

Mirsad Čizmić, MA
Internacionalni univerzitet Burch / International Burch University
Hamdija Neretljak, dipl. kriminalist / Grad. Criminologist
Interplay-playland, doo Sarajevo

UDK 342.1(497.6)

**IZGRADNJA PRAVNE DRŽAVE U
BOSNI I HERCEGOVINI**

**DEVELOPING THE RULE OF LAW IN
BOSNIA AND HERZEGOVINA**

Sažetak

Kada se govori o pojmu pravne države, najčešće se misli na onu državu u kojoj se općenito poštuju ustavne slobode i prava čovjeka i građanina, u kojoj se poštuje načelo ustavnosti i zakonitosti, u kojoj su sudovi nezavisni od utjecaja drugih nivoa vlasti i političkih struktura, državu u kojoj djeluje podjela vlasti, te u kojoj su svi nosioci državnih funkcija politički i pravno odgovorni – za takvu državu se kaže da je pravna država. Rad je podijeljen u tri dijela. Prvi dio rada govori općenito o državi i pravu, gdje ćemo definirati pojam države, pojam prava, pravnu državu i vladavinu prava. Drugi dio posvećen je demokratskoj pravnoj državi. Treći dio rada referira o Bosni i Hercegovini kao pravnoj državi u okviru čega govorimo o državnompravnom uređenju Bosne i Hercegovine, ustavnim obilježjima entiteta, zakonodavnoj i izvršnoj vlasti, ljudskim pravima i političkoj krizi u Bosni i Hercegovini. Nakon toga slijede zaključna razmatranja.

Ključne riječi: država, pravo, pravna država, suverenitet države, ljudska prava, demokratija, Bosna i Hercegovina

Summary

When we talk about the concept of the Rule of Law, it usually refers to a state where constitutional rights and freedoms of man and citizen are generally observed, which in addition, respects the principles of constitutionality and legality, in which the courts are independent from the influence of other levels of government and political structures, the state in which it operates separation of power, and in which all holders of government functions are politically and legally responsible-for such a state is said to have embraced the rule of law. The paper is divided into three parts. The first part of the paper discusses general State and Law, where we define the concept of the state, the concept of rights, and the rule of law. The second part is devoted to the democratic constitutional state. The third part of the paper discusses Bosnia and Herzegovina as a state of law within which we talk about the

state-legal order of Bosnia and Herzegovina, constitutional features of the entity, the legislative and executive authorities, human rights and political crisis in Bosnia and Herzegovina. This is followed by the concluding remarks.

Keywords: *government, law, rule of law, state sovereignty, human rights, democracy, Bosnia and Herzegovina.*

Uvod

Država je klasna tvorevina i kao organizacioni oblik povezana je sa stepenom razvoja ljudskog društva koji nazivamo civilizacijom. Bliže rečeno, država je nastala onda kada se sa čisto naturalne privrede prešlo na robnonovčanu privredu. Pravo je sistem društvenih normi koje reguliraju društveni život i razvoj, a time aktivno utječu ne samo na učvršćivanje i zaštitu osnovnih društvenih odnosa nego i na njihovu stagnaciju, mijenjanje pa i svjesno razvijanje viših društvenih i političkih formi. Pravna država je ona u kojoj se općenito poštuju ustavne slobode i prava čovjeka i građanina, u kojoj se poštuje načelo ustavnosti i zakonitosti, u kojoj su sudovi nezavisni i u kojoj djeluje podjela vlasti, te u kojoj su svi nosioci državnih funkcija politički i pravno odgovorni – za takvu državu se kaže da je pravna država, tj. država gdje sve službene osobe djeluju samo na temelju pravnih normi, a ne samovoljno, i gdje je veoma ograničeno diskreciono odlučivanje.

1. O državi i pravu

Država je politička zajednica onih koji vladaju i onih kojima se vlada, uređena na osnovi pravila koja prihvataju (svojevoljno ili pod prinudom) svi članovi.¹ U širem značenju, država je posebnim sistemom pravila (pravom) uređena društvena organizacija sa monopolom fizičke prinude koja određeno stanovništvo na određenom teritoriju drži pod suverenom vlašću (vlast, moć upravljanja, odnos između lica gdje postoji nadređenost i podređenost), sa ciljem da u datom društvu održi postojeći način proizvodnje i političke odnose koji su u interesu vladajuće klase. U užem smislu, pod pojmom države podrazumijeva se državna organizacija ili državni aparat. Državna organizacija je hijerarhijski ustrojen i pravom organiziran sistem organa koji

¹ Visković, N. (1997) *Država i pravo*, drugo i izmijenjeno izdanje, Centar za dopisno obrazovanje, Birotehnika, Zagreb, str. 21.

raspolože monopolom za fizičku prinudu i moći stvaranja pravila ponašanja. Država je jedna od društvenih organizacija koja ne postoji iznad društva, nego predstavlja njegov sastavni dio. Dakle, država je posrednik između čovjeka i čovjekove slobode.² Država je organizacija koja raspolože monopolom za fizičku prinudu odnosno suverenom vlašću i koja služi za održavanje onog načina proizvodnje koji je u interesu vladajuće klase.³ Bliže rečeno, država je nastala onda kada se sa čisto naturalne privrede prešlo na robnovčanu privredu. Državi je neposredno prethodila prvobitna zajednica. U prvobitnoj zajednici ljudi su bili povezani u rodovske i plemenske organizacije u okviru kojih je bila prilično razvijena naturalna privreda. Plemenska organizacija počivala je na jačanju moći ratnika, koji su se u uvjetima sve češćih ratnih sukoba između plemena bogatili i pretvarali u posebnu privilegiranu klasu – klasu bogatih. Ova podjela na bogate i siromašne i uvođenje novčanih elemenata u do tada isključivo naturalnu privredu primorala je klasu bogatih da stvore takav oblik organizacije društva u kome bi njihove privilegije bile očuvane. Ova novostvorena organizacija koja je imala zadatak da putem sile štiti interese klase na vlasti jeste država.⁴ U društvu, pored države, mogu postojati i druge organizacije koje vrše vlast. Međutim, država se od njih razlikuje prema tome što je njeno vršenje vlasti obezbijedeno aparatom za prinudu koji je najjači u datom društvu.

Druge organizacije koje u okvirima države vrše vlast ili prinudu obično ova ovlaštenja crpe iz vrhovne državne vlasti i tada su to organizacije priznate od države i prava. Moguće je da postoje i takve grupe i organizacije koje vrše vlast i primjenjuju prinudu koja je u suprotnosti sa interesima države, odnosno uperena protiv nje. Takve organizacije su protivpravne i država zabranjuje i suzbija njihov rad svojim aparatom za prinudu. Da bi mogla funkcionirati, država mora raspolagati aparatom prinude koji je najjači u datom društvu, dakle, monopolom fizičke prinude, od čega u krajnjoj liniji zavisi i opstanak same države kao takve. Postojanje države je činjenično pitanje i određena klasa samo je dotle na vlasti dok posjeduje takav aparat za fizičku prinudu, koji je jači od svih drugih u društvu. Onog trenutka kada neka druga klasa uspije da utvrdi i učvrsti svoj monopol fizičke prinude, njena vlast ujedno postaje državna vlast. Nova klasa koja zauzima vlast utvrđuje i novi način proizvodnje koji najbolje odgovara njenim klasnim interesima. Svoju vlast država vrši putem svojih organa. Organi državne

² Marx, K., F. Engels (1971) *Dela*, tom 3, preveli Lj. Tadić i S. Bošnjak, Institut za izučavanje radničkog pokreta, Izdavačko preduzeće Prosveta, Beograd, str. 130.

³ Lukić, R. (1995) Uvod u pravo, Službeni list SRJ, Beograd, str. 63.

