Ustavoljublje kao zajednički politički pravac

Država, sloboda i odgovornost političke zajednice

Filip Novaković*

Postoje društva u kojima ustav postaje najvidljiviji onda kada je povjerenje u zajednički život najslabije. O njemu se govori povodom kriza, sporova o nadležnostima i sukoba političkih predstavnika, dok pitanje njegove svrhe ostaje gotovo neizgovoreno. Raspravlja se o tome kome pripada određeno ovlaštenje, mnogo rjeđe o tome šta njegova primjena duguje čovjeku. Iza pravničkog jezika tada se gubi jednostavna, ali zahtjevna misao: ustav treba omogućiti da ljudi žive pod javnom vlašću koju mogu smatrati zajedničkom i kada nisu saglasni s njenim odlukama.

Takva mogućnost predstavlja jedno od najtežih dostignuća političkog života. Podrazumijeva da gubitak izbora ne znači gubitak zaštite, da neslaganje ne umanjuje građanski položaj i da javna služba ne postaje vlasništvo onih koji njome trenutno upravljaju. Poredak zaslužuje povjerenje kada građanin može razumno očekivati da će njegovo pravo opstati i nakon promjene političkih prilika. Iz te potrebe za pouzdanim zajedničkim životom može se razvijati ustavoljublje:

* Filip Novaković, magistar prava, doktorand iz krivičnopravne naučne oblasti i vanjski saradnik u nastavi krivičnog procesnog prava na Pravnom fakultetu Univerziteta u Zenici; asistent u nastavi i istraživanju u oblasti krivičnog prava na Visokoj školi za komunikacije u Beogradu; vanjski saradnik i istraživački asistent na Univerzitetu York u Torontu, Kanada; stručni saradnik u Agenciji za bankarstvo Republike Srpske – Ombudsmanu za bankarski system Republike Srpske; projekt menadžer i naučni saradnik Evropskog defendologija centra za naučna, politička, ekonomska, socijalna, bezbjednosna, sociološka i kriminološka istraživanja Banja Luka; ekspert sa Liste Nacionalnog preventivnog mehanizma Institucije ombudsmena/ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine i stručnjak za vanjsko vrednovanje visokoškolskih ustanova i studijskih programa pri Agenciji za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvaliteta Bosne i Hercegovine. Dopisni član Bosanskohercegovačko-američke akademije umjetnosti i nauka (BHAAAS); član Međunarodnog udruženja za kazneno pravo (AIDP/IAPL), Evropskog društva za komparativnu pravnu historiju (ESCLH), Hrvatske udruge za europsko kazneno pravo, Viktimološkog društva Srbije i Udruženja pravnika Republike Srpske. Izvršni urednik platforme RoL Blog: Law and Governance South East Europe. E-mail: filip.novakovic.acc@gmail.com. ORCID iD: https://orcid.org/0000-0001-9979-5824.

promišljena privrženost ustavnoj državi, praćena odgovornošću za njeno očuvanje i popravljanje.

Ustavoljublje zato obuhvata dva podjednako ozbiljna zahtjeva. Javna vlast mora biti ograničena pravom, a država dovoljno sposobna da prava učini djelotvornim. Sloboda ostaje nesigurna i pred samovoljnom vlašću i pred ustanovama koje nemaju snage izvršiti vlastite obaveze. U prvom slučaju čovjek zavisi od naklonosti moćnika; u drugom od toga može li sebi priuštiti zaštitu koju zajednica nije osigurala. Ustavna država opravdava svoju moć upravo sposobnošću da takvu zavisnost smanji.

Pravo na pravično suđenje dobro pokazuje ovaj odnos. Njegovo ostvarivanje zahtijeva nezavisnog sudiju, dostupan postupak i izvršenje konačne odluke. Kada posljednji korak izostane, građaninu ostaje potvrda da je bio u pravu, ali mu se uskraćuje ono zbog čega je zaštitu tražio. Država se u njegovom iskustvu pojavljuje kao obećanje koje nema ko ispuniti. Ustavoljublje stoga uključuje brigu za institucionalnu sposobnost države, jer od nje zavisi hoće li sloboda biti pravno osiguran položaj ili povlastica onih koji se mogu sami zaštititi.

