

predhodno saopćenje / preliminary note
primljen / received: 20.12.2011.

UDK 342.33(497.6)(045):342.5(497.6)(045)

TEORIJA PODJELE VLASTI U SISTEMU DRŽAVNE VLASTI BOSNE I HERCEGOVINE

THEORY OF SHARED POWERS IN SYSTEM OF STATE GOVERNMENT OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

Davor TRLIN

J.U. Centar