⁴ Fakultet za mediteranske poslovne studije Tivat, link: www.fms-tivat.me/, datum pristupa: 6. 9. 2013.

vlasti dijele se na civilne i oružane. Ovi drugi imaju zadatak da primjenjuju prinudu, kada se za to ukaže potreba. Najpoznatiji i najmoćniji oružani organi državne vlasti svake države jesu vojska i policija, a posebno vojska kao najmasovnija oružana sila. Civilni državni organi dijele se na zakonodavne, upravno-izvršne i sudske.⁵ Pravo je poredak društvenih normi, zaštićenih mogućnošću primjene državnog nasilja, kome je cilj da volju vladajućih društvenih klasa izrazi kroz zakonsku formu i da zaštiti njihove osnovne ekonomske, političke i ideološke interese, te da u njihovu korist riješi klasni konflikt koji bi bez svoje organizirane prinudne regulacije doveo u pitanje opstanak samog društva.⁶ Pravo, kao poseban oblik društvenih normi, nije postojalo prije države. Pojavljujući se u historiji zajedno s državom, pravo je nastalo ne kao proizvod države nego kao njezin sastavni dio. Unutarnji element države i prava čini njihova unutarnja funkcija – i država i pravo služe za održavanje onog načina proizvodnje koji je u interesu vladajuće klase i koji se ne bi mogao održati kada država i pravo ne bi raspolagali monopolom za fizičku prinudu – svojim vanjskim elementom.⁷

Koje sve sfere društvenih odnosa, koliko i na koji način pokriva pravo, ovisi o stepenu društvenog razvoja te društvenog i političkog uređenja pojedine zemlje. Pravo je, dakle, sredstvo za reguliranje onih društvenih odnosa za koje postoji nužnost da se reguliraju državnom silom, jer se inače ne mogu regulirati onako kako ide u korist vladajuće klase. Najvažniji takvi odnosi jesu ekonomski i politički, a ponekad i drugi. Krajnji cilj prava pri tom reguliranju jeste uvijek da se, posredno ili neposredno, obezbijedi onaj način proizvodnje koji ide u korist vladajuće klase.⁸ Antička i novovjekovna tradicija oduvijek su pravo razumjele kao sredstvo političke moći mudrih, boljih i jakih i to onda kada se pravo reklamiralo kao dobrovoljno ograničenje moći dobrih, plemenitih i jakih te naroda i njegove političke elite.⁹

Stvar konvencije, uzajamnog dogovora, nije činjenica da izvjesne društvene norme imaju državnu sankciju – to je činjenica, koja je, kao i svaka činjenica, nezavisna od konvencije. Ali je pitanje konvencije hoćemo li mi te norme nazvati pravom ili ćemo taj naziv koristiti i za neke druge norme. Bitno je da li postoje norme koje sankcionira država i norme koje ona ne sankcionira i bitno je zašto postoje jedne i druge, a nije bitno kako ćemo te

⁵ Ibid.

⁶ Muhić, F. (1998) *Teorija države i prava*, Magistrat, Sarajevo, str. 219.

⁷ Lukić, R. (1995) *Uvod u pravo*, Službeni list SRJ, Beograd, str. 63.

⁸ Lukić, R. (1964) *Teorija države i prava*, Savremena administracija, Beograd, str. 17–53.

⁹ Rodin, D. (2006) „Demokracija nije vladavina naroda niti vladanje narodom“, *Politička misao*, Vol. XLIII, Zagreb, str. 5.

razne vrste normi nazvati. Naziv je stvar konvencije, zaista. Pri postavljanju normi čovjek se, dakle, kreće između spontanog poretka, koji ne želi, i idealnog, koji želi, ali ga ne može dostići, te postavlja normativan poredak, koji je minimum kojim se može zadovoljiti. Sve se norme dijele u dvije velike grupe: u tzv. tehničke norme i u društvene norme u užem smislu riječi. Tehničke norme su norme koje propisuju način ponašanja čovjeka uglavnom prema prirodi. Društvene norme u užem smislu riječi, pak, jesu norme koje propisuju način ponašanja čovjeka prema ostalim članovima društva. Stoga se one mogu nazvati društvenim zapovijestima ili propisima. Tehničke norme zato po pravilu nemaju nikakvu sankciju. Društvene norme, pak, po pravilu, imaju sankciju i to najčešće negativnu, tj. za njihov prekršaj na prekršioca se primjenjuje neka prinuda, nanosi mu se neko zlo. Tehničke norme se mogu također pretvoriti u društvene norme.¹⁰ Ostaje da se pravom nazovu jedino one norme koje sankcionira država svojom fizičkom prinudom. Ne moraju sve norme sadržane u takvim aktima biti pravne ako nemaju suštinske i vanjske potrebne osobine. Ne određuje se karakter jedne norme karakterom akta u kome se ona nalazi, jer se upravo karakter tog akta određuje karakterom normi koje u njemu pretežu. Definicija koja vezuje pravo za državnu prinudu ne glasi da je pravna norma samo ona norma koja se uvijek ili u većini slučajeva izvršava prinudom nego da je pravna norma ona norma koja se, u slučaju neizvršavanja, izvršava državnom prinudom.¹¹

1.1. Pravna država i vladavina prava

Pravna država je sklop određenih institucija proizvodnje i primjene prava kao i kvalitete samog sustava pravnih normi.¹² To je država u kojoj se općenito poštuju ustavne slobode i prava čovjeka i građanina, u kojoj se poštuje načelo ustavnosti i zakonitosti, u kojoj su sudovi nezavisni i u kojoj djeluje podjela vlasti, te u kojoj su svi nosioci državnih funkcija politički i pravno odgovorni – za takvu državu se kaže da je pravna država, tj. država gdje sve službene osobe djeluju samo na temelju pravnih normi, a ne samovoljno, i gdje je veoma ograničeno diskreciono odlučivanje. Osnovno načelo pravne države je zapravo to da sva pravna pravila koja su donesena i koja su na snazi imaju podjednako djelovanje kako za one koji upravljaju

¹⁰ Lukić, R. (1964) *Teorija države i prava*, Savremena administracija, Beograd, str. 17–53.

¹¹ Ibid.

¹² Zakošek, N. (1997) „Pravna država i demokracija u postsocijalizmu“, *Politička misao*, Vol. XXXIV, Zagreb, str. 80.

tako i za one kojima se upravlja.¹³ Pojam pravne države (Rechtsstaat) pojavljuje se u Njemačkoj 1813. godine. Zamisao pravne države koja se, na naslijeđu njemačke liberalno usmjerene filozofije te pod utjecajima iz Francuske i uz poznavanje doktrine rule of law, pojavljuje u južnonjemačkim zemljama, zapravo je najbliža zahtjevu za uvođenjem pravne jednakosti i ustavnosti, ali na način koji ne bi izazvao asocijacije na ozloglašenu Francusku revoluciju. U ondašnjim političkim okolnostima i rasporedu društvene i političke moći zamisao pravne države nudi umjereno liberalnu i kompromisnu osnovu unutarnjeg ustavnog uređenja u kojem bi vlast bila podijeljena između (dotada apsolutističkih) vladara i parlamenata u kojima bi građanska klasa zadobila razmjerno značajan utjecaj. To bi bila osnova na koju bi se putem zakonodavne djelatnosti parlamenata i načela odgovornosti vlade uspostavilo ograničenje izvršne vlasti i nadzor nad radom upravnih organa.¹⁴ Jedan od osnovnih zadataka pravne države je dosljedno poštivanje ustavom zagarantiranih ljudskih prava i sloboda. Ljudska prava nisu otkriće novijeg doba, jer su prisutna u životu čovjeka od formiranja prvih civilizacija. Svaki čovjek posjeduje neotuđiva prava koja svi drugi članovi društva moraju poštovati.¹⁵ U članu 1. Opće deklaracije o ljudskim pravima stoji da se sva ljudska bića rađaju slobodna i jednaka u dostojanstvu i pravima, te da su obdarena razumom i svijješću i da treba jedan prema drugom da postupaju u duhu bratstva.¹⁶

Doktrina vladavine prava (rule of law) uobličava se tokom XVIII i XIX stoljeća u anglosaksonskom okružju koje još od konca XVII stoljeća karakterizira pravno neograničena vlast parlamenta ali i njegova faktična ograničenost. Ta ograničenost proističe iz samoograničenja parlamenta (što je rezultat funkcioniranja stranačkog sistema te stabilne i uravnotežene društvene strukture u Engleskoj) i činjenice da se volja parlamenta može izraziti jedino saglasnošću obaju domova i krune. K tome, ograničenje parlamenta i vladavina prava uvjetovani su i položajem engleskih sudova s obzirom na prihvaćeno shvatanje da je pravo samo ona norma koju primjenjuju sudovi, a engleski sudovi već su se davno prije modernog razdoblja izborili za svoju neovisnost.¹⁷

¹³ Alijević, M. (2010) „Pravna država: ideal ili stvarnost“, Sinergija – VI naučni skup, Bijeljina, str. 471.

¹⁴ Čepulo, D. (2001) *Vladavina prava i pravna država: Europska i hrvatska pravna tradicija i suvremeni izazovi*, Pravni fakultet, Zagreb, str. 23–87.

¹⁵ Opća deklaracija o ljudskim pravima, link: www.ffzg.hr/hre-edc/Deklaracijalj.pdf, datum pristupa: 6. 9. 2013.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Čepulo, D. (2001) *Vladavina prava i pravna država: Europska i hrvatska pravna tradicija i suvremeni izazovi*, Pravni fakultet, Zagreb, str. 23–87.

