vjesnik, god. 15, br. 3 – 4, srpanj – prosinac 1999., str. 207.

<sup>12</sup> Govoreći o upravnim reformama i razlozima za njihovo pokretanje, Koprić i Marčetić primjećuju da empirijski podaci upućuju na zaključak da značajnu ulogu u pokretanju upravnih reformi mogu imati vrlo prizemni politički interesi, korisnost i trenutačna politička potreba. Usp. Koprić, I. – Marčetić, G.: nav. djelo, 2001., str. 39.

<sup>13</sup> Usp. Perko Šeparović, I.: *Novi javni menadžment – britanski model*, Politička misao, god. 39, br. 4, 2002., str. 36.

<sup>14</sup> Usp. isto. Međutim, nije uspio pokušaj radikala da reformom zahvate mandarinat (najvišu razinu državne službe). On je nadživio reformu. *White Paper – The Civil Service: Continuity and Change* iz 1994. Je osigurao opstanak mandarina kao Senior Civil Service, obuhvaćajući peti i više stupnjeve službe.

i obrazovanja. Smanjenju broja službenika pridonijela je i privatizacija pojedinih javnih službi, pa je 650.000 zaposlenih prešlo iz javnog u privatni sektor.<sup>15</sup>

Iako reforme novog javnog menadžmenta polaze od iste ideje i istog vrijednosnog sustava, načini njihova provođenja i učinci razlikuju se u pojedinim zemljama, a ovisе o političkim sustavima, tradiciji i mnogim drugim čimbenicima. Osim Velike Britanije, i Australija i Novi Zeland su 1980–ih duboko zagrizli u novi model javnog upravljanja. U devedesetima, djelomice i kao reakcija na nesuglasice vezane uz Novi javni menadžment, mnoge zemlje izabiru srednji put za provedbu upravnih reformi, koji je izvorno često inspiriran britanskim iskustvima, ali je njegova prilagodba bila nacionalno specifična.<sup>16</sup>

### 2. 1. Pitanje deregulacije

Za britanski model reformi posebno je vezano pitanje deregulacije.

Najjednostavnije rečeno, deregulacija bi predstavljala smanjenje prekomjernih normi i propisa. U suvremenoj gospodarskoj, upravnoj i političkoj praksi često se ističe nužnost njezina provođenja, kako bi se postigla veća gospodarska efikasnost i sloboda gospodarske inicijative.

Argumenti u prilog državne regulacije gospodarskih aktivnosti proizlaze iz teorije neuspjeha tržišta (*market failure*). Ova teorija određuje uvjete u kojima tržište ne može ispuniti svoju funkciju i osigurati slobodno, ravnopravno i učinkovito odvijanje transakcija ili to čini uz štetne sporedne efekte. Tržište doživljava neuspjeh u slučaju:

- kada postoje tzv. „prirodni monopoli“ u kojima bi uvođenje konkurencije dovelo do povećanja proizvodnih troškova, štetnih oblika konkurencije ili nedovoljne proizvodnje;
- kada se javljaju vanjski utjecaji na koje tržište reagira u vidu cjenovnih signala; to bi moglo izazvati negativne učinke po treće strane koje ne sudjeluju u transakcijama ili na sudionike u transakciji, koji tada postaju žrtve tzv. odloženih efekata koje su sami izazvali, ali u nekom kasnijem trenutku;
- tamo gdje postoji jaz u razmjeni informacija između nabavljača i potrošača; u tom slučaju kupac ne može suditi o pozitivnoj ili negativnoj potrošačkoj vrijednosti robe. Strukturne asimetrije između partnera na tržištu mogu se zasnivati i na temeljnim razlikama u sposobnosti prilagođavanja. Takav je često slučaj sa tržištem rada. U oba slučaja formalno egalitarni tržišni odnosi pretvaraju se u odnose nadmoći ili ovisnosti.<sup>17</sup>

Pobornici regulativne intervencije drže da je donošenje zabrana i naredbi koje se odnose na slučajeve u kojima dolazi do neuspjeha tržišta, opravdano i sukladno

---

<sup>15</sup> Usp. isto, str. 37.

<sup>16</sup> Usp. Marčetić, G.: *Javni službenici i tranzicija*, Društveno veleučilište u Zagrebu i Konrad Adenauer Stiftung, Zagreb, 2005., nav. djelo, str. 101.

<sup>17</sup> Usp. Ofe, K.: *Modernost i država*, Filip Višnjić, Beograd, 1999., str. 111.

sa jednakošću i slobodom. Ove intervencije imaju oblik naredbi, sudskih naloga i ugovornih zabrana.