To ne znači da državi pripada pravo uređivati sve oblasti ljudskog života. Njena nadležnost zahtijeva opravdanje, postupak i nadzor. Sposobnost javne vlasti razlikuje se od širine njenih ovlaštenja: institucija može raspolagati velikom moći, a biti nesposobna nepristrasno odlučiti o najjednostavnijem zahtjevu. Mjerilo snage ustavne države zato treba tražiti u pouzdanosti zakonitog postupanja. Pitanje je koliko se čovjek može osloniti na pravilo i koliko malo mora zavisiti od ličnog poznanstva, stranačke preporuke ili nečije dobre volje.

U Adamsovim razmišljanjima o vlasti nalazi se važan oslonac za takvo razumijevanje. On svrhu političkog uređenja povezuje s dobrobiti zajednice, a očuvanje slobode s rasporedom ovlaštenja i nepristrasnim izvršavanjem zakona (Adams, 1776). Institucionalni oblik ima vlastitu moralnu težinu: određuje koliko će javna odluka zavisiti od karaktera pojedinca, a koliko od pravila koja obavezuju svakoga. Iz toga se može izvesti zahtjev da politička zajednica svoju budućnost ne povjerava pretpostavci o trajnoj vrlini nosilaca vlasti. Potrebne su joj ustanove koje

mogu podnijeti i njihove slabosti. Jeffersonov prvi inauguralni govor dodaje ovome drugi naglasak. Većinsko odlučivanje povezuje sa zaštitom jednakih prava manjine, a političko zajedništvo s mogućnošću slobodnog neslaganja (Jefferson, 1801). Njegova je misao ovdje korisna kao načelo prema kojem pobjeda na izborima ne daje pobjedniku pravo da prisvoji zajednicu. Savremena ustavna jednakost, naravno, mora obuhvatiti i one kojima historijski poredak njegovog vremena nije priznavao punu slobodu i ravnopravnost. Vrijednost načela očituje se i u mogućnosti da njime preispitamo granice epohe u kojoj je izrečeno.

Država se, posmatrana iz te perspektive, pojavljuje kao zajedničko političko dobro. Njene ustanove omogućavaju saradnju među ljudima koji se ne poznaju, ne dijele ista uvjerenja i često imaju suprotstavljene interese. Njena trajnost omogućava da obaveza nadživi mandat vlasti koja ju je preuzela. Na toj trajnosti počiva mogućnost da se planira život, odgajaju djeca i ulaže u budućnost čiji ishodi nisu unaprijed poznati. Briga za državu ima smisla upravo zato što pojedinačni život ne može sam proizvesti sve pretpostavke vlastite sigurnosti.

Ovdje se otvara i pitanje nacije kao političke zajednice. U takvom razumijevanju naciju povezuje svijest o zajedničkoj državi i odgovornosti za njen poredak. Njeno zajedništvo oblikuje se kroz ravnopravno članstvo, javne ustanove i spremnost da se održavaju uslovi zajedničkog života. Pripadati znači prihvatiti da se sudbina zajednice tiče i mene, uključujući onda kada od određene odluke nemam neposrednu korist. Takva pripadnost daje državi ljudski sadržaj, a pojedincu mogućnost da vlastitu budućnost razumije i kao dio zajedničkog poduhvata.

Ovo političko značenje nacije ne iscrpljuje različita značenja nacionalnog identiteta. Državljanstvo, kulturna pripadnost i lično osjećanje zajedništva mogu se preklapati, ali se ne mogu poistovjetiti administrativnom odlukom. U pluralističkom društvu zajednička država može steći dublju privrženost upravo poštujući tu razliku. Od čovjeka se može zahtijevati poštovanje prava drugih; njegov osjećaj pripadnosti mora ostati slobodan. Političko zajedništvo postaje uvjerljivo kada omogućava da vlastita posebnost bude sigurna u okviru zajedničkog poretka, bez dokazivanja da je vrednija od tuđe.