Kao najznačajnije opće odrednice rule of law moglo bi se navesti načelo ograničene vlade legitimirane upravo ograničenom svrhom svoga konstituiranja, osnovne lične i političke slobode i prava, neutralizacija mogućnosti uzurpacije političke vlasti (dioba vlasti) uz imperativ nezavisnosti sudske vlasti. U državi u kojoj ne bi bili ispunjeni ti zahtjevi – osim u slučaju sadržajno i vremenski ograničenih izuzetaka vezanih uz izvanredne okolnosti – ne bi postojala vladavina prava bez obzira na moguću pravno korektnu izvedenost takve regulative. Postupno utvrđivanje liberalnih dosega ustavnosti do razine neupitnosti u XX stoljeću i istovremeno narastanje značenja problema socijalne države dovest će u doktrini rule of law do pomicanja težišta s parlamenta prema sudovima kao i prema razvijenijem osjećaju za socijalna pitanja – ali bez bitnijih izmjena toga koncepta.¹⁸

1.2. Demokratska pravna država

Veza između demokratije kao sistema i slobodnih građanskih izbora je neraskidiva. Prema Arendu Lijphartu, izborni sistem je suštinski element predstavničke demokratije.¹⁹ Demokratija funkcionira kao jedno osjećanje. Lično osjećanje onih sa dna državne hijerarhije je važnije nego osjećanje onih što sistem ima da opslužuje i onih prava i dobara što treba da stvore.²⁰ Izborni sistemi su jedan od suštinskih elemenata oblikovanja demokratske političke prakse. U svakom demokratskom ustavu nalazi se izjava – formulirana na ovaj ili onaj način – da državna vlast proizlazi od naroda i da je narod nosilac suvereniteta. Prema tome, državna vlast je demokratski legitimirana samo onda ako je na slobodnim izborima dobila podršku naroda. Glavni politički akteri u demokratskom političkom sistemu su stranke, koje u predstavničkoj demokraciji nastupaju kao primarni mehanizmi posredovanja „tvorbe kolektivne političke volje“, „agregacije i artikulacije interesa“ i selekcije političkog vodstva.²¹ Stoga je izlaganje o izborima bespredmetno početi bez izlaganja o demokratiji i suverenitetu.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Lijphart, A. (1994) „Electoral Systems and party systems, a study of twenty seven democracies, 1945–1990“, Oxford University Press, str 1.

²⁰ Muratović, R. (2008) *Moć i nemoć države blagostanja*, Institut za istraživanje zločina protiv čovječnosti i međunarodnog prava, Sarajevo, str. 106.

²¹ Zakošek, N. (1997) „Pravna država i demokracija u postsocijalizmu“, *Politička misao*, Vol. XXXIV, Zagreb, str. 79.

1.3. Suverenitet države

Suverenitet je veoma složen pojam, koji je prošao kroz različite faze razvoja i različita tumačenja, ali je u kontekstu demokratije i izbornog sistema najznačajnija definicija suvereniteta. Pojam suverenosti označava transepohalni projekt preobrazbe moći u vlast posredstvom prava, podvrgavajući je zakonima.²² Pored shvatanja suvereniteta kao samostalnosti države u odnosu na druge, postoji i unutarnje shvatanje, daleko značajnije za samu demokraciju. Prema tom shvatanju, suverenitet je „najviša vlast u državi koja je odgovorna za stanovništvo i teritoriju i koja je sposobna da kreira pravni poredak i da sankcionira nepoštivanje propisanih normi ponašanja.“²³ Riječ „suverenitet“ ili „suverenost“ potječe od latinske riječi „supremus“ koja znači najviši, vrhovni.²⁴ I u starofrancuskom se javlja riječ „sovrain“ sa istim značenjem. Ovaj termin danas je općeprihvaćen u evropskim jezicima, a kod nas se uporedo i ravnopravno upotrebljavaju termini *suverenitet* i *suverenost*. Da bi akt konstituiranja jedne državne vlasti bio potpun, on mora da bude suveren.²⁵ Termin *suverenitet* koristi se da bi se označio neki subjekt koji je vrhovni u svom domenu. To zapravo znači da je subjekt koji je suveren nezavisan od drugih subjekata, a da su oni u odnosu na njega niži i prema tome zavisni. Primijenjen na državnu vlast, pojam suvereniteta izaziva velike nesporzume, prije svega zbog složenosti samog pojma budući da se kroz suverenitet prelamaju fundamentalni problemi države i društva. Ukratko, nastanak, razvoj i koncepcija suvereniteta blisko su povezani sa nastankom i razvojem države. Suverenost je, dakle, pravni odraz jedne činjenice – monopola fizičke sile koji znači relativnu neograničenost.²⁶ Prema mišljenju nekih teoretičara, suverenitet definiran u smislu isključive vlasti i kontrole nad teritorijom i ljudima nastanjenim na njoj jeste pojava koja prati sve oblike života grupa, plemena itd. Razlikuje se suverenost države od suverenosti u državi. Pravni nosilac suverenosti je država shvaćena kao poseban pravni subjekt, a pravni vršilac suverenosti može biti kralj ili parlament ili drugi državni organi, što je određeno pozitivnim propisima svake države. Najčešće se smatra da suverenitet države obuhvata sljedeća tri elementa: nezavisnost državne vlasti, nadmoć državne vlasti, pravna neograničenost državne vlasti, tj. puna sloboda u donošenju i

²² Lavić, D. (2005) „Suverena država – temeljni pravopolitički projekt moderne“, Politička misao, Vol. XLII, Zagreb, str. 39.

²³ Trnka, K. (2006) *Ustavno pravo*, drugo, dopunjeno i izmijenjeno izdanje, Fakultet za javnu upravu, Sarajevo, str. 173.

²⁴ Isto, 171.

²⁵ Muhić, F. (1998) *Teorija države i prava*, Magistrat, Sarajevo, str. 67.

²⁶ Lukić, R. (1995) *Uvod u pravo*, Službeni list SRJ, Beograd, str. 45.

primjeni prava.²⁷ Postoje shvatanja koja dovode u pitanje pravnu prirodu suvereniteta budući da se subjekt koji se određuje kao suveren stavlja van okvira prava ili izvan njega. Neki osporavaju suverenitet u međunarodnoj zajednici zbog činjenice da se u njoj suverenitet jedne zemlje sukobljava sa suverenitetima drugih zemalja koje su pravno jednake, a stvarno nejednake. Suverena država je epohalni politički novum, jer je prva organizacija političke vlasti u povijesti koja samoograničava svoju moć da bi osigurala osobnu sigurnost i neovisnost pojedinca, njegovo pravo na raspolaganje sobom.²⁸ Pojam suverenosti shvaćen u smislu savremenog međunarodnog prava definiran je principom suverene jednakosti država u Deklaraciji o osnovnim principima međunarodnog prava o prijateljskim odnosima i saradnji država u skladu sa Poveljom UN-a koju je Generalna skupština UN-a usvojila rezolucijom 2625/XXV 24. oktobra 1970. Suverenitet predstavlja, zapravo, poštovanje sloboda i prava čovjeka kao pojedinca, prava koja mu sama po sebi pripadaju, a nisu mu dodijeljena od vlasti. Ta prava ograničavaju samu vlast, koja ne smije da djeluje na način koji bi ugrozio pojedinca. Na ovom shvatanju temelji se i samo ustavno pravo. Ljudi ne vladaju pomoću suvereniteta, niti se suverenitetu pokoravaju.²⁹ Suverenitet je moguće realizirati u demokratskim zemljama, prema ustavnoj teoriji i odredbama ustava. Učešće naroda može se ostvariti na dva načina: neposrednom demokratijom i predstavničkom demokratijom. U većini ustavnih sistema ova dva oblika ostvarivanja suvereniteta naroda se kombiniraju, a pritom je više zastupljena predstavnička demokratija.

1.4. Podjela/dioba vlasti

Podjela vlasti ima organizaciono-tehničko značenje. Ona upućuje na činjenicu da jedno lice, ili jedan organ, ne može samo vršiti vlast, nego da mora postojati podjela koja je tim složenija i razuđenija što je država veća i razvijenija.³⁰ U političkoj nauci termin „podjela vlasti“ koristi se obično kao sinonim za federalizam.³¹ Nauka o podjeli vlasti podrazumijeva

²⁷ Ibid.

²⁸ Lavić, D. (2005) „Suverena država – temeljni pravno-politički projekt moderne“, Politička misao, Vol. XLII, Zagreb, str. 41.

²⁹ Hinsley, F. H. (1989) *Sovereignty*, Cambridge University Press, August Cesarec d.o.o., Zagreb, str. 9.

³⁰ Muhić, F. (1998) *Teorija države i prava*, Magistrat, Sarajevo str. 190.

