

Eugen Pusić, Zagreb

## LJUDSKA PRAVA I UPRAVA

*»Društvo u kojem nije zajamčeno poštivanje prava i nije određeno razdvajanje vlasti, nema ustava«.*

(Član 16. Deklaracije prava čovjeka i građanina iz 1789.)

Proglašavanje, priznavanje i jamčenje ljudskih prava u ustavima suvremenih država gotovo je univerzalno. Od »Povelje parva« tj. prvih 10 amandmana (1791) na Ustav SAD iz 1787. godine do tzv. Staljinskog ustava SSSR iz 1935. Naprotiv, stvarnost u odnosu na ljudska prava razlikuje se od zemlje do zemlje. Od toga da su bar neka od tih prava ušla u stvarnost svakodnevnog života, do toga da je ustavna lista prava Potemkinovo selo iz kojeg se otvoreno pojavljuje stvarnost potpune proizvoljnosti državne vlasti u odnosu na građane.

Odakle taj raskorak između norme i stvarnosti?

Ideja o tome da ljudi imaju određena prava koja su im u neku ruku prirođena pa ih, prema tome, nikakva vlast u ljudskim društvima ne smije ograničavati ni svojim postupcima vrijeđati gotovo je jednako stara kao pojava vlasti među ljudima. Afirmiraju je svjetske religije nasuprot svjetovnim vlastima, pa prosvjetiteljski i emancipatorski pokreti nasuprot nametnutom religioznom jednonumlju. Novu aktuelnost dobivaju pojavom apsolutističkih monarhija između 16. i 19. stoljeća u Evropi, koje su uspjehe skoncentrirati stvarni monopol organizirane fizičke sile u rukama vladara odnosno, realistički gledano, u tada novoformiranoj profesionalnoj državnoj upravi. Radilo se u prvom redu o tome da se privatna sfera pojedinca, kao političkog građanina i kao privrednog poduzetnika, zaštititi od ove sile. Kako je najbolje zaštititi? Pa tako da se tradicionalna hijerarhija, kojoj je na vrhu vladar odnosno državna

vlast, a na dnu podanici, okrene, tako da se prava podanika proglase za primarnu i pravu svrhu države. Deklaracija prava čovjeka i građanina iz 1789. proklamira: »Cilj svakog političkog udruživanja je očuvanje prirodnih i nezastarivih prava čovjeka. Ta prava su: sloboda, vlasništvo, sigurnost i otpor tlačenju« (član 2). Formulacija je karakteristična. Sloboda i vlasništvo definiraju ulogu građanina i poduzetnika. Pružanje sigurnosti ljudima u tim ulogama je zadatak državne vlasti koja je, po svjesno postavljenoj prirodno-pravnoj pretpostavci, proizašla baš iz političkog udruživanja ljudi te je tako, po tom svom porijeklu i svrsi, svojevrsni njihov servis, a ne njihov predodređeni gospodar. No, i pored svih proklamacija vlast ostaje vlast i kao takva opasna, te joj načelno nije za vjerovati. U posljednjoj liniji legitiman je, stoga, fizički otpor tiraniji države.<sup>1</sup>

Takvo razmišljanje vodi logički do slijedećeg koraka u postuliranju ljudskih prava. Sloboda nasuprot državne vlasti daje se najbolje osigurati, tako da se tlačenje nastoji spriječiti odgovarajućim institucijama, umjesto da se pokušava naknadno liječiti ustancima i revolucijama. Podanici koji su do sada bili isključeni iz vlasti, bit će ubuduće kao građani uključeni u njezine osnovne institucije. Odatle ideja o suverenosti naroda, umjesto suverenosti monarha, o osnovnim političkim pravima građana, ideja izbora, predstavnštva, ideja o vlasti kao privremenoj javnoj funkciji, ideja demokracije.