Rasprave o ustavnom patriotizmu nude plodno polazište za ovu misao. Müller (2007) razvija razumijevanje političke pripadnosti usmjerene prema normama liberalne demokratije i njihovom oblikovanju u konkretnim ustavnim kulturama. Takva privrženost ostavlja prostor za kritiku postojećeg poretka. Ustavoljublje ovdje predloženo posebno naglašava i odgovornost za institucije zajedničke države (pri tome misleći na državu koja pripada svim njenim građanima). Univerzalna prava dobijaju opipljiv oblik kroz ustanove koje su dužne da ih štite. Građanin se može vezati za zajednicu zato što u njenom pravu prepoznaje pouzdanu zaštitu vlastite slobode i slobode svojih sugrađana.

Ipak, privrženost se teško održava samo apstraktnim uvjerenjem da je ustavni poredak razuman. Potrebno joj je iskustvo uzajamnosti. Ono nastaje kada čovjek vidi da javna sredstva služe i potrebama ljudi koje nikada neće sresti, da sud štiti nepopularnog pojedinca i da državna služba jednako ozbiljno prima zahtjev politički utjecajne i nepoznate osobe. Zajedništvo se tako potvrđuje postupcima koji od nas traže da priznamo prava drugih i kada nam to ne donosi korist. Upravo tu politička pripadnost dobija etičku dubinu.

Damaška pruža važan metodološki podsticaj za razumijevanje ovog odnosa. Njegovo povezivanje organizacije državnog autoriteta, svrha pravosuđa i oblika pravnog postupka pokazuje koliko je za razumijevanje institucija važna politička predstava o njihovoj ulozi (Damaška, 1986). Za našu raspravu iz toga slijedi potreba da se ustavna država ispituje i kroz način na koji postupa. Priznaje li građaninu položaj učesnika koji može tražiti razloge, osporiti odluku i biti saslušan? Ili ga svodi na predmet upravljanja, čije se protivljenje smatra smetnjom?

U tom pogledu pravna forma zaslužuje ozbiljnu odbranu. Obrazloženje odluke, pravilo nadležnosti i mogućnost žalbe nose iskustvo potrebe da se moć učini provjerljivom. Pozivanje na pravičan cilj ne može samo po sebi opravdati njihovo zaobilaženje. Problem nastaje kada se postupak pretvori u prazan ritual ili kada se ista pravila primjenjuju različito zavisno od osobe o kojoj je riječ. Ustavoljublje zahtijeva da forma i svrha djeluju zajedno: da pravni postupak ograničava samovolju i omogućava stvarno ostvarivanje prava.

Bosna i Hercegovina predstavlja posebno zahtjevan prostor za razvoj takve privrženosti. Različita historijska iskustva, kolektivne pripadnosti i shvatanja državnosti ne mogu se razriješiti jednom definicijom zajedništva. Ustavni poredak mora omogućiti da ljudi sarađuju i kada ostaju duboko podijeljeni oko značenja prošlosti. Zato zajednički politički pravac treba tražiti u odgovornosti za uslove pod kojima će se te razlike moći slobodno izražavati. Zaštita države kao zajedničkog okvira uključuje zaštitu ljudi čije se razumijevanje te države razlikuje od našeg.

Ustav Bosne i Hercegovine nosi obilježja mirovnog kompromisa iz kojeg je nastao. Međutim, njegova preambula istovremeno polazi od ljudskog dostojanstva, slobode i jednakosti, a članovi I/2. i II uspostavljaju demokratsko i ljudskopravno uporište državnog poretka. Evropska konvencija i njeni protokoli neposredno se primjenjuju prema članu II/2. Te odredbe omogućavaju da se ustavni kompromis procjenjuje prema obećanjima koja sam sadrži. Historijske okolnosti objašnjavaju njegova rješenja, ali pitanje njihove pravičnosti ostaje otvoreno za pravnu i demokratsku raspravu.

Odnos kolektivne ravnopravnosti i individualnih prava dobro pokazuje tu obavezu. U trećoj djelimičnoj odluci U-5/98 Ustavni sud Bosne i Hercegovine povezao je jednakost konstitutivnih naroda sa zabranom njihove dominacije i privilegovanja u strukturama vlasti (2000, tač. 59-61). Evropski sud za ljudska prava u predmetu *Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina* utvrdio je diskriminatornost isključivanja podnosilaca predstavki iz mogućnosti kandidovanja za Dom naroda i Predsjedništvo zbog njihovog porijekla (2009). Ove odluke, svaka u svom pravnom okviru, pokazuju zašto pitanje ravnopravnosti mora ostati otvoreno i prema zajednicama i prema pojedincu.