³¹ Lijphart, A. (1999) *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Copyright by Yale University, New Haven – London; prevele A. Knežević V. Golubin (2003): Modeli demokratije: Oblici i učinak vlade u trideset šest zemalja, Službeni list SCG, Beograd, str. 201.

tradicionalnu, „horizontalnu diobu vlasti”, ali pored toga, paralelno se uspostavlja i nauka o „vertikalnoj diobi vlasti”, koja doprinosi do modernog federalizma (i konfederalizma) i u najnovije vrijeme, do aktualnih nastojanja konstituiranja svojevrsnih nadnacionalnih zajednica (Evropska unija je najbolji primjer za to). Načela i teoriju danas općenito prihvaćene verzije diobe vlasti prvi je cjelovito oblikovao Montesquieu (1689–1755). Njegov model podjele vlasti na „zakonodavnu, izvršnu i sudsku” nije oštra podjela između triju grana državne vlasti, već je to međusobna saradnja i uzajamni nadzor jednog tijela ili vlasti nad drugim, da bi se ograničivali, radi očuvanja političkih sloboda građana. Prema Montesquieuu, najopasnije je da sva najviša vlast bude koncentrirana u istome tijelu, u rukama iste osobe.³² Čini se, dakle, potrebnim da se u modernim demokratskim političkim sistemima, zasnovanim na tržišnim ekonomskim sistemima slobodnog poduzetništva i privatnog vlasništva, u diobu vlasti inkorporira i monetarna vlast, kao samostalan ogranak vlasti koja ponekad ima i veći utjecaj u nacionalnoj ekonomiji od izvršne vlasti. Ukratko, „trodjelna” je podjela vlasti u modernim političkim i ekonomskim sistemima prevladana. Monetarna vlast, institucionalizirana u centralnoj banci, postala je „četvrta tačka demokratskog političkog sistema”. Teorija podjele vlasti sadrži, dakle, dva bitna demokratska elementa: ograničavanje nosilaca jedne od druge vlasti i zaštitu sloboda i prava pojedinca.³³ Ustavno-pravni položaj nezavisne monetarne vlasti, nacionalne centralne banke, nezaobilazan je u razmatranju razvitka demokratizacije na modernim načelima podjele vlasti. Princip podjele vlasti postao je osnovna demokratska tekovina građanske misli i prakse.³⁴ Model moderne diobe vlasti (zakonodavne, izvršne, monetarne, sudske i ustavnog suda) morao bi uspostaviti međusobnu ravnotežu i uzajamnu kontrolu svih dijelova vlasti na osnovama demokratskih standarda.³⁵ Vanjski akteri ne mogu potaknuti demokratizaciju i dovesti do stabilnih političkih poredaka ako snažni unutarnji politički akteri ne „upravljaju” elementima državnosti i modernizacije, te nužno dolazi do protektorata koji ograničava suverenost nacionalne države i koji najčešće dugoročno predstavlja nestabilan režim.³⁶

³² Radošević, D. (2001) „Politička demokratizacija i neovisnost Centralne banke u Hrvatskoj“, Ekonomski institut, Zagreb, str. 29–56.

³³ Trnka, K. (2006) *Ustavno pravo*, drugo, dopunjeno i izmijenjeno izdanje, Fakultet za javnu upravu, Sarajevu, str. 219.

³⁴ Ibid.

³⁵ Radošević, D. (2001) „Politička demokratizacija i neovisnost Centralne banke u Hrvatskoj“, Ekonomski institut, Zagreb, str. 29–56.

³⁶ Ibid.

2. Bosna i Hercegovina kao pravna država

Brojni su principi koje je potrebno kumulativno ispuniti da bi se jedna država nazvala pravnom. BiH je na dobrom putu da jednog dana postane pravna država, ali to još uvijek nije. Razlog tome nisu samo aktuelni problemi, kao npr. činjenica da Bosna i Hercegovina još uvijek nije uspjela da formira jedinstveni pravosudni sistem, a bez kojeg nije moguće zamisliti postojanje pravne države. Bosna i Hercegovina još uvijek trpi negativne posljedice tranzicije i to je jedan od glavnih razloga koji koči njen napredak.

2.1. Državnopravno uređenje Bosne i Hercegovine

U toku svih ratnih godina pojavljivale su se povremene inicijative svjetskih sila sa ciljem sprečavanja i zaustavljanja krvoprolića. Međutim, evropske mirovne inicijative nisu se pokazale uspješnim i stradanje se nastavljalo. To je potaklo SAD da se uključe. Nakon niza neuspjelih inicijativa, predsjednik Klinton 5. oktobra 1995. godine objavljuje prekid vatre u trajanju od šezdeset dana, sa namjerom da se taj period iskoristi za pregovore i pokušaj iznalaženja zajedničkog rješenja za zainteresirane strane.³⁷ Planirani pregovori počinju prvog novembra u zračnoj bazi blizu Dejtona, u SAD-u. Delegacija BiH u multinacionalnom sastavu, delegacija RH i delegacija SRJ, te američki zvaničnici kao posrednici, nakon niza – za medije zatvorenih pregovora – potpisuju *Dejtonski mirovni sporazum*. U Dejtonu (Ohio, SAD), dominantno iz praktično-političkih, utilitarno-pragmatičkih, pa tek onda (ako uopće) iz razloga pravne prirode, prihvaćen je koncept „međunarodnopravne ličnosti“ Federacije BiH i Republike Srpske.³⁸ Definiše se linija razgraničenja entiteta. Na slici 1. vidimo teritorijalnu situaciju neposredno pred potpisivanje Dejtonskog sporazuma i linije razgraničenja entiteta koje su njime nastale. Sporazum je parafiran 21. novembra 1995. godine u Dejtonu, a potpisan 14. decembra iste godine u Parizu. Potpisali su ga tri predstavnika delegacija (Izetbegović, Milošević, Tuđman), a svaka zemlja posjeduje originalne dokumente sa ove konferencije.³⁹ Dejtonski sporazum je kompleksan i maksimalno uravnotežen međunarodni sporazum i nije se odredio prema ključnom pitanju uzroka i karaktera rata u BiH.⁴⁰ Njega nije

³⁷ Kurtćehajić, S. (2007) *Politički sistem Bosne i Hercegovine*, Magistrat, Sarajevo, str. 167.

³⁸ Seizović, Z. (2008) *Međunarodno javno pravo*, zbirka eseja, Univerzitet u Zenici, Zenica, str. 22.

³⁹ Pejanović, M. (1996) *Politički razvitak Bosne i Hercegovine u postdejtonskom periodu*, TKD Šahinpašić, Sarajevo, str. 17.

⁴⁰ Trnka, K. (2006) *Ustavno pravo*, drugo, dopunjeno i izmijenjeno izdanje, Fakultet za javnu upravu, Sarajevo, str. 106.

moguće parcijalno mijenjati, a da se ne dovede u pitanje njegova cjelovita arhitektura. On je napravljen sa namjerom da bude u cijelosti implementiran i da se Bosna i Hercegovina, prema njegovom sadržaju, uspostavi sa svim svojim funkcijama kao normalna evropska država. Dosadašnja implementacija Dejtonskog sporazuma, uz sve slabosti i nedostatke koji su iz njega generirani, pokazuje da su se već desile krupne promjene i da je dobrim dijelom modificirano ustavno uređenje BiH.⁴¹ Državnopravno uređenje Bosne i Hercegovine temelji se na njenom suverenitetu, teritorijalnoj cjelovitosti i političkoj nezavisnosti, što su osnove za koje postoji historijski kontinuitet, a na koje se poziva i Ustav Bosne i Hercegovine. Bosna i Hercegovina podijeljena je na dva entiteta – Federaciju BiH i Republiku Srpsku, te Distrikt Brčko koji ne potpada pod teritorij nijedne od ovih jedinica. Federacija Bosne i Hercegovine, koja zauzima 51% teritorije, podijeljena je na deset kantona koji se smatraju federalnim jedinicama u okviru ovog entiteta. Republika Srpska organizirana je na unitarnom principu. Iako se o karakteru i položaju entiteta stalno potežu pitanja, činjenica je da postoji suprematija države u odnosu na entitete, da postoji visok stepen autonomije entiteta te participacija entiteta u ostvarivanju nadležnosti države.⁴² Ustav prihvata princip podjele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku. Nositelj zakonodavne vlasti je Parlamentarna skupština BiH, koja ima neposredni izborni legitimitet, a organi izvršne vlasti su: Predsjedništvo BiH, također sa neposrednim izbornim legitimitetom, i Vijeće ministara. Sudska funkcija nije izvedena na zadovoljavajući način, te se različite institucije smatraju nosiocima nekih dijelova te vlasti (Ustavni sud BiH, Sud BiH, Tužilaštvo BiH, Pravobranilaštvo BiH i Institucija ombudsmena BiH). Važno je napomenuti da su sve navedene institucije na državnom nivou, na nivou cijele Bosne i Hercegovine, što pokazuje njen legitimitet kao države u odnosu na entitete.

2.2. Ustavna obilježja entiteta u Bosni i Hercegovini

Dejtonska odnosno (post)dejtonska BiH potvrđuje se kao darvinističko-spenserovska realija, kao mehaničko sabiranje dvaju entiteta čiji zbir ne nudi liberalno-demokratsku državu, već potvrđuje trijumf sile: *naše (dejtonsko) iskustvo iskivano je u ognju rata.*⁴³ Entiteti u Bosni i Hercegovini – Federacija Bosne i Hercegovine i Republika Srpska – ustavnopravno imaju status federalnih jedinica u okviru države Bosne i Hercegovine, ali nemaju

⁴¹ Isto, str. 107.

⁴² Isto, str. 254.