Protivnici regulacije iznose čitav niz protuargumenta. Tako se navodi da u praksi regulacija države nije ograničena samo na prethodno navedene kriterije, kojima se određuje kada postoji neuspjeh države. Osim toga, ovi kriteriji su i sami nelegitimno primijenjeni, te su podložni tumačenjima koja se vežu za različite interese. Čak i kad je regulacija države usmjerena na prirodne monopole, dobra od posebnog značenja, vanjske efekte i asimetričnu razmjenu snaga i informacija, njezini rezultati nisu ništa bolji od rezultata alokativne dinamike tržišta. Državna politika ne samo što ne uspijeva ostvariti funkcije koje su joj namijenjene, već i proizvodi neželjene učinke tako da utječe na vrstu, ali ne i na nivo suboptimalnosti. Negativni učinci državne regulacije uključuju troškove uspostavljanja nadzornih tijela i kontinuiranog regulativnog nadzora. Dolazi do slabljenja prilagodljivosti, kao i inovativne učinkovitosti reguliranih grana gospodarstva.<sup>18</sup>

Svi ovi argumenti korišteni su u Velikoj Britaniji i Sjedinjenim Američkim Državama kako bi se opravdalo smanjenje razine državne kontrole i regulacije u gospodarskim javnim službama. Deregulacija je posebno uhvatila korijena na području telekomunikacija, prometa, u dijelovima energetskog sektora. Ona je došla do izražaja i na drugim područjima koja su bila snažnije regulirana od strane države, kao što su financijska tržišta (banke, osiguravajuća društva, investicijski fondovi), zaštita radne snage, potrošača i okoline.<sup>19</sup>

Pobornici deregulacije su svjesni da liberalizacija tržišnih procesa ne može biti ostvarena bez trvenja, kao i putem univerzalnog dogovora, nego samo kroz borbu za političku vlast. To je i logično, jer deregulacija ugrožava više ili manje precizno definirane društvene skupine. Ona uključuje žrtve poput gubitka posla, dohotka i stanovanja, pad razine sigurnosti prometa i kvalitete životne okoline, kao i utjecaj na druge značajne čimbenike životnog standarda, distributivne pravde i kvalitete života.<sup>20</sup>

Deregulacija se na kraju pojavila kao izrazito veliki problem, za razliku od liberalizacije koja predstavlja blaži regulatorni režim u obavljanju pojedinih reguliranih društvenih djelatnosti. Ona je izraziti problem upravo stoga što u svojoj suštini znači izostanak bilo kakve regulacije, odnosno pravila koje bi odredilo kako i na koji način obavljati određenu društvenu djelatnost. Kako je sama regulacija donesena upravo zato da bi se onemogućilo neodgovorno, nesavjesno i beskrupulozno ponašanje dijela ljudi koji sudjeluju u obavljanju važnih društvenih djelatnosti, očito je da deregulacija ponovo otvara mogućnost takvog ponašanja. Može se čak ustvrditi kako ona ne samo da otvara mogućnost, nego i dovodi na posljeticu do takvog ponašanja, jer su korijeni ekonomske krize upravo u neodgovornom ponašanju pojedinaca, koji su na deregulacijom nereguliranom

---

<sup>18</sup> O tome više u Kroker, R.: *Deregulierung und Entbürokratisierung*, Cologne, 1985.

<sup>19</sup> O navedenim reformama, koje su dovele do deregulacije čitavog niza djelatnosti više u Weiss, L. W. – Klass, M. V. (ed.): *Regulatory Reform: What Actually Happened*, Little, Brown, Boston, 1986.

<sup>20</sup> Usp. Ofe, K., nav. djelo, str. 115.

tržištu iskoristili izostanak bilo kakvog nadzora, te gradili financijske piramide bez pokrića, koje su na kraju dovele čitave države i narode u silne poteškoće. Posljedice gospodarske krize najbolje su upozorenje i pouka koliko je važna regulacija i nadzor u obavljanju različitih djelatnosti, te da je potrebno voditi računa o balansu kod regulacije. Stoga bi kod uređenja obavljanja različitih društvenih djelatnosti deregulaciju trebalo zamijeniti reregulacijom.<sup>21</sup>

## 2. 2. Pitanje privatizacije

Treći segment svih reformi koje su poduzimane u Velikoj Britaniji je privatizacija u javnom sektoru. Sama privatizacija je forsirana i nametana kao jedan od temelja na kojima počiva reforma javne uprave. Javna su poduzeća smatrana nedjelotvornim i nekompetentnim organizacijama koje će se privatizacijom učiniti efikasnijima u njihovu poslovanju. Velika Britanija je tako privatizirala željeznice, svog zračnog prijevoznika, nacionalnu tvrtku za proizvodnju plina, nacionalnog telekomunikacijskog operatera, kao i nacionalnu tvrtku za proizvodnju električne energije.

Privatizacija je izvedena na način da je za neke djelatnosti kod kojih postoji mogućnost nastanka monopola (telekomunikacije, elektroenergetski sustav, željeznice) osnovana regulatorna agencija, koja za svoj rad odgovara Vladi, dok je ranije poduzeće razbijeno na više novih poduzeća, koja pod jednakim uvjetima mogu pružati usluge na tržištu. Jednakost uvjeta i ravnopravnost pružatelja usluga jamči regulatorna agencija, koja u isto vrijeme vodi računa i o gospodarenju i održavanju infrastrukture putem koje se pružaju usluge građanima.