Koncentracija državne vlasti u apsolutnoj monarhiji izaziva otpor koji vodi prema dekoncentraciji vlasti u parlamentarnoj pravnoj državi. U temeljima novog sistema političkih institucija nalazimo dvije zasade: neka vlast vlada što manje i neka vlast bude u rukama naroda.<sup>2</sup> Prva od ove dvije orijentacije izrazila se u doktrini »noćobdijske« države koja samo bdije nad tim da se svi pridržavaju zakonito propisanih pravila ponašanja, i radikalnije u socijalističkim i anarhističkim idejama o odumiranju ili ukidanju države, od Babeufa u vrijeme Francuske revolucije preko Proudhona do Marxa, Engelsa i Bakunjina. Ovoj orijentaciji odgovaraju temeljna prava osobne slobode i uopće nepovredivosti osobe, slobode vjeroispovjesti, slobode savjesti, slobode znanosti, nepovredivosti

<sup>1</sup> Primarni je politički efekt doktrine prirodnog prava relativizacija temeljnog principa na kojem počiva svaka politička vlast koncentrirana u monopolu fizičke sile, principa pokornosti vlastodržcima. Dok su velike religije, i pored svoje kritičke usmjerenosti prema svjetovnoj vlasti, u osnovi usvajale princip pokornosti (»Bogu božje, caru carevo«), ideologija prirodnog prava uvjetuje pokornost karakterom izdane zapovijedi. Još Hugo Grotius (Huig de Groot, 1583—1645) piše: »... ako vlasti izdaju zapovjed koja je protivna zakonu prirode ili božjim zapovjedima, zapovjed se ne smije izvršiti« (De iure belli et pacis, Paris 1645, cit. prema Heater 1990, 260). Ova je relativizacija pokornosti u stvari početak dugog procesa civiliziranja političke vlasti i kretanja prema njezinom pretvaranju u servis građana.

<sup>2</sup> »Friedrich Naumann je ovaj dvostruki smjer slobode državljana -- građana izrazio u dvije izreke: 'Država to smo mi svi' i 'Država ne može sve'« (Radbruch 1952, 59).

stana, tajnosti osobnih komunikacija, slobode rada i privrednog poduzetništva, slobode vlasništva, slobode kretanja, jednakosti pred zakonom, ljudskog dostojanstva.

Druga dovela je s vremenom do izgradnje složenog sistema političke demokracije sa strankama, narodnim skupštinama, vlada-ma, lokalnom samoupravom, diobom vlasti, kontrolom državnog aparata pomoću državnog aparata. Njoj odgovaraju politička temeljna prava građana, kao što su sloboda okupljanja, dogovora, udruživanja, sloboda štampe, pravo glasa i pravo kandidiranja na izborima, pravo sudjelovanja u oblicima neposrednog političkog izjašnjavanja, pravo jednake dostupnosti javnih funkcija i službi, pravo sudjelovanja u radu javne uprave.

Međutim, industrijalizacija i urbanizacija tokom 19. stoljeća u Evropi mijenja društvenu situaciju u usporedbi s onom koju su imali pred očima ideolozi i akteri Francuske revolucije. Zapošljavanje u industriji i seoba sa sela u grad rađaju novom ovisnošću ljudi od industrijskih poslodavaca, od uravnoteženog funkcioniranja privrednog sistema kao cjeline, od organiziranih službi za zadovoljavanje interesa koje su na selu ostvarivali vlastitom djelatnošću. Regulacija privrednih djelatnosti, s vremenom i briga za privrednu ravnotežu, organizacija i vođenje javnih službi padaju u dio državi; bilo zbog toga što nema drugdje dovoljne koncentracije materijalnih sredstava ili potrebne djelatnosti ne privlače poduzetnike obećanjem dobiti, bilo zbog stava da se obavljanje poslova koji su neophodni u interesu sviju ne može, posve načelno, prepustiti pojedincima kao izvor profita. Uslijed toga dolazi do porasta u prvom redu državne uprave i do nove koncentracije moći i utjecaja u rukama države. Što se više povećava gustoća društava, to ova koncentracija postaje jača. Država preuzima načelnu odgovornost za dobrobit građana kroz sistem opće socijalne sigurnosti i zaštite, a svoju angažiranost u funkcioniranju privrednog sistema eskalira do preuzimanju pojedinih privrednih grana, pa i cjelokupne privrede u državno vlasništvo odnosno njezinog prevođenja u javno ili društveno vlasništvo.