⁴³ Ćurak, N. (2011) *Izveštaj iz periferne zemlje: Gramatika geopolitike*, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, str. 27.

status država članica.⁴⁴ Entiteti nemaju status država i moraju poštivati teritorijalni integritet i suverenitet Bosne i Hercegovine. Entiteti kao kreacija unutarnjeg prava nemaju status države u međunarodnom pravu.⁴⁵ Entiteti imaju svoje ustave i pravo na samoorganizaciju. Ustavi entiteta moraju biti u skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine. Ustavni sud Bosne i Hercegovine ovlašten je da ukine ustavne, zakonske i druge odredbe koje nisu u saglasnosti sa Ustavom Bosne i Hercegovine. Uređenje entiteta mora se zasnovati na demokratskim principima, oba entiteta moraju osigurati najviši nivo međunarodno priznatih ljudskih sloboda i prava.⁴⁶ Entiteti su obavezni da garantiraju pravnu sigurnost i punu zaštitu svim svojim građanima. Odnos entiteta i institucija Bosne i Hercegovine zasniva se na principu kooperativnog federalizma. Uređenje entiteta mora se zasnivati na demokratskim principima, mora se osigurati vladavina prava i legitimitet institucija mora se zasnivati na slobodnim, fer i demokratskim izborima.⁴⁷ Zakoni Bosne i Hercegovine provode se na cijeloj teritoriji i nadređeni su drugim propisima entiteta. Organizacija vlasti u entitetima je raspoređena na principu podjele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku, samo što se na jednom nivou vlasti (Predstavnički dom Parlamenta Federacije BiH i Narodna skupština Republike Srpske) predstavnici biraju neposredno, a na drugom posredno (Dom naroda Parlamenta Federacije BiH i Vijeće naroda Republike Srpske). Federacija Bosne i Hercegovine sama ima složenu strukturu, sastoji se od deset jedinica-kantona sa jednakim pravima i odgovornostima. Kantoni imaju značajne nadležnosti, visok stepen autonomije. Ustav Republike Srpske poslije stupanja na snagu Ustava Bosne i Hercegovine više puta je izmijenjen. Međutim, i nakon usaglašavanja neke ključne odredbe Ustava Republike Srpske ostale su neusaglašene sa Ustavom Bosne i Hercegovine.

2.3. Zakonodavna i izvršna vlast u Bosni i Hercegovini

Zakonodavnu vlast na nivou BiH vrši Parlamentarna skupština BiH. Parlamentarna skupština BiH sastoji se iz dva doma: Predstavničkog doma i Doma naroda. Predstavnički dom ima 42 poslanika koji se biraju direktno na općim izborima i to: 28 poslanika iz FBiH i 14 poslanika iz RS. Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH ima stalne komisije

⁴⁴ Trnka, K. (2006) *Ustavno pravo*, drugo, dopunjeno i izmijenjeno izdanje, Fakultet za javnu upravu, Sarajevo, str. 262.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Ustav Bosne i Hercegovine, OHR, Sarajevo, član 2, tačka 1.

⁴⁷ Trnka, K. (2006) *Ustavno pravo*, drugo, dopunjeno i izmijenjeno izdanje, Fakultet za javnu upravu, Sarajevo, str. 262.

(Ustavnopravna komisija, Komisija za ljudska prava, imigraciju, izbjeglice i azil, Komisija za vanjske poslove, Komisija za vanjsku trgovinu i carine, Komisija za finansije i budžet, Administrativna komisija, Komisija za saobraćaj i komunikacije i Komisija za ostvarivanje ravnopravnosti spolova u BiH), zatim privremene komisije i zajedničke komisije (Zajednička komisija za evropske integracije i Zajednička bezbjednosno-obavještajna komisija za nadzor nad radom Obavještajno-bezbjednosne agencije BiH).⁴⁸ Dom naroda ima 15 delegata (5 Srba, 5 Hrvata i 5 Bošnjaka) i oni se biraju posredno, tj. iz entitetskih skupština. Dom naroda ima stalne komisije (Ustavno-pravna komisija, Komisija za vanjsku trgovinsku politiku i Komisija za finansijske i administrativne poslove) te privremene i zajedničke komisije (sa Predstavničkim domom). Komisije Parlamentarne skupštine BiH daju svoja mišljenja, podnose prijedloge i izvještaje domovima koji su ih formirali. Komisije odlučuju o pitanjima koje im domovi prenesu u nadležnost, ali im domovi ne mogu prenijeti nadležnost za usvajanje zakona.⁴⁹ Izvršnu vlast na nivou BiH vrše Predsjedništvo BiH i Vijeće ministara. Predsjedništvo BiH sastoji se od tri člana, jednog Srbina koji se bira sa teritorije RS, te jednog Hrvata i jednog Bošnjaka koji se biraju sa teritorije FBiH. Mandat članovima Predsjedništva BiH traje četiri godine, a biraju se na općim izborima, putem direktnog glasanja. Predsjedništvo BiH ima funkciju kolektivnog šefa države, tj. vodi vanjsku politiku BiH, imenuje ambasadore i druge međunarodne predstavnike BiH, izvršava odluke Parlamentarne skupštine BiH. Pored toga, Predsjedništvo BiH imenuje predsjedavajućeg Vijeća ministara BiH. Konačno, Predsjedništvo BiH ima nadležnosti u vezi sa oružanim snagama, tj. vrši funkciju civilnog komandanta oružanih snaga u BiH kroz tzv. Stalni komitet za vojna pitanja.⁵⁰ Vijeće ministara je organ izvršne vlasti BiH. Vijeće ministara ima svog predsjedavajućeg i ministre. Predsjedništvo BiH imenuje predsjedavajućeg Vijeća ministara, a njegov kabinet, tj. ministre, bira Parlamentarna skupština BiH. Trenutno, Vijeće ministara ima devet ministarstava. Mandat Vijeća ministara traje četiri godine. Iako predstavnički dom potvrđuje imenovanje predsjedavajućeg i članove Vijeća ministara, ono mora uživati podršku obaju domova Parlamentarne skupštine.⁵¹ Sastav Vijeća ministara odražava

⁴⁸ Transparency International BiH (2005) *Bosna i Hercegovina: Procedure usvajanja i izmjene zakona i propisa*.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Trnka, K. (2006) *Ustavno pravo*, drugo, dopunjeno i izmijenjeno izdanje, Fakultet za javnu upravu, Sarajevo, str. 323.

trenutnu parlamentarnu većinu. Vijeće ministara za svoj rad odgovara Parlamentarnoj skupštini BiH.⁵²

2.4. Sudstvo u Bosni i Hercegovini

Pravosuđe je jedna od funkcija državne vlasti koja autoritetom države primjenjuje pravo na konkretne slučajeve, odnosno u konkretnim sporovima konačno utvrđuje šta je pravo.⁵³

Nezavisnost sudstva je posljedica velike demokratske tekovine podjele vlasti i neophodni je preduvjet pravne države.⁵⁴ Karakteristike ustavnopravnog okvira onemogućavaju i funkcioniranje pravosuđa u skladu sa demokratskim principima i vladavinom prava. Vladavina prava, između ostalog, kao osnovni preduvjet za uspješno funkcioniranje demokratskog društva, podrazumijeva nezavisnost pravosuđa i zaštitu ljudskih prava. Ljudska prava i podvođenje svih akata države pod opće norme čine ono što je znano kao vladavina prava.⁵⁵ Nijedna država koja nema nezavisno pravosuđe nije u stanju zagarantirati osnovna prava pojedinca i zaštititi ga od proizvoljnosti vlasti. Relevantni međunarodni standardi nalažu da u domaćem sistemu nezavisnost pravosuđa mora biti zagarantirana na najvišem nivou, dakle, u samom ustavu.

Kao osnovni aspekt garancije nezavisnosti pravosuđa podrazumijeva se nezavisnost od zakonodavne i izvršne vlasti, u mjeri u kojoj to dozvoljava priroda pravnog sistema i pravna tradicija pojedinih država. Pored načina imenovanja sudija, na nezavisnost pravosuđa direktno utječe i sistem finansiranja pravosudnih institucija. Iako je u većini zemalja finansiranje pravosuđa kao i drugih državnih institucija, podložno političkoj odluci, neophodno je zadržati nezavisnost sudstva u što većoj mjeri.⁵⁶ Postojanje nezavisnog i nepristrasnog sudstva srž je svakog pravosudnog sistema koji

⁵² Transparency International BiH (2005) *Bosna i Hercegovina: Procedure usvajanja i izmjene zakona i*

⁵³ Trnka, K. (2006) *Ustavno pravo*, drugo, dopunjeno i izmijenjeno izdanje, Fakultet za javnu upravu, Sarajevo, str. 341.

⁵⁴ Osnovni ciljevi SPS-a: link: http://www.sps-ks.org/programsp/strana_1.html, datum pristupa: 30. 11. 2013. godine, str. 3.

⁵⁵ Nojman, F. (2002) *The Rule of Law: Political Theory and the Legal System in Modern Society*; preveo S. Divjak: *Vladavina prava: Politička teorija i pravni sistem u modernom društvu*, „Filip Višnjić“, Beograd, str. 24.