Druge djelatnosti, poput npr. britanskih čeličana, britanskog nacionalnog zračnog prijevoznika British Airways ili pak britanskih brodogradilišta, u cijelosti su privatizirane i prepuštene tržišnoj sudbini.<sup>22</sup>

Osim poduzeća u vlasništvu države, proces privatizacije sve više dolazi do izražaja i u drugim društvenim djelatnostima. Npr. utjecaj privatizacije osjeća se i u sferi visokog obrazovanja, jer je britanska vlada promovirala politiku jačeg upliva privatnih visokoškolskih institucija u britanski obrazovni sustav, uz istovremenu tendenciju za smanjenjem udjela države u financiranju britanskog visokoobrazovnog sustava.<sup>23</sup>

Mjere koje su na planu privatizacije poduzete, u svojoj konačnici su dovele do

---

<sup>21</sup> U tom smislu važno je razvijati nove upravne doktrine, koje će osigurati da suvremena javna uprava na efikasan način osigura zaštitu javnog dobra, kao temeljne društvene vrijednosti u suvremenoj zajednici. O tome više u Morell, K.: *Governance and Public Good*, Public Administration, Vol 87, br. 3., 2009., str. 538. – 556.

<sup>22</sup> O procesu privatizacije u državnim poduzećima, te razlozima koji se u neoliberalnim krugovima navode u prilog privatizacije više u Reason Foundation: *Transforming Government Through Privatisation*, [http://www.reason.org/apr2006/apr2006\\_specialexcerpt.pdf](http://www.reason.org/apr2006/apr2006_specialexcerpt.pdf), preuzeto 10.10.2006. U dijelu koji je posvećen britanskim javnim službama bit će više riječi o tome kako je provedena privatizacija tzv. gospodarskih javnih službi.

<sup>23</sup> O tome više u Walford, G.: *The Privatization of British Higher Education*, Carfax Publishing Company, Abingdon, 1988.



sljedećih posljedica:

- smanjila se kvaliteta javnih službi koje su privatizirane,
- povećala se cijena usluga koje su se pružale od strane privatnog sektora,
- došlo je do zapuštanja infrastrukture i sporijeg ulaganja u njezinu modernizaciju, što je u konačnici dovelo u pitanje i sigurnost kod obavljanja pojedinih javnih službi,<sup>24</sup>
- uslijed smanjenja zaposlenih, došlo je do pojačanog radnog opterećenja zaposlenih, što je u nekim djelatnostima dodatno povećalo razinu nesigurnosti u obavljanju pojedinih javnih službi.<sup>25</sup>

Sa sadašnje distance očito je da privatizacija nije riješila probleme u javnom sektoru, nego im je dala novu dimenziju, i otvorila posve nova pitanja o budućoj ulozi uprave vezanoj za usluge koje se pružaju u režimu javne službe.

### 3. PRINUDA U UPRAVI

#### 3. 1. Povećanje prinude u upravi

Pored ovih pitanja, koja su prvenstveno regulatorne prirode, država se susreće i s problemom (ne)sigurnosti, koji nužno reaktualizira i problem prinude u upravi. Ovo je pitanje uvijek bilo u središtu pozornosti, jer je prinuda jedan od instrumenata putem kojeg uprava osigurava obavljanje javnih poslova. Analizirajući njezinu ulogu u radu uprave, Pusić navodi kako je jedna od magistralnih tendencija, koje determiniraju razvoj suvremene uprave, upravo tendencija prema ograničenju prinude u upravi. Ipak, ova se tendencija, smatra Pusić, razlikovala od svih drugih magistralnih tendencija po tome, što je jedina imala reverzibilni karakter.<sup>26</sup> On navodi kako bi države, natjerane ekološkim i drugim nužnostima, mogle osjetiti potrebu za tzv. kontrafaktičkom regulacijom, dakle onom koja ide protiv prirodnog tijeka neposrednog interesa ljudi. Takva bi situacija dovela do pojačane prinude u upravi, kojoj bi zadatak bio da takvu kontrafaktičku reakciju provede.<sup>27</sup>

<sup>24</sup> Primjerice u željezničkom prometu, gdje je u Velikoj Britaniji došlo do smanjivanja brzina odvijanja prometa, jer su pruge, zbog nedovoljnog ulaganja, postale nesigurnije, pa vlakovi moraju sporije voziti. Usp. Martin, B.: *British Rail privatisation: What went wrong*, <http://www.publicworld.org/docs/britrail.pdf>, 2002.

<sup>25</sup> Opet se za primjer može uzeti željeznica, gdje su vlakovođe i ostalo prometno osoblje dodatno radno opterećeni, a uz to i obično manje plaćeni, što je izazivalo dodatnu nesigurnost u svakodnevnom odvijanju željezničkog prometa. Usp. isto.