Ustavoljublje bi u takvim okolnostima trebalo razvijati sposobnost da se vlastiti zahtjev za ravnopravnošću sagleda zajedno s tuđim. Onaj ko očekuje zaštitu svog identiteta ima razlog da podrži institucije koje takvu zaštitu pružaju i drugima. Onaj ko zahtijeva individualnu jednakost mora ozbiljno razmotriti strahove zajednica od političke podređenosti. Iz tog uzajamnog priznanja tek može nastati održiv

dogovor o institucionalnim rješenjima. Njegov kvalitet treba procjenjivati prema tome otvara li svim građanima pouzdan prostor političkog djelovanja.

Privrženost zajedničkoj državi pritom ne određuje unaprijed stepen njene centralizacije. U složenom ustavnom uređenju odgovornost se raspoređuje među različitim nivoima vlasti. Njihova legitimna samostalnost mora biti povezana sa sposobnošću saradnje i izvršavanja zajedničkih obaveza. Građaninu koji traži pravnu zaštitu potrebno je da zna ko je nadležan i kako može ostvariti svoje pravo. Institucionalna složenost može služiti ravnoteži interesa; kada postane trajno opravdanje za nepostupanje, slabi povjerenje u cjelinu državnog poretka. Zajednički interes tada zahtijeva rješenje, uz poštovanje ustavnih nadležnosti.

Najneposredniji protivnik takvog poretka jeste prisvajanje javne vlasti. Ono nastaje kada se institucije tretiraju kao produžetak stranke, porodične mreže ili političke grupe. Građanin tada u javnoj službi susreće nečiji privatni utjecaj, dok javna ovlaštenja postaju sredstvo nagrađivanja odanosti. Time se razara razlog zbog kojeg bi državu trebao doživjeti kao svoju. Ustavoljublje zahtijeva obnovu javnog karaktera institucija: imenovanja koja se mogu obrazložiti, postupke koji se mogu nadzirati i odgovornost koja ne prestaje na granici političkog savezništva.

Zato kritika vlasti može biti izraz duboke odgovornosti prema državi. Građanin koji traži izvršenje sudske odluke ili objavljivanje podataka o trošenju javnog novca podsjeća instituciju na njenu svrhu. Politička odanost ne može zamijeniti takav odnos, jer ustavna ovlaštenja imaju privremene nosioce, dok njihove posljedice ostaju zajednici. Ustavna kultura sazrijeva kada se pravo protivnika da nadzire vlast prihvati kao sastavni dio vlastite sigurnosti. Danas izrečena kritika može sutra postati zaštita onoga ko je danas smatra neugodnom.

Postoji, međutim, i rizik u samoj riječi ustavoljublje. Ako se pretvori u mjerilo podobnosti kojim vlast razvrstava građane na privržene i sumnjive, izgubit će svoj ustavni sadržaj. Ustavna država mora štititi i čovjeka koji prema njoj ne osjeća naročitu naklonost. Njegova prava ne zavise od intenziteta patriotizma. Upravo spremnost zajednice da sačuva ravnopravnost takvog građanina pokazuje koliko je njeno samopouzdanje

opravdano. Privrženost stečena iskustvom slobode ima čvršći temelj od odanosti koju proizvodi strah od isključivanja.

Odgovornost za državu proteže se i izvan života jedne političke generacije. Ustanove nasljeđujemo sa njihovim dostignućima i nepravdama, a budućim građanima ostavljamo posljedice vlastitih odluka. Ustavna trajnost zbog toga zahtijeva mogućnost promjene. Ustav Bosne i Hercegovine u članu X uređuje postupak izmjena, uz zabranu ukidanja ili umanjivanja prava i sloboda iz člana II, kao i izmjene same te zaštitne odredbe. Time se otvara prostor da zajednica preispituje vlastito uređenje, uz očuvanje ljudskopravnih garancija koje ograničavaju i ustavotvornu promjenu.