⁵⁶ Opservatorij ljudskih prava u BiH, link: www.ljudskaprava.ba/problemi-ustavno-pravnog-okvira-u-bih-i-njegove-neprijemne/, datum pristupa: 10. 9. 2013. godine

garantira zaštitu ljudskih prava u skladu sa međunarodnim standardima zaštite ljudskih prava. Jedno od osnovnih načela svake demokratske države je *načelo nezavisnosti suda*, a koje znači slobodu suda da bez utjecaja i pritiska izvršne ili zakonodavne vlasti kao i stranaka u postupku donese sudsku odluku.⁵⁷ U BiH postoje osnovne pretpostavke za ostvarivanje nezavisnosti pravosuđa, ali nedostaje demokratski ambijent. Iako se nezavisnost pravosuđa ne spominje eksplicitno u Ustavu BiH, cjelokupni ustavni koncept upućuje na to. Tako se 15 najznačajnijih međunarodnih dokumenata o ljudskim pravima navedenih u aneksu 1. na Ustav BiH neposredno primjenjuje, a opća pravila međunarodnog prava predstavljaju obavezujući izvor ustavnog prava. Nezavisnost pravosuđa je zagantirana članom II Ustava, koji se bavi ljudskim pravima i temeljnim slobodama, uključujući, posebno, Evropsku konvenciju o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda koja se neposredno primjenjuje i koja ima prioritet u odnosu na domaće zakone. Međutim, u Bosni i Hercegovini još uvijek postoje mnoge prepreke na putu ka jačanju nezavisnosti pravosuđa i uspostavljanju boljeg mehanizma zaštite ljudskih prava. Najkrupnije prepreke poštivanju ljudskih prava su, prema mišljenju ombudsmena za ljudska prava, u tome što vlasti u BiH ombudsmene i njihove izvještaje doživljavaju kao napad na državu, „ograničavanje njihovog suvereniteta“.⁵⁸ Problemi koji su istaknuti u prethodnom tekstu u vezi sa funkcioniranjem zakonodavne i izvršne vlasti prisutni su i u kontekstu pravosuđa. Naime, pored nedostataka u samom ustavnom okviru, ni pri implementaciji relevantnih odredbi ne ide se u prilog zaštiti ljudskih prava svih građana, već se prednost daje kolektivnim i teritorijalnim interesima. U prilog navedenom govori i Izvještaj Evropske komisije o napretku BiH u 2011. godini, u kojem se konstatira da u BiH još nije osigurana nezavisnost pravosudnog sistema, što i dalje predstavlja razlog za ozbiljnu zabrinutost, a kao jedan od ključnih izazova za pravilno funkcioniranje sveukupnog pravosudnog sistema istaknuta je njegova složenost do koje dolazi usljed postojanja četiriju odvojenih pravosudnih sistema.

Uspostavljanje Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH (VSTV), koje je, između ostalog, nadležno za izbor sudija i tužilaca i disciplinske postupke protiv njih, u znatnoj mjeri je doprinijelo nezavisnosti pravosuđa u BiH. Time je izbor sudija i tužilaca stavljen u nadležnost nezavisnog tijela regrutiranog iz pravosudnih i državnih institucija, a kriteriji za vršenje

⁵⁷ Trnka, K. (2006) *Ustavno pravo*, drugo, dopunjeno i izmijenjeno izdanje, Fakultet za javnu upravu, Sarajevo, str. 342.

⁵⁸ Kazić, V. (2005) „Ostvarivanje i zaštita ljudskih prava u BiH kroz praksu prava Ombudsmena i Doma za ljudska prava“, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Split, str. 51.

sudske funkcije su jednaki za sudije odnosno tužioce u BiH.⁵⁹ Iako se ističu određeni problemi u vezi sa strukturom i funkcioniranjem VSTV-a, najveći broj primjedbi u tom pogledu je neosnovan i predstavlja pokušaj određenih političkih krugova da ponište pozitivne rezultate dosadašnje reforme koja je za cilj imala uspostavu nezavisnog i efikasnog pravosuđa. Prije svega, traži se uspostavljanje visokog sudskog i tužilačkog vijeća na nivou entiteta, pri čemu bi se nadležnost VSTV-a BiH ograničila na Sud i Tužilaštvo BiH. Kao glavni argument za ovu inicijativu navodi se stav da je pravosuđe u isključivoj nadležnosti entiteta. Ovo ne samo da predstavlja pogrešnu i restriktivnu interpretaciju Ustava BiH već i zanemaruje činjenicu da su entiteti dali saglasnost za uspostavljanje VSTV-a na državnom nivou u skladu sa članom III tačka 5. Ustava BiH. Dalje, pokušaj vraćanja nadležnosti u oblasti pravosuđa na entitetski nivo vidljiv je iz nacрта novog Zakona o sudovima Republike Srpske, kojim se određena zakonom utvrđena ovlaštenja VSTV-a pokušavaju prenijeti na Ministarstvo pravde RS. Time se ozbiljno narušava sistem koji pruža minimum garancija za zaštitu neovisnog i efikasnog pravosuđa, umjesto da se radi na njegovom usavršavanju.⁶⁰

2.5. Bosna i Hercegovina i ljudska prava

Osnovna karakteristika ljudskih sloboda i prava je da su ona individualna, odnosno da pripadaju svakom čovjeku kao pojedincu.⁶¹ Međutim, prema izvještaju Helsinškog komiteta u BiH u 2005. godini se desilo masovno i masovno kršenje ljudskih prava. Država BiH u 2005. godini prema ljudskim pravima počela se ozbiljnije odnositi iz razloga što je jedan od uvjeta priključenja BiH u Evropsku uniju i poštivanje ljudskih prava. Raseljene osobe i izbjeglice u velikom procentu su vraćene u prijeratne domove, ali ne u onoj mjeri u kojoj bi to trebalo biti. Međutim, razlozima može se navesti i slaba ekonomska situacija u mjestima gdje se trebaju vratiti, neizgrađeno međusobno povjerenje, nezainteresiranost nadležnih organa za njihovo vraćanje. Sve ovo stvara jednu lošu sliku BiH u pogledu poštivanja Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima. Država BiH, odnosno njene institucije, trebala bi povesti računa o provođenju zakona u praksi o manjinama još iz 2003. godine. Bosna i Hercegovina je 2002. godine, postavši članica Savjeta Evrope, preuzela obavezu da izmijeni Izorno

⁵⁹ Opservatorij ljudskih prava u BiH, link: www.ljudskaprava.ba/problemi-ustavno-pravnog-okvira-u-bih-i-njegove-neprimjene/, datum pristupa: 10. 9. 2013. godine

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ Trnka, K. (2006) *Ustavno pravo*, drugo, dopunjeno i izmijenjeno izdanje, Fakultet za javnu upravu, Sarajevo, str. 111.

zakonodavstvo koje diskriminira pripadnike nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini i drugih koji se ne izjašnjavaju kao pripadnici konstitutivnih naroda, time što im se uskraćuje pravo da budu birani u određene državne organe. Bosna i Hercegovina je ovu reformu trebala izmijeniti uz pomoć Venecijanske komisije koja je u svom Izvještaju iz 2005. godine izrazila potrebu za izmjenom Ustava Bosne i Hercegovine. Osim pitanja diskriminacije pripadnika nacionalnih manjina otvara se i pitanje diskriminacije pripadnika konstitutivnih naroda u odnosu na mjesto boravka, pri čemu je i kandidiranje i glasanje strogo određeno entitetskom linijom i nacionalnom pripadnošću.

Najznačajnija presuda Evropskog suda za ljudska prava koja je do sada donesena protiv Bosne i Hercegovine jeste presuda u slučaju „Sejdić i Finci“ protiv BiH (presuda Velikog vijeća Suda od 22. 12. 2009. godine). Ova presuda, koja zadire u srž ustavnopravnog uređenja BiH i obavezuje na njegovu izmjenu, ujedno predstavlja i prvu presudu u kojoj je Sud utvrdio povredu čl. 1. Protokola br. 12. U predmetnom slučaju aplikanti, državljani BiH, g. Dervo Sejdić i g. Jakob Finci, žalili su se da im je uslijed relevantnih odredaba Ustava BiH i Izbornog zakona BiH onemogućeno da se kandidiraju za pozicije delegata u Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH i na izborima za člana Predsjedništva BiH zbog njihovog romskog i jevrejskog porijekla. Dervo Sejdić i Jakob Finci, državljani Bosne i Hercegovine, 3. jula odnosno 18. augusta 2006. godine podnijeli su tužbu zbog nemogućnosti da se kao predstavnici romske odnosno jevrejske nacionalne manjine kandidiraju za članove Doma naroda Bosne i Hercegovine i člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine na osnovu odredaba člana IV i V Ustava Bosne i Hercegovine, koji predviđa da se u ove državne organe mogu kandidirati samo pripadnici bošnjačkog, srpskog i hrvatskog naroda.