<sup>26</sup> Kao čimbenik koji dovode do ograničenja prinude u upravi Pusić navodi rast tehničke razine upravnih službi. Upravo tehnizacija uprave rezultira uvođenjem sve većeg broja stručnih postupaka u radu upravnih organizacija, kod kojih je temeljno mjerilo postupanje *lex artis*, a ne zakon sile. Sljedeći čimbenik koji utječe na opadanje prinude u upravi je razvoj civiliziranosti, opće kulturne razine članova zajednice i rast razine potreba. Pusić navodi kako usporedo s opadanjem važnosti prinude u djelovanju upravnih organizacija, smanjuje se čimbenik prinude u odnosima unutar uprave. O tome više u Pusić, E.: *Nauka o upravi*, Školska knjiga, Zagreb, 2002., str. 98. – 106.

<sup>27</sup> Vrijeme je pokazalo da su se ove tvrdnje E. Pusića na kraju pokazale točnima, jer su promijenjene okolnosti u društvu, a posebno događanja vezana uz 11. rujna 2001. godine dovela do porasta prinude, kojom se željelo smanjiti opću razinu nesigurnosti u društvu.

Suvremeno društvo se suočava upravo s takvim izazovima, koji traže potpuno nove odgovore na njih. Pojavljuju se novi oblici ugroze države, a s njima i potreba da politička vlast putem uprave, kao instrumenta za provođenje njezinih odluka, osigura odgovarajuću zaštitu. Upravo zbog toga, magistralna tendencija prema ograničenju prinude u upravi pokazuje i svoj reverzibilni karakter, jer predstavlja odgovor država na nove ugroze.<sup>28</sup> Državna uprava, kao instrument za provedbu političkih odluka, razvija nove, posebne oblike prisile, putem kojih nastoji odgovoriti izazovima koje pred nju postavljaju novi oblici političkog terorizma. Novi oblici prisile, postaju također visokosofisticirani, jer i same terorističke organizacije koriste sve prednosti koje im donosi suvremena tehnologija i globalizacijski procesi.<sup>29</sup>

Naravno, ovo otvara jedno važno pitanje. Kako spojiti nastojanje država da podignu razinu javne sigurnosti i suprostave se raznim ugrozama koji donosi turbulentni trenutak u kojem se nalazi suvremeno društvo sa potrebom da se zaštite temeljna ljudska prava, koja povećanjem prisile, dolaze u pitanje. Ova se dvojba najviše može uočiti u Sjedinjenim Američkim Državama, koje su bile izložene divljačkom terorističkom činu 11. 09. 2001., a koji je ukazao na realnu opasnost od globalnog terorizma, i ujedno u značajnoj mjeri traumatizirao američko društvo. Kako su SAD država s dugom tradicijom razvoja i jačanja ljudskih prava i sloboda, nesumnjivo je da je potreba za kolektivnom sigurnošću u određenoj mjeri bacila tu tradiciju u drugi plan. Takvo ponašanje često može voditi u drugu krajnost, a to je slabo ograničena i arbitrarna primjena prisile u radu uprave. Upravo se u teoriji ukazuje kako je je pitanje balansa između sigurnosti i slobode vrlo osjetljivo. Čak se navodi kako se isto pitanje uspoređuje sa kvadraturom kruga, pa se može reći kako se niti jedno niti drugo ne može ostvariti u dovoljnoj mjeri da bi svi bili zadovoljni. Ukoliko se države odluče za više slobode bez sigurnosti, na koncu im može ostati i jako malo od slobode, pa se postavlja opravdano pitanje: može li se istovremeno biti i slobodan i siguran?<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> Suvremeni globalizacijski procesi doveli su do sprege između terorizma i organiziranog kriminala, koji predstavlja novi izazov za suvremene države. Olakšano je ispreplitanje terorističkih grupacija i organiziranih kriminalnih aktivnosti zahvaljujući sredstvima prikupljenim od lažnih tvrtki, krijumčarenja droge, prijevara s kreditnim karticama, iznude, pranja novca itd. Može se reći kako je u suvremenim uvjetima globalni terorizam izborio visoko mjesto na listi prioriteta nacionalne sigurnosti, a države i međunarodne asocijacije su postale svjesne opasnosti kojima je suvremeno društvo izloženo djelovanjem organiziranih kriminalnih skupina na području terorističkih i s njima povezanih aktivnosti. O tome više i Šegvić, S.: *Antiterorizam u kontekstu borbe protiv organiziranog kriminala*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 46, br. 4., 2009., str. 672. – 673.

<sup>29</sup> Ovdje valja istaknuti kako suvremene terorističke organizacije maksimalno koriste elektronička sredstva komunikacije za koordiniranje i organizaciju terorističkih aktivnosti, a ujedno koriste i druge pogodnosti, poput olakšanog toka novca, ljudi i roba, koje im olakšavaju logističke i druge aktivnosti u pripremi terorističkih akata. O tome više u Sageman, M.: *Understanding Terror Networks*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 2004.