Reforma, međutim, ne dobija opravdanje samim obećanjem novog početka. Potrebno je objasniti koju nepravdu otklanja, kakvu odgovornost uspostavlja i na koji način poboljšava položaj onih koji imaju najmanje političkog utjecaja. Jednako tako, pozivanje na kontinuitet zahtijeva odgovor na pitanje šta se njegovim očuvanjem štiti. Ustavoljublje podrazumijeva spremnost da se postojeće ustanove popravljaju uz svijest o njihovoj vrijednosti i ograničenjima. Takva pažnja omogućava da politička zajednica uči iz iskustva, umjesto da svaku teškoću doživljava kao razlog za potpuno odricanje od zajedničkog poretka.

Praktične posljedice ove misli počinju u svakodnevnim odnosima. Ustavna pismenost treba omogućiti čovjeku da razumije svoja prava i prepozna nadležnu instituciju. Nepristrasna uprava treba mu omogućiti da to znanje ima smisla. Javna rasprava treba otvoriti prostor da se propusti imenuju i isprave. Povjerenje raste kroz ponovljeno iskustvo da prigovor može proizvesti obrazložen odgovor i da ustanovljena povreda povlači posljedice. U tom iskustvu ustav prestaje biti daleki tekst i postaje dio načina na koji čovjek uređuje vlastiti život.

Takva kultura traži i uzdržanost u korištenju vlastitih prava i ovlaštenja. Politički akter može imati proceduralnu mogućnost da nešto učini, a ipak snositi odgovornost za štetu koju time nanosi povjerenju u zajedničke ustanove. Građanska odgovornost uključuje spremnost da se javna tvrdnja provjeri i prizna opravdan prigovor protivnika. Od nosilaca vlasti mora se zahtijevati više, srazmjerno sredstvima kojima raspolažu.

Obaveza institucije da zakonito postupa prema čovjeku ostaje puna i kada je on neobaviješten, nepovjerljiv ili neugodan sagovornik.

Ustavoljublje kao zajednički politički pravac može povezati ljude koji imaju različite programe razvoja društva, ali prihvataju odgovornost za državu u kojoj će se ti programi slobodno nadmetati. Njihov spor tada uključuje obavezu da sačuvaju ravnopravnost suparnika i pouzdanost ustanova. Zajedništvo dobija trajnost kada svaka politička pobjeda ostavlja otvorenu mogućnost budućeg poraza, bez prijetnje građanskom dostojanstvu poraženih. U tome se nalazi i dublji razlog privrženosti državi: ona omogućava da političke razlike ostanu dio zajedničkog života.

Vrijednost ustava naposljetku se pokazuje u položaju čovjeka koji se na njega mora osloniti. Posebno onoga koji nema poznanstva, političku zaštitu ni sredstva da dugo čeka. Ako mu zajednica može pružiti djelotvornu i nepristrasnu zaštitu, njena državnost dobija opravdanje koje javne svečanosti same ne mogu stvoriti. Voljeti takvu državu znači preuzeti dio odgovornosti za njene ustanove i za ljude čija sloboda od njih zavisi. Ustavoljublje počinje kada tuđu sigurnost pod zajedničkim pravom prepoznamo kao uslov vlastite slobode.

Odabrani izvori

Adams, J. (1776). *Thoughts on government*. The Founders' Constitution, sv. 1, pogl. 4, dokument 5. University of Chicago Press.

Damaška, M. R. (1986). *The faces of justice and state authority: A comparative approach to the legal process*. Yale University Press.

Jefferson, T. (1801, 4. mart). *First inaugural address*. The Founders' Constitution, sv. 1, pogl. 4, dokument 33. University of Chicago Press.

Müller, J.-W. (2007). *Constitutional patriotism*. Princeton University Press.

Ustav Bosne i Hercegovine. (1995). Aneks IV Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini i „Službeni glasnik Bosne i hercegovine", br. 25/2009 – Amandman I, posebno preambula i čl. I/2, II i X.

Ustavni sud Bosne i Hercegovine. (2000, 1. juli). *Djelimična odluka U-5/98 III*, posebno tač. 59-61.

Evropski sud za ljudska prava. (2009, 22. decembar). *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine* [Veliko vijeće], predstavke br. 27996/06 i 34836/06.