U članu 2. Ustava Bosne i Hercegovine garantiraju se osnovna ljudska prava i slobode, navodi se direktna primjena Evropske konvencije o ljudskim pravima i prioritet Konvencije nad ostalim zakonima. Članom 2. državnog Ustava BiH i oba entiteta će osigurati najviši nivo međunarodno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda.⁶² Sejdić i Finci su se pred Evropskim sudom za ljudska prava pozvali na kršenje člana 14.⁶³ Evropske konvencije o

⁶² Trnka, K. (2006) *Ustavno pravo*, drugo, dopunjeno i izmijenjeno izdanje, Fakultet za javnu upravu, Sarajevo, str. 395.

⁶³ Član 14. Zabrana diskriminacije: Uživanje prava i sloboda predviđenih ovom konvencijom osigurava se bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi, kao što su spol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno podrijetlo, sveza sa nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje, rođenje ili drugi status.

ljudskim pravima u vezi sa članom 3. Protokola 1.⁶⁴ Prema mišljenju Suda, ne postoji razumno ni objektivno opravdanje na snazi postojećih odredaba kojim se čini diskriminacija, te je Sud zaključio, sa 14 glasova „za“ i 3 „protiv“, da je time prekršen član 14. zajedno sa članom 3. Protokola 1. koji garantira pravo na slobodne izbore.

Sud je našao primjenu člana 3. Protokola 1. koji se odnosi na pravo na slobodne izbore prilikom biranja zakonodavnih tijela. Sud je zaključio da karakter zakonodavnog tijela treba tumačiti u širem kontekstu i u skladu sa ustavnim uređenjem svake države. Sud je, također, naglasio da je razlikovanje po osnovu nečijeg etničkog porijekla posebno težak oblik rasne diskriminacije koja zahtijeva naročitu pažnju i angažiranje državnih organa u njenom sprečavanju. Sud je uzeo u obzir specifične društvene i političke okolnosti u kojima je donesen

Ustav Bosne i Hercegovine kao dio Dejtonskog mirovnog sporazuma i ciljeve koji su se tim Ustavom željeli postići odnosno prekid sukoba na teritoriji Bosne i Hercegovine. Sud uzima u obzir pozitivne događaje u Bosni i Hercegovini, kao što su članstvo u Savjetu Evrope 2002. godine, partnerstvo u NATO-u od 2006. godine, potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom 2008. godine, izbor Bosne i Hercegovine za člana Savjeta bezbjednosti UN-a i usvajanja određenih izmjena Ustava Bosne i Hercegovine od Parlamentarne skupštine, što svjedoči o uspostavljanju političke stabilnosti u tom regionu. Ova presuda u kojoj je utvrđena sistematska ustavna diskriminacija svih osoba koje se ne izjašnjavaju kao pripadnici konstitutivnih naroda obavezuje vlasti BiH da, u cilju otklanjanja utvrđene povrede prava u odnosu na aplikante, a ujedno i u odnosu na sve osobe u sličnoj situaciji, izvrše izmjene odredaba Ustava i Izbornog zakona BiH na način da se pojedincima koji se ne izjašnjavaju kao pripadnici konstitutivnih naroda u BiH omogući da se kandidiraju za člana Predsjedništva BiH i za delegate u Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH.

Kada je riječ o izvršavanju presude „Sejdić i Finci“ protiv BiH, moglo bi se reći da su vlasti BiH sa deklariranom spremnošću da izvrše ovu presudu prilično brzo sačinile akcioni plan koji je predviđao vrlo kratke rokove za kompleksan zadatak izmjene Ustava i Izbornog zakona prije održavanja općih izbora u BiH. Naime, Vijeće ministara BiH je u marta 2010. usvojilo

⁶⁴ Član 3. Pravo na slobodne izbore:

Visoke strane ugovornice se obavezuju da u primjerenim vremenskim razmacima održavaju slobodne izbore s tajnim glasanjem, pod uvjetima koji osiguravaju slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnih tijela.

akcioni plan za izvršavanje ove presude shodno kojem je formirana radna grupa koja je zadužena za pripremu prijedloga amandmana na Ustav BiH i usklađivanje Izbornog zakona sa utvrđenim amandmanima. Međutim, ova radna grupa do danas nije polučila nikakve konkretne rezultate.

2.6. Politička kriza u Bosni i Hercegovini

Bosnu i Hercegovinu u 2012. godini obilježila je eskalacija političke, privredne i socijalne krize, a takvo stanje će se nastaviti sve dok ta zemlja ne dobije vlast koja će biti odgovornija od sadašnje, ocjena je Helsinškog komiteta (HK) Bosne i Hercegovine sadržana u godišnjem izvještaju o stanju ljudskih prava u toj zemlji. U izvještaju, koji je predstavljen u Sarajevu, HKBiH je ocijenio kako Bosna i Hercegovina još uvijek nije pravna država i daleko je od onoga što podrazumijeva demokratski uređeno društvo koje poštuje ljudska prava i slobode.⁶⁵

Za lidere ključnih političkih stranaka u Bosni i Hercegovini ocijenjeno je kako se ignorantno odnose prema javnosti i obavezama koje su javno preuzeli, a kao drastičan primjer navedeno je njihovo odbijanje da provedu presudu Evropskog suda za ljudska prava iz 2009. godine u predmetu „Sejdić i Finci“, kojom je ocijenjeno da Bosna i Hercegovina krši prava pripadnika nacionalnih manjina, jer im ne dopušta kandidiranje za članove Predsjedništva Bosne i Hercegovine i za delegate u Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH. Ustav Bosne i Hercegovine, kao temeljni dokument države, tako je i dalje izvor diskriminacije njenih građana.⁶⁶ „Svima su puna usta reformi, korištenje množine, govori o parcijalnom pristupu, različitim reformama svega i svačega. Nama je potrebna reforma, tj. cjelovito reformiranje privrednog sistema u svim njegovim aspektima te, zajedno sa njim, sistema socijalne zaštite. Drugim riječima, to je pristupanje EU, tj. stjecanje kandidature i pregovora o izmjenama svih zakona. Za tu reformu ne mora se čekati kandidatski status i bez toga se možemo uskladiti sa EU standardima uz, naravno, poštovanje specifičnosti BiH. Ključno je pitanje koncepcijskog polazišta, osnove reforme. Očigledni krah neoliberalizma, 'tržišnog fundamentalizma' u svjetskim razmjerima, tj. kriza globalizacije na njemu zasnovana, mora biti naučena lekcija. Dakle, bh. reforma mora biti izvan i protiv matrice neoliberalizma. Sa druge strane, mora biti van logike parcijalnog 'gašenja požara' tamo gdje izbiju te izvan površnih, uveliko pretjeranih procjena o našim glavnim potencijalima i

⁶⁵ AlJazeera Balkans, link: www.balkans.aljazeera.net/vijesti/helsinski-komit-et-bih-nije-pravna-drzava, datum pristupa: 9. 9. 2013. godine

⁶⁶ Ibid.

prednostima. Anegdotski rečeno, treba prestati misliti o čarobnim štapićima kao što je traženje nafte koja će nas spasiti. Ovdje je moguće izložiti samo moguću konceptijsku osnovu, ugaone tačke cjeline reforme. Fokusiranje na realni sektor, preciznije, na industriju ('reindustrijalizacija'). To istovremeno znači razvoj njene konkurentnosti, prije svega, radikalno unapređenje poslovnog ambijenta i podršku tehnološkom razvoju. Otvoreno je pitanje modela fiksnog kursa i Centralne banke kao *currency boarda*, tj. odustajanje od aktivne monetarne politike za male zemlje u tranziciji. Ne ulazeći u analize razloga za ili protiv, očigledno je da je vrijednost KM precijenjena (što odgovara uvoznom lobiju, a smanjuje konkurentnost našeg izvoza) i da KM treba devalvirati u odnosu na EUR. Naravno, to treba biti praćeno nizom, sistemom drugih mjera jer izolirana devalvacija daje samo kratkoročne efekte. Generalno rezanje potrošnje (što je pogrešan model izlaza iz krize u EU) nije rješenje. Treba promijeniti strukturu potrošnje – javnu potrošnju, posebno administraciju, značajno smanjiti, a investicionu potrošnju značajno povećati. Time se ne omogućuje samo povećanje zaposlenosti već i promjena njene strukture kroz 'tranziciju' neproduktivno zaposlenih u javnom sektoru u produktivno zapošljavanje u industriji. Naše tržište treba otvoriti domaćim proizvođačima, prije svega, u poljoprivredi, što znači zamjenu carinske zaštite svim oblicima bescarinske zaštite; oduzimanje onoga što je ostalo poslije pljačkaške privatizacije, kada se pljačka i korupcija utvrde u pravosudnom sistemu i pokušaj revitalizacije tih privrednih subjekata. Razvoj sistema socijalne zaštite ka sistemu socijalnog uključivanja, aktivirajući socijalno ugrožene i manjinske kategorije stanovništva.⁶⁷

Zaključak

Bosna i Hercegovina zaostaje sa obavezama na poljima vladavine prava i reformi, pa joj se šanse na putu ka Evropskoj uniji smanjuju umjesto da rastu. Bosna i Hercegovina je podijeljena država i društvo, vlada opća korupcija, ekonomska situacija je katastrofalna, nema slobode medija, a političari i dalje pribjegavaju zapaljivoj retorici sukobljavanja. Državnopravno uređenje Bosne i Hercegovine temelji se na njenom suverenitetu, teritorijalnoj cjelovitosti i političkoj nezavisnosti, što su osnove za koje postoji historijski kontinuitet, a na koje se poziva i Ustav Bosne i

⁶⁷ Papić, Ž., S. Cenić, V. Hadžović, T. Dmitrović (2013) *Politička, ekonomska i socijalna kriza u BiH 2012/2013.: Put ka novim politikama*, Inicijativa za bolju i humaniju inkluziju (IBHI), Sarajevo, str. 14, dostupno na: https://www.google.ba/?gws_rd=cr&ei=WsyVUsTGA6f_ygPI44GwDQ#q=politi%C4%8Dka+kriza+u+bih.