<sup>30</sup> Šegvić navodi kako su se s problemom odnosa između sigurnosti i slobode bavili mnogi teoretičari, među kojima posebno mjesto zauzimaju Montesquieu i Locke. Locke je, proučavajući problem odnosa slobode i suodgovornosti, naglašavao važnost sigurnosti pri uspostavi i jamčenju slobode. Locke je konstatirao, da iako čovjeku priroda sama daje pravo na slobodu, njeno ostvarenje je vrlo nesigurno i krhko jer je čovjek izvrgnut stalnim opasnostima. Zbog toga čovjek pristaje da se odrekne dijela apsolutne slobode, kako bi s drugim članovima zajednice zaključio društveni ugovor, kojim se jamči zajedničko

### 3. 2. *Mogućnost ograničavanja prinude u upravi*

Ipak, iskustvo SAD pokazuje kako kako izvršna vlast, sa upravom kao njezinim provedbenim instrumentom i te kako može biti ograničena, od strane drugih grana vlasti, posebno sudbene, u neograničenoj i arbitrarnoj provedbi prisile u svom radu. Tako je Vrhovni sud SAD-a, donio odluku po kojoj nitko ne smije biti zadržan u pritvoru bez sudskog naloga, te posebno naglasio kako ovaj princip pravne države važi i za vrijeme terora, kako za građane SAD-a tako i za svakog tko se nalazi u američkom zatočeništvu.<sup>31</sup>

Valja napomenuti kako je ova odluka Vrhovnog suda došla nakon događanja koja su uslijedila neposredno iza napada na SAD 11. rujna. Stoga bi bilo nužno analizirati kontekst u kojem se ovaj problem odnosa slobode i sigurnosti pojavio.

Već 14. rujna američki Kongres donosi *Joint Resolution Authorizing the Use of Military Force Against Terrorist*. Tim se aktom ovlašćuje predsjednik SAD-a, da poduzme sve potrebne mjere za obranu SAD od terorističkih napada. Ove su mjere bile usmjerene na zaštitu stanovništva i imovine od potencijalnih napada u zemlji i inozemstvu. Predsjednik je dobio ovlasti da izvršnim naredbama<sup>32</sup> regulira sva bitna pitanja koja su u nadležnosti Kongresa, te mogućnost da koristi oružana i druga sredstva prisile protiv onih koji planiraju, odobravaju, pripremaju ili pak pomažu terorističke aktivnosti skupine koja je izvršila napad na SAD.<sup>33</sup> Nadalje predsjednik je dobio ovlasti da može poduzimati mjere i akcije prema organizacijama, državama i pojedincima koji bi podržavali ili pak davali utočište organizacijama ili pojedincima koji su izvršili napad na SAD. Također je ovlašten poduzeti sve preventivne radnje kojima bi se u budućnosti onemogućilo djelovanje

---

osiguranje života, slobode i vlasništva svim članovima. Šegvić zaključuje kako za Lockea pitanje sigurnosti predstavlja prvi uvjet slobode. Šegvić nadalje ukazuje kako je i Montesquieu razmišljao na sličan način, što se može zaključiti na temelju njegove definicije političke slobode, gdje navodi kako politička sloboda može opstati isključivo u uvjetima sigurnosti, odnosno da je ista ovisna o vladajućoj sigurnosnoj paradigmi. Svaka ugroza, bez obzira odakle dolazila, znači ugrožavanje slobode u istom obujmu kao i sigurnosti. Šegvić na kraju zaključuje kako suvremeni neoliberalizam odriče bilo kakvu povezanost između slobode i sigurnosti, te ih promatra i tretira posve odvojeno, što pak stvara više štete nego koristi. Usp. Šegvić, S.: *Antiterorizam – između sigurnosti i demokracije*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 44., br. 1., 2007., str. 77. – 86.

<sup>31</sup> Šegvić naglašava kako je ovakvom odlukom većine sudaca Vrhovnog suda SAD-a iznenađujuće jasno sačuvani temeljni principi pravne države u SAD-u. Vrhovni sud je tako osporio Bushovoj Vladi pravo da u borbi protiv terorizma može postupati po svom nahođenju, lišavati slobode, pritvarati i internirati, iako je potvrdio ovlasti koje su predsjedniku dodijeljene poslije 11. 09. 2001. Šegvić naglašava kako je odlukama u predmetima *Rasul v. Bush* i *Hamdi v. Rumsfeld* Vrhovni sud izvršnoj vlasti utvrdio granicu, u postupanju prema uhićenim stranim osumnjičenim teroristima, do koje se može ići, a da se ne ugroze njihova temeljna prava, kao i principi pravne države, pri čemu je jedno od temeljnih jamstava pravo svakog, da pred legalnim, neovisnim i nepristranim sudom osporava zakonitost lišavanja slobode. O tome više u Šegvić, S.: *Sudska kontrola egzekutive u stanju nužde u SAD – slučaj zatočenika u Guantanamo*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 43, br. 1., 2006., str. 43. – 45., i dalje.

<sup>32</sup> Koje bi po svom pravnom značenju u stvari bile uredbe sa zakonskom snagom.

<sup>33</sup> O tome vidi pobliže u Matthews, M. K.: *Restoring the Imperial Presidency: An Examination of President Bush's New Emergency Powers*, *Hamline Journal of Public Law & Policy*, br. 1, proljeće 2002.

pojedinaca ili organizacija koje bi se mogle baviti međunarodnim terorizmom.<sup>34</sup>

Sljedeći dokument koji Kongres donosi je tzv. Patriot Act.<sup>35</sup> Navedenim se zakonom daju ovlasti Predsjedniku SAD i američkoj saveznoj administraciji da mogu poduzeti mjere u zemlji, kako bi se spriječilo i osujetilo terorističke aktivnosti. Međutim, donošenje Patriot Acta za posljedicu je imalo ograničavanje niza ljudskih prava i sloboda. Sudski istražitelji i sigurnosne službe dobili su izuzetno velike ovlasti kao što su premetačina stanova i poslovnih prostora bez najave, bez nazočnosti vlasnika, kao i bez prethodnog sudskog naloga, kao i pravo prisluškivanja telefonskih razgovora, te presretanja elektroničke pošte. Obavještajne službe mogu pak među sobom razmjenjivati informacije, čime je primjerice CIA dobila mogućnost da raspolaže informacijama s prostora SAD-a, što do sada nije mogla. Suspendirane su i slobode vezane uz raspolaganje sredstvima koja se nalaze na računima banaka, a imigranti i nedržavljeni mogu biti pritvoreni bez naloga i optužnice sedam dana, a oni koji krše imigracijske propise mogu biti deportirani iz SAD u zemlje iz kojih dolaze. Ukoliko ih ove ne žele primiti, imigranti mogu biti zatvoreni neograničeno. Zakonom se također određuju vojni sudovi za suđenje pripadnicima terorističkih organizacija koje su bile povezane s napadom od 11. rujna.<sup>36</sup>

Na temelju ovih ovlasti, George Bush je donio više uredbi i odluka, od kojih su neke dovele do daljnje suspenzije ljudskih prava. Primjerice uredba o blokiranju imovine i zabrani transakcija s osobama koje pripadaju terorističkim organizacijama ili podržavaju terorističke organizacije. Zatim naredba o pritvaranju, tretmanu i suđenju strancima koji su osumnjičeni za pripadanje međunarodnim terorističkim skupinama, kojom se utvrđuje nadležnost vojnih tijela (Ministarstva obrane i vojnih sudova). Njihova je nova nadležnost procesuiranje stranaca, pripadnika različitih terorističkih mreža, uhvaćenih u borbi protiv međunarodnog terorizma, pri čemu ovlasti vezane uz ustroj i nadzor tijela zaduženih za progon i procesuiranje preuzima ministar obrane. Temeljni zadatak vojnih sudova bio je provoditi hitne i tajne postupke, bez mogućnosti žalbe, neovisno o tome što su optužene osobe strani državljani, koji su uhićeni izvan SAD-a. Ovakav je postupak pravdan okolnošću kako se radi o opasnim organizacijama i pojedincima, gdje bi vođenje postupka od strane civilnih sudova moglo ugroziti njihovu sigurnost. Nadalje, što se tiče nadležnosti vojnih sudova i njihova odnosa s drugim pravosudnim tijelima, u predsjedničkoj naredbi utvrđeno je da osobe na koje se ona odnosi ne mogu tražiti pravnu zaštitu kao ni pravne lijekove od strane drugih tijela iz sustava pravosuđa, kako domaćeg, tako i međunarodnog.

Smatra se da je Naredba koju je donio predsjednik Bush poprilično dvojbena iz više razloga. Tako se smatra da je navedenom odredbom dijelom ugrožena

---

<sup>34</sup> Usp. Waxman, M. C.: *Administrative Detention of Terrorist: Why Detain, and Detain Whom*, Journal of National Security and Law, Vol 3., No 1., 2009., str. 1. – 35.

<sup>35</sup> Puni naziv akta je Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001.

<sup>36</sup> Usp. Waxmann, M. C., nav. djelo.

vladavina prava zbog širokih ovlasti koje su dane vojnim sudovima. Osim toga, težina sredstava prisile koja su dana navedenim tijelima kao i represivnom aparatu, a koja uključuju tajna uhićenja, tajne optužnice, tajne postupke i tajne presude, ne priliči zemlji koja predstavlja jednog od predvodnika u borbi za ljudska prava u svijetu. Nadalje, navedene mjere dovode u pitanje pravo na pošteno suđenje zbog ugrožavanja temeljnih postulata na kojima bi se trebao temeljiti svaki kazneni postupak, a to su: presumpcija nevinosti, slobodan izbor branitelja, mogućnost žalbe na pritvor i mogućnost ulaganja žalbe na presudu.

Pri donošenju akata, predsjednik Bush je smatrao kako su navedene ovlasti nužne, te posve opravdane, jer su potrebne kako bi se osigurala samoobrana države, kao nužan postulat njezine sigurnosti i stabilnosti. Temeljno pitanje koje se ovdje pojavilo jest duljina i trajanje mjera koje su po svojoj prirodi ekstremne, i kojima se krizno stanje cementira i promovira u normalno. Upravo se zbog toga pojavilo strahovanje da su ekstremne mjere, poduzete u ekstremnim vremenima, a čije trajanje nije ograničeno, takve prirode da na duži rok mogu dijelom ugroziti demokratske političke procese i slobode u SAD. Očito je da u takvim uvjetima odgovornost za zaštitu demokratskih vrijednosti i postignuća, nisu samo odgovorne zakonodavna i izvršna vlast, sa upravom kao instrumentom za provedbu političkih odluka, nego i sudbena vlast. Dapače, upravo ekspanzija ovlasti s kojima raspolaže izvršna vlast, uz jačanje represivnog instrumentarija javne uprave, baca posve novo svjetlo na sudbenu vlast, koja bi trebala osigurati poštivanje načela zakonitosti i u vremenima kada su na snazi mjere koje imaju ekstremno karakter.

Poseban se problem glede zaštite ljudskih prava pojavio u slučaju vojne baze Guantanamo na Kubi, gdje su dovedene i zadržane osobe za koje se sumnjalo da pripadaju terorističkim organizacijama odgovornima za napade u SAD, ili su pak njihovi pomagači. Kako baza Guantanamo ima poseban pravni položaj, jer predstavlja eksteritorijalno područje na kojem američki civilni sudovi nemaju jurisdikciju, nego je područje u nadležnosti vojnih institucija, držalo se kako je to najbolje mjesto za zadržavanje osumnjičenih osoba. Guantanamo je i ranije, sa svojim eksteritorijalnim statusom korišten kao izbjeglički logor, kako bi se izbjegla jurisdikcija američkih sudova, koji su odbijali provjeriti pravni status zatočenih osoba, i proglašavali navedeno pitanje političkim, a ne pravnim. Nakon dugotrajne sudske borbe, u slučajevima zatvorenika zatočenih u bazi Guantanamo, rodbina i odvjetnici su podnijeli tužbu Vrhovnom sudu SAD, tražeći od njega da utvrdi imaju li zatočeni pravo pristupa sudovima u SAD, neovisno o tome što nisu državljani SAD, što su lišeni slobode i što su lišeni na području s eksteritorijalnim statusom.<sup>37</sup> Najvažniji je slučaj *Rasul vs. Bush*.<sup>38</sup> Vrhovni je sud većinom glasova zauzeo stajalište da stranci lišeni slobode od strane američkih sigurnosnih tijela

---

<sup>37</sup> O tome više u Roth, K.: *After Guantanamo: The Case Against Preventive Detention*, Foreign Affairs, May/Yune, 2008.

<sup>38</sup> U ovom se slučaju trebalo utvrditi da li sudovi imaju nadležnost provjeravati zakonitost lišavanja slobode od strane egzekutive osoba koje nisu državljani SAD, i koji su zatočeni na teritoriju nad kojim SAD nema izvorni suverenitet, ali ima ekskluzivnu jurisdikciju.

imaju pravo pristupa američkim sudovima. Pri tom su pošli od shvaćanja kako je takva sudska provjera lišavanja slobode ukorijenjena u anglo-američkoj pravnoj tradiciji, još od Magne Charte Libertatum. Valja napomenuti kako se ova odluka odnosi kako na strance, tako i na državljane SAD-a. Isto tako, odnosi se na one osobe čije države nisu bile u ratu s SAD, jer za one čije su države u ratu s SAD važe drugi propisi. Radi se o osobama koje negiraju da su ikad sudjelovali u zavjeri i agresiji na SAD, nikada nisu bili privedeni na sud i optuženi za neko kazneno djelo, te su na teritoriju na kojem SAD imaju posebnu jurisdikciju i nadzor.<sup>39</sup>

Time je jasno i nedvojbeno, sudbena vlast postavila granice izvršnoj vlasti, a time i sigurnosnim službama i vojsci, kao temeljnim upravnim institucijama za provedbu izvršnih političkih odluka. Dakle, iako je postojala tendencija prema jačanju prinude, posebice u upravi SAD, očito je da i ta tendencija ima ograničenja, a da je za ta ograničenja prinude u upravi zaslužna posebno sudbena vlast, i to ona koja ocjenjuje jesu li mjere koje poduzima sigurnosni i obavještajni dio upravnog sustava, sukladne ne samo zakonskim, nego i ustavnim propisima.