Nova koncentracija mijenja također načelni položaj ljudi u odnosu prema državi. Umjesto dosadanjih zahtjeva za slobodom od države i zaštitom od njezine vlasti, sada se traži državna zaštita za ljude u radnom odnosu, državna pomoć u slučaju nezaposlenosti, državna intervencija protiv poremećaja i kriza u ekonomskom sistemu, traži se sudjelovanje u davanjima i uslugama državnih javnih službi i zaštita od prikraćivanja u dodjeli sredstava koja država presudjeljuje.<sup>3</sup> Nova ljudska i građanska prava, ekonomska, kultur-

---

<sup>3</sup> Tako E. Kern (1957) ističe da je upravno pravo potpuno promijenilo svoj osnovni smjer. Umjesto da nastoji ograditi privatnu sferu građana i zaštititi je od neopravdana presizanja državne uprave, upravno pravo ima sada obratni zadatak, da osigura svakome građaninu pripadajući mu udio u uslugama javnih službi i u davanjima države opće dobrobiti.

na, socijalna, koja se unose u ustave odgovaraju toj novoj orijentaciji: pravo na rad i pravo na zaštitu na radu, pravo na zaradu, pravo na ograničeno radno vrijeme, pravo na sindikalno organiziranje i pravo na štrajk, pravo na socijalno osiguranje, pravo na obrazovanje, na zdravstvenu zaštitu, na socijalnu pomoć, na zaštitu i pomoć obitelji i djeci, općenito na socijalnu sigurnost. I radikalnije, da bi se zaštitio položaj ljudi u radnom odnosu zahtijeva se njihovo neposredno sudjelovanje u odlučivanju u organizacijama gdje rade, i odgovarajuća se prava unose u ustavne liste temeljnih prava građana: pravo na suodlučivanje, na radničku kontrolu u poduzećima, na samoupravljanje.

Ponovnoj koncentraciji moći i utjecaja, ovaj puta ne u monopolu prisiljavanja, već u razgranatom aparatu javnih službi, državne regulacije i intervencije, a osobito ekstremnim oblicima potpunog podržavljenja privrede i društva, suprotstavlja se u najnovije vrijeme ponovno tendencija prema dekoncentraciji. Ona izvire iz sve bržeg znanstvenog i tehnološkog napredovanja koja zahtijeva odgovarajuće ubrzanje prilagođavanja i inovacija u privredi i u društvu kao cjelini. Državni se aparat pokazao suviše glomaznim i sporim za ovaj tempo mijenjanja.<sup>4</sup> I to ne samo u ekstremnim primjerima potpuno podržavljenih privreda, koje su se našle u bezizlaznim krizama stagnacije i zaostajanja, već u razvijenom svijetu uopće. Posljedice su dvojake. S jedne strane ponovna afirmacija tržišta, inicijativnosti pojedinačnih poduzetnika koji preuzimaju rizik inovacija i raspodjeljuju ga — s društvenog stanovišta — na širu osnovu, a da su pri tom uokvireni i disciplinirani sve složenijom globalnom mrežom tržišnih institucija, osobito na području financija, osiguranja i informacija. A s druge, država se postepeno pretvara iz posebne, jasno identificirane i omeđene organizacije strukturirane kao hijerarhijska piramida, u neke vrste konfederacije mreža javnih službi i raznovrsnih mehanizama reguliranja, planiranja, intervencije, u kojoj je klasična jezgra državne vlasti samo jedan, i to s vremenom sve manje centralni i dominantni, dio.<sup>5</sup> Država se preklapa, a možda i stapa na rubovima, sa širokim pojasom drugih organizacija, privatnih, mješovitih, općekorisnih, a preko svojih teritorijalnih granica uklapa se u sve veći broj svjetskih mreža na najrazličitijim stvarnim područjima. Predlaže se sve veći broj novih i, zapravo, sve neodređenijih metoda integracije i koordinacije, kontrole i usmjeravanja sve složenijeg spleta organizacija i institucija

<sup>4</sup> »Tradicionalne prednosti države koja djeluje u formi prava pretvara ju se (u post-modernoj državi) u nedostatke jer su sukobi u njima obilježeni ne kontinuitetom već izrazitom potrebom učenja iz iskustva, ne sigurnošću u očekivanjima uslijed normirane budućnosti, već nemogućnošću da se pomoću normi stvori sigurna budućnost« (Willke 1983, 79).

<sup>5</sup> »Analizirajući javni sektor nismo više mogli razmišljati o centraliziranoj državi koja provodi neku politiku, već smo morali prihvatiti postojanje detaljno diferenciranog sektora unutar kojeg djeluju razni oblici koordinacije i prekobrojno, redundantno mnoštvo mehanizama kontrole« (Kaufman et al. 1986 10).

koje danas obavljaju poslove za koje je nekad bila nadležna isključivo državna uprava. Preporuke za buduće postupanje na tom području svode se na savjet da će naprosto trebati prihvatiti mnogo veći stupanj nepovezanosti unutar javnog sektora nego što je do sada bilo spojivo s predodžbom o državi i državnoj politici.

A iza toga već se naslućuju neki problemi i interesi koji bi opet mogli okrenuti razvoj na tom području u obratnom smjeru, prema koncentraciji u trećem ciklusu protuslovnog razvoja moderne države. To su, među ostalim, problemi okoliša, eksplozije populacije, granica izdrživosti planeta za nusprodukte, ljudskih aktivnosti, granice planeta kao sirovinske baze, mogućnosti novih konflikata Sjevera i Juga, razorni i nehumani potencijali sadržani u napredovanju znanosti. Nova koncentracija na regulaciju kao zadatak buduće državne ili trans-državne uprave odvijat će se, naravno, pod drugačijim polaznim i rubnim uvjetima nego ona u prethodnim ciklusima i zahtijevat će, prema tome, i nove metode.

Najnovija generacija ljudskih prava — kao što je pravo na zdrav okoliš — čini se relevantnijom za eventualnu ponovnu koncentraciju u trećem ciklusu razvoja političkih sistema, nego za dekoncentraciju u drugom.<sup>6</sup>

## II

U svom povjesnom razvoju, institucija ljudskih prava počinje s negativnim pravima slobode i pozitivnim pravima političkog građanstva, nastavlja s pravima društvene solidarnosti u socijalnoj državi i u suvremenom svijetu sve svjesnijem kako svoje ljudske povezanosti tako svoje materijalne ograničenosti. U svakoj fazi razvoj je ljudskih prava isprepleten s razvojem države kao institucije koja ima monopol legitimne upotrebe organizirane fizičke sile u društvu. Od koncentracije sile u apsolutističkoj monarhiji, na dekoncentraciju u demokratskoj pravnoj državi, na ponovnu koncentraciju moći i utjecaja u interventnoj državi javnih službi i socijalne dobrobiti, na ponovnu dekoncentraciju u globaliziranim mrežama javnog sektora, pa, eventualno, na ponovnu buduću koncentraciju u društvu koje je suočeno s granicama rasta. Centralni element državnih sistema, kad je riječ o monopolu sile, jest, od polovice 17. stoljeća, državna uprava odnosno kasnije, kad se radi o davanjima i uslugama, javna uprava. Garancije ljudskih prava treba da zaštite slobodu i politička prava građana od državne sile i moći koju predstavlja uprava, da vežu državnu upravu koja regulira i intervenira, za propise predstavničkih tijela, da spriječe prikraćivanje građana u davanjima i uslugama javnih upravnih ustanova.

<sup>6</sup> »Ako će politička pažnja i ubuduće biti usmjerena na zaštitu javnih dobara kao što je okoliš, povećana regulativna aktivnost mogla bi dovesti do mijenjanja slike javnog sektora od institucije javne službe prema instituciji kontroloru« (OECD: Administration as Service — The Public as Client — Paris, 1987, 27).

Koji je odnos između ljudskih prava kao pravnih normi i državne odnosno javne uprave kao organiziranog sistema? Ljudska prava počinju od ideje da postoje zakoni iznad zakona koje donosi zakonodavac. Bilo kao božanske zapovjedi bilo kao pravila koja proizlaze iz »prirodnog razuma« ili iz logike ljudske situacije, i u tom smislu obavezuju sve bez razlike, pa i one koji donose zakone ili presuđuju sporove. U društvenim i političkim borbama ranog modernog razdoblja u Evropi i Americi, ljudska prava postaju od ideje konkretni politički zahtjev za načelnim ograničavanjem državne vlasti — koja je izvorno, po samoj prirodi monopola sile, neograničena — u odnosu na građane. Pretvaranje ljudskih prava u instituciju počinje slijedećim korakom, njihovim proglašavanjem u ustavima pojedinih država čime postaju pozitivno-pravne norme ustavnog prava.