Hercegovine. Ustav Bosne i Hercegovine predstavlja aneks IV Dejtonskog mirovnog sporazuma sklopljenog 1995. godine u cilju prestanka ratnih djelovanja na prostoru Bosne i Hercegovine i uspostavljanja stabilnosti u tom regionu. Njime je ustanovljena struktura vlasti, zasnovana na ravnoteži snaga Hrvata, Bošnjaka i Srba, koji su Ustavom proglašeni konstitutivnim narodima i time im je dato isključivo pravo kandidature za Dom naroda i Predsjedništvo Bosne i Hercegovine. Time se direktno narušava biračko pravo pripadnika nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini i drugih koji se ne izjašnjavaju kao pripadnici konstitutivnih naroda. Međutim, kada govorimo o položaju nacionalnih manjima u Bosni i Hercegovini, ne možemo a da ne spomenemo još uvijek aktuelni slučaj „Sejdić i Finci“. Izborni sistem kao takav favorizira etničku zastupljenost. Tako etničke grupe glasaju za svoje stranke kao jedine svoje zaštitnike. To je posljedica kako odredbe Ustava koja predviđa nacionalnu zastupljenost u institucijama tako i činjenice da sistem nema efikasnih instrumenata kojima bi se obezbijedila sigurnost pripadnika pojedinih etničkih grupa. Da bi se izvršile određene promjene u postojećem Izbornom zakonu, trebalo bi mijenjati sve ustave – Ustav Bosne i Hercegovine, entitetske ustave i kantonalne ustave u Federaciji. Svi ovi ustavi, kao i izborni zakonodavstvo, preferiraju nacionalno izjašnjavanje i tako podstiču homogenizaciju na etničkoj osnovi. Bosna i Hercegovina i dalje zaostaje za zemljama regiona. Ono što BiH najviše treba je opsežna reforma, tj. reformiranje cjelokupnog privrednog sistema u svim njegovim aspektima te, zajedno sa njim, sistema socijalne zaštite. Sve dok se na političkoj sceni u BiH ne riješi spomenuti slučaj „Sejdić i Finci“, napredak će tapkati u mjestu, s obzirom da se ne može razmišljati o nekim evropskim standardima dok se ne riješi pitanje diskriminacije u samoj srži jedne pravne države, a to je ustav. Ono što je najbitnije, pored rješavanja presude „Sejdić i Finci“, jeste da se u svakom smislu trebaju jačati državne institucije, jer samim tim jača se i država, gdje se dolazi do veće snage same države, čime bi se mogle otkloniti sve barijere na putu jačanja BiH kao pravne države. U vezi s jačanjem državnih institucija, veliku potporu treba dati sudovima u BiH, a prije svega Sudu BiH, te zabraniti bilo kakav vid političkih i drugih napada na ove institucije, s obzirom da je zaštitni znak svake pravne države nezavisno pravosuđe.

Literatura

1. Alijević, M. (2010): „Pravna država: ideal ili stvarnost“, Sinergija – VI naučni skup, Bijeljina.
2. AlJazeera Balkans, link: www.balkans.aljazeera.net/vijesti/helsinski-komiteta-bih-nije-pravna-drzava.
3. Čepulo, D. (2001) *Vladavina prava i pravna država: Europska i hrvatska pravna tradicija i suvremeni izazovi*, Pravni fakultet, Zagreb.
4. Ćurak, N. (2011) *Izveštaj iz periferne zemlje: Gramatika geopolitike*, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo.
5. Fakultet za mediteranske poslovne studije Tivat, link: www.fms-tivat.me/predavanja1god/Poslovno_pravo_do_I_kolokvijuma.pdf.
6. Hinsley, F. H. (1989) *Sovereignty*, Cambridge University Press, August Cesarec d.o.o., Zagreb.
7. Kazić, V. (1997) „Ostvarivanje i zaštita ljudskih prava u BiH kroz praksu prava Ombudsmena i Doma za ljudska prava“, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Split.
8. Kurtćehajić, S. (2007) *Politički sistem Bosne i Hercegovine*, Sarajevo.
9. Lavić, D. (2005) „Suverena država: Temeljni pravopolitički projekt moderne“, Politička misao, Vol. XLII, Zagreb.
10. Lijphart, A. (1994) „Electoral Systems and party systems, a study of twenty seven democracies, 1945-1990“, Oxford University Press.
11. Lijphart, A. (1999) *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Copyright by Yale University, New Haven – London; prevele A. Knežević V. Golubin (2003): *Modeli demokratije: Oblici i učinak vlade u trideset šest zemalja*, Službeni list SCG, Beograd.
12. Lukić, R. (1964) *Teorija države i prava*, Savremena administracija, Beograd.
13. Lukić, R. (1995) *Uvod u pravo*, Službeni list SRJ, Beograd.
14. Marx, K., F. Engels (1971) *Dela*, tom 3, preveli Lj. Tadić i S. Bošnjak, Institut za izučavanje radničkog pokreta, Izdavačko preduzeće Prosveta, Beograd.
15. Muhić, F. (1998) *Teorija države i prava*, Magistrat, Sarajevo.
16. Muratović, R. (2008) *Moć i nemoć države blagostanja*, Institut za istraživanje zločina protiv čovječnosti i međunarodnog prava, Sarajevo.
17. Nojman, F. (1986) *The Rule of Law: Political Theory and the Legal System in Modern Society*; preveo S. Divjak: *Vladavina prava: Politička teorija i pravni sistem u modernom društvu*, „Filip Višnjić“, Beograd
18. Opća deklaracija o ljudskim pravima, link: www.ffzg.hr/hre-edc/Deklaracijaljp.pdf.
19. Opservatorij ljudskih prava u BiH, link: www.ljudskaprava.ba/problemi-ustavno-pravnog-okvira-u-bih-i-njegove-neprijemne/.
20. Osnovni ciljevi SPS-a: link: http://www.sps-ks.org/programsp/strana_1.html.

21. Papić, Ž., S. Cenić, V. Hadžović, T. Dmitrović (2013) *Politička, ekonomska i socijalna kriza u BiH 2012/2013.: Put ka novim politikama*, Inicijativa za bolju i humaniju inkluziju (IBHI), Sarajevo, dostupno na: https://www.google.ba/?gws_rd.
22. Pejanović, M. (1996) *Politički razvitak Bosne i Hercegovine u postdejtonskom periodu*, TKD Šahinpašić, Sarajevo.
23. *Politička, ekonomska i socijalna kriza u BiH 2012/2013.: Put ka novim politikama*, Inicijativa za bolju i humaniju inkluziju (IBHI), link: https://www.google.ba/?gws_rd=cr&ei=WsyVUsTGA6f_ygPI44GwDQ#q=&politi%C4%8Dka+kriza+u+bih.
24. Radošević, D. (2001) „Politička demokratizacija i neovisnost Centralne banke u Hrvatskoj“, Ekonomski institut, Zagreb.
25. Rodin, D. (2006) „Demokracija nije vladavina naroda niti vladanje narodom“, Politička misao, Vol. XLIII, Zagreb.
26. Seizović, Z. (2008) *Međunarodno javno pravo*, zbirka eseja, Univerzitet u Zenici, Zenica.
27. Transparency International BiH (2005) *Bosna i Hercegovina: Procedure usvajanja i izmjene zakona i propisa*.
28. Trnka, K. (2006) *Ustavno pravo*, drugo, dopunjeno i izmijenjeno izdanje, Fakultet za javnu upravu, Sarajevo.
29. Ustav Bosne i Hercegovine.
30. Visković, N. (1997) *Država i pravo*, drugo i izmijenjeno izdanje, Centar za dopisno obrazovanje, Birotehnika, Zagreb.
31. Zakošek, N. (1997) „Pravna država i demokracija u postsocijalizmu“, Politička misao, Vol. XXXIV, Zagreb.