Ovdje se jasno može vidjeti koliko je važna uloga ustavnog sudovanja općenito u čuvanju temeljnih sloboda, kao i u ograničavanju prinude u upravi.<sup>40</sup>

#### 4. ZAKLJUČAK

Predmet ovog rada bila je uloga javne uprave u promijenjenim okolnostima. Ovdje su analizirane dvije dimenzije upravnog djelovanja. Prva dimenzija je regulatorne prirode, dok se kroz drugu odražava monopol fizičke prisile, kojim uprava raspolaže, kako bi mogla provoditi odluke političke vlasti. Analizirajući prvu dimenziju može se zaključiti da očito ulazimo u vremena kada će trebati na nacionalnoj razini ponovo izgraditi snažne regulatorne mehanizme, koji će osigurati stabilno obavljanje niza javnih službi, te normalno i uravnoteženo funkcioniranje tržišta robe, kapitala i rada i novca, bez lomova i zlouporaba kojima se moglo svjedočiti u bliskoj prošlosti. Pored nacionalne regulacije, nužno je poraditi i na međunarodnoj, pa čak i globalnoj regulaciji, jer je sveprisutna globalizacija dramatično promijenila funkcioniranje ljudske civilizacije, pokazujući da ni jedna zemlja danas nije izolirani otok, i da lomovi koji se događaju u jednoj zemlji pogađaju itekako i druge zemlje. Upravo razmjeri globalne gospodarske krize, pa i one koja je pogodila zemlje EU pokazuju da se problemi koji se pojavljuju u jednoj zemlji, poput domino efekta šire i na druge zemlje, pa i na druge svjetske regije, izazivajući globalnu nestabilnost, koja prijete potencijalnim urušavanjem svijeta kakvog danas poznajemo. Upravo se sada jasno može vidjeti koliko

---

<sup>39</sup> Usp. Waxman, M. C.: *Detention as Targeting: Standards of Certainty and Detention of Suspected Terrorists*, Columbia Law Review, Vol. 108, 2008., str. 1365. – 1430.

<sup>40</sup> Pored fizičke prisile, postoje i drugi, psihički oblici prisile, koji nastaju kao rezultat razvoja novih sofisticiranih tehnologija. O tome je više pisao i jedan od vodećih politologa današnjice Giovanni Sartori. On zastupa tezu da se pojavljuju novi oblici demonstracije moći, poput „Video Power-a“ (video nadzora kroz sofisticirane sigurnosne sustave. Usp. Sartori, G.: *Video Power, Government and Opposition*, Vol. 24, br. 1, 1989., str. 39. – 53.

izostanak snažnih regulatornih mehanizama, koji će kontrolirati i nadzirati pravila igre, nedostaje kao sidro u ovoj gospodarskoj oluji. Za očekivati je stoga da će se sve donedavno prisutni zahtjev za deregulacijom i liberalizacijom napustiti u korist težnje za novom regulacijom, koja bi trebala osigurati stabilne temelje za razvoj društva u cjelini.

Druga se dimenzija očituje u porastu prinude u upravi. Temeljno pitanje koje je ovdje postavljeno jest koje su granice prinude u upravi, i tko bi ih uopće mogao postaviti. Kako je monopol fizičke prisile snažno obilježje za provedbu političke vlasti u svakoj državi, očito je da jačanje intenziteta njegove primjene ukazuje na poremećaj društvene stabilnost, te pojačan osjećaj nesigurnosti u društvu. Dakle, korištenjem sigurnosnog i obavještajnog dijela upravnog sustava nastoji se povratiti društvena stabilnost i sigurnost. Međutim, nuspojava takvog pojačanog korištenja prisile dovodi u konačnici do ugrožavanja temeljnih prava i sloboda, i završava generiranjem nove nesigurnosti. Postavlja se pitanje može li se ograničiti jačanje prinude u upravi?

Iskustvo iz SAD-a pokazuje da postoji mogućnost ograničavanja prinude u upravi, i da je tu mogućnost na sebe preuzela sudbena vlast, štiteći na taj način temeljna prava i slobode u društvu. Upravo se Vrhovni sud SAD-a pokazao kao jamac temeljnih prava i sloboda u američkom društvu, te preuzeo na sebe ulogu jamca ustava i kontrolora izvršne vlasti kao i sa njom povezanog represivnog dijela upravnog sustava. Moglo bi se, na temelju iskustva SAD, očekivati da bi i u drugim demokratskim zemljama bilo nužno da ulogu presudnog kontrolora uprave i izvršne vlasti preuzmu na sebe ustavnosudske institucije, koje bi time postale jamac i čuvar generacijama građenih temeljnih prava i sloboda.

## **A CONTEMPORARY PUBLIC ADMINISTRATION IN CHANGED CIRCUMSTANCES**

The subject of this paper is the analysis of changes occurring in contemporary public administration. Two dimensions of administrative activity were analysed: regulatory and confidentiality. In the regulatory dimension, an attempt has been made to demonstrate the role administration has today, pointing to the ways of thinking and the stereotypes which have dominated in scientific and professional circles concerning the government's role in modern countries. The implemented reforms and their consequences were analysed and new solutions have been suggested. In the dimension of confidentiality, in particular, the example of the USA has been analysed and the possibility of limiting the growth of compulsion in administration which was caused by terrorist attacks on the USA. An attempt has been made to determine which institutions could set the boundaries related to the growth in compulsion in administration.

**Key words:** *public administration, regulatory dimension of administration, compulsion in administration, limiting compulsion*