Pravne norme jesu institucije u tom smislu da stvaraju u društvu specifična očekivanja. Očekivanja od kojih se ne odustaje u slučaju razočaranja, već se, usprkos razočaranja, na njima inzistira i pokreće mehanizam sankcija prema onima koji su na normi utemeljena očekivanja razočarali.<sup>7</sup> Pojam sankcije pretpostavlja da se netko nije ponašao onako kako se na temelju norme od njega očekivalo. Prema tome, i one norme koje, prima facie, dodjeljuju adresatima neko pravo, povlasticu, beneficij, i stoga ne impliciraju sankciju krema ovlaštenicima, manifestiraju svoj normativni karakter tek u tome što, izričito ili implikacijom, nekom drugom nalažu neko ponašanje i tako ga stavljaju u ulogu da se takvo ponašanje od njega očekuje. Kad se ljudska prava pojavljuju kao norme pozitivnog ustavnog prava neke zemlje, postavlja se pitanje, kakva se očekivanja čijeg ponašanja njima stvaraju? Očekivanja ponašanja onih na koje se takve norme odnose, naime građana kao titulara prava, nisu normativne prirode. To nisu očekivanja gdje se ne mirimo s razočaranjem i zahtijevamo sankcije. Ako se u konkretnim izborima samo 60 posto birača birati svojim pravom glasa, mi ćemo to možda žaliti i analizirati razloge takvog poimanja interesa, ali nećemo protiv 40 posto apstinenata pokretati pravne sankcije. Osim ako je utvrđena pravna dužnost glasovanja, ali takva dužnost je nešto zasebno i nije sastavni dio samog temeljnog političkog prava sudjelovanja u izborima. Ako vlasnik ne obrađuje svoju zemlju, smatrat ćemo ga lošim gospodarom, ali nećemo iz samog prava vlasništva moći izvesti sankcije protiv vlasnika zbog nekorišćenja svoje imovine. I ovdje dužnost obrađivanja može biti posebno normirana, ali takva dužnost ne spada u sadržaj prava vlasništva, već prije u njegova ograničenja.

Ustavne norme o ljudskim pravima utemeljuju normativna očekivanja u pogledu ponašanja zakonodavca. Ako zakonodavac donese zakon kojim se vrijeđaju osnovna ustavna prava građana, pro-

<sup>7</sup> v. Pusić 1989, 243 i sl.

tiv njega se može pokrenuti mehanizam sankcija. Ako je ustavom garantirana sloboda štampe, a skupština donese zakon kojim se ta sloboda ograničava, ustavni će sud takav zakon proglasiti protuustavnim i, stoga, ništavnim.

Adresatima ustavnih normi o ljudskim pravima mogu se smatrati i građani u odnosu na prava svojih sugrađana. Od njih se normativno očekuje da će poštivati ustavna prava drugih, i ako oni takva očekivanja iznevjeru, izazvat će sankcije prema sebi.

Najvažniji je, ipak, i povjesno izvorni implicitni adresat ustavno normiranih prava slobode građana — državna uprava. Od nje, kao instrumenta monarhova apsolutizma, prijetila je u prvom redu opasnost za slobodu, ljudska prava i dostojanstvo građana.<sup>8</sup> A glavne institucije političke demokracije i pozitivna ustavna politička prava građana koja se na njih odnose imaju osnovnu svrhu da omoguću dekoncentraciju i kontrolu državne sile utjelovljene u državnoj upravi. I opet je implicitni adresat odgovarajućih normi u prvom redu državna uprava kojoj je zabranjeno da sprječava ili smeta građane u ostvairvanju njihovih političkih prava.

Kad pogledamo raspon, od zemlje do zemlje, stvarnih razlika u realizaciji ljudskih prava podjednako garantiranih u ustavima tih zemalja vidimo da te razlike proizlaze upravo iz ponašanja onih organizacija koje nose državni monopol sile, dakle organizacija državne uprave. Da parlamentari donose protuustavne zakone je, po naravi stvari, iznimka. Ako postane više od iznimke, opravdana je dijagnoza da ustava, u stvari, nema, pa i da parlament više nije parlament. Ljudi narušavaju pravo na život, osobni integritet i dostojanstvo drugih ljudi od kad je svijeta i vijeka. Značajka je uređenog društva, i bez obzira na državni ustav, da se to narušavanje kreće unutar određenih granica tolerancije. Kad ih prijeđe, govorimo o »Divljem Zapadu«, o kaosu, ukratko o stanju koje, po naravi stvari, smatramo privremenim. Ali u onim, nažalost, mnogobrojnim zemljama, gdje izvještaji Amnesty International govore o proizvoljnom zatvaranju ljudi, o mučenju zatvorenika, o ubijanju demonstranata i političkih protivnika režima, krivac su, po pravilu, upravne organizacije dotičnih država, u prvom redu oružane formacije svih vrsta, policija i vojska, obavještajne i kontraobavještajne službe. Isto vrijedi za političke manipulacije svih vrsta, za namještanje izbora, za pritisak na medije javne komunikacije, za oduzimanje imovine bez naknade, za indoktrinaciju putem obrazovanja, za nametanje jednosmjernosti u kulturi. Bez obzira na to od koga je potekla inicijativa, takve se mjere ne mogu provesti uspješno bez sudjelovanja odgovarajućih organizacija upravnog sistema.

<sup>8</sup> Tim više što je uprava apsolutističke države smatrala svojom normalnom funkcijom starateljstvo nad podanicima, U pravilniku dvorske komore Badena iz 1766, piše: »Naša vladarska dvorska komora je prirodni staratelj naših podanika; njezina je zadaća da ih odvraća od zabluda i upućuje na pravi put, da ih podučava i protiv njihove volje kako da urede svoje kućanstvo« (cit. prema Radbruch 1952, 59).

I za slijedeću generaciju ljudskih prava izvedenih iz društvene solidarnosti na privrednom, kulturnom i socijalnom području vrijedi da su njihovi implicitni normativni adresati organizacije javne uprave koje ostvaruju zaštitne, obrazovne, zdravstvene, socijalne smiju nikoga prikratiti ili diskriminirati. Ne samo da se situacija izmijenila u tome da građani u odnosu na ova prava ne traže više zaštitu od uprave, ograđivanje svoje individualne sfere od državnog utjecaja, nego, obratno, uključivanje u krug korisnika ove državne djelatnosti. Sada je kvalitet rada uprave u osiguranju davanja i u pružanju usluga na koje se odnose odgovarajuća pozitivna ljudska prava postao pretpostavka uopće realne egzistencije tih prava. Ustavna garancija prava na rad (u smislu prava na zaposlenje) ne znači ništa ako državna ekonomska politika nije u stanju osigurati punu zaposlenost. Ni ustavno obećanje socijalne sigurnosti za sve, ako se ista ta državna ekonomska politika nije u stanju oduprijeti inflaciji koja obezvređuje odgovarajuća davanja. Ni ustavno pravo obrazovanja ne vrijedi bez škola i nastavnika, ni ustavno jamstvo zdravstvene zaštite bez bolnica i liječnika, ni socijalna politika bez odgovarajućih sredstava. Mogu li se ljudska prava druge generacije, koja ovlašćuju građane na određena davanja i usluge izvorno državnih javnih službi uopće propisati? Radi li se o pravnim normama u punom smislu riječi? Ustavne norme kojima se takva prava jamče stvaraju, istina, određena očekivanja u odnosu na ponašanje državnog upravnog sistema u najširem smislu. Ali ta se očekivanja mogu efektivno sankcionirati samo u onom, relativno manje važnom, dijelu koji se odnosi na proceduralna pravila, na jednako postupanje s jednakima. Sam kvalitet činidbi ne podliježe efektivnim sankcijama, jer ovisi o kvaliteti upravnog sistema i o sredstvima kojima ovaj raspolaže.

Čini se da smo time došli do granica ljudskih prava kao normativne ili bar kao isključivo normativne institucije. Drugim riječima, ako kvalitet upravnog sistema određuje a priori i bitno realnost prava koja su normom proglašena, onda odgovarajuće upravne organizacije predstavljaju od početka sastavni dio ljudskih prava kao institucije. Ljudska su prava, dakle, institucija koja se, posve načelno, sastoji od dva dijela: normativnog dijela odgovarajuće ustavne odredbe i organizacionog dijela postojanja i funkcioniranja odgovarajuće upravne organizacije.

Ako se sada vratimo izvornim ljudskim pravima slobode i građanske uključenosti u krug legitimnih političkih djelatnika, klasičnim pravima čovjeka i građanina, vidimo da i za njih vrijedi ova dvostrukost institucionalne strukture. Ustanovili smo, naime, da razlike između zemalja u pogledu realnosti tih prava izvire iz različitog stvarnog ponašanja njihove uprave, osobito onih njezinih dijelova koji neposredno raspolažu državnim monopolom sile. Prema tome, valja zaključiti da, primjerice, osnovno ljudsko pravo slobode i osobnog integriteta kao institucija sastoji, s jedne strane, od us-



tavne odredbe kojom se jamči neprikosновенost ljudske osobe, a s druge, od stvarnog ponašanja onih državnih, u prvom redu upravnih ustanova koje su u položaju da mogu ovu neprikosновенost povrijediti. Ovo pravo u cjelini ovisi, očigledno, u prvom redu, o mjeri u kojoj je uspjelo podesnim metodama, pripitomiti državnu silu, kontrolirati je, odgojiti upravni personal, pretvoriti je iz gospodara u servis. Gotovo do toga da bismo mogli reći, gdje je taj civilizatorski zadatak obavljen, više i nije presudno postoji li izričiti ustavni propis kao normativna komponenta institucije garantiranog osobnog integriteta.

I zaista, čini se da daljnji razvoj ljudskih prava napreduje u prvom redu mijenjanjem upravne komponente njihove institucionalne strukture. U suvremenoj novoj dekoncentraciji državna se uprava proširuje u javni sektor. Time se, u jednu ruku, olakšava kontrola pojedinog dijela upravnog sistema. Konfrontacija građana, recimo, sa željeznicom ne znači odmah i konfrontaciju s državom i njezinom silom. Uskraćivanje ili prikraćivanje garantiranih prava od strane željezničkog osoblja trebalo bi biti lakše efektivno sankcionirati, nego nezakoniti postupak vojske. U drugu ruku, međutim, baš će mnogolikost javnog sektora otežavati da se u konkretnom slučaju identificira nosilac odgovornosti, odnosno da odgovornost službe kao cjeline odgojno djeluje na mnogobrojne njezine članove.

U samoj biti ovog razvoja je kretanje prema izjednačavanju moći među ljudima u sve gušćim društvima sa sve razvedenijom institucionalnom strukturom. To je preduvjet za širenje kompromisa kao glavnog modusa odnosa među ljudima, na račun dominacije koja je do sada prevladavala. A ravnoteža, labilna u svakom pojedinom slučaju, a ipak ultrastabilna — u kibernetičkom smislu — u cjelini, neprestanih kompromisa je definicija pravednosti, kao višeg rodnog pojma svih ljudskih prava.

#### NAVEDENA LITERATURA

- HEATER, Derek: *Citizenship: The Civic Ideal in World History, Politics and Education* (London and New York, Longman, 1990)
- KAUFMANN, Fran-Xaver, Giandomenico Majone, Vincent Ostrom (eds.): *Guidance, Control, and Evaluation in the Public Sector — The Bielefeld Interdisciplinary Project* (Berlin/New York, Walter de Gruyter, 1986)
- KERN, Ernst: *Zur heutigen Grundlagenproblematik des Verwaltungsrechts* (Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie — Vol. XLIII, No. 5, 1957)
- PUSIĆ, Eugen: *Društvena regulacija* (Zagreb, Globus, 1989)
- WILLKE, Helmut: *Entzauberung des Staates — Ueberlegungen zu einer sozialen Steuerungstheorie* (Königstein/Ts. Athenäum, Verlag, 1983)

*Eugen Pusić*

## HUMAN RIGHTS AND PUBLIC ADMINISTRATION

### — Summary —

Human rights are enumerated and guaranteed in almost all existing constitutions. Their realisation, however, differs from country to country. What is the reason of this discrepancy?

The idea of human rights is as old as organized political power in human societies. They were embodied in laws during the democratic reforms and revolutions from the 16th to the 19th century, as rights of freedom, property and the resistance against tyranny, directed against the existing absolute monarchy, aiming to reduce the power of the monarch and transfer political power to the people.

The emergence of industrial and urban society in the 19th and 20th centuries brought in its wake the organization of public services and the commitment to the Welfare State. The new human rights, corresponding to this new reality of an expanded system of public administration, are right of participation in the benefices and services of the new State.

The development of post-industrial society and the growing consciousness of environmental problems give rise to a third generation of human rights to a healthy and appropriate environment.

The discrepancy between norm and reality in human rights is a consequence of the differing character and quality of public administration charged with their implementation. Therefore, the main thrust of any action towards the improvement of the human rights situation should be directed at the civilizing and humanizing of the public administrative system. Only later can we expect that power inequalities and power distances within societies generally might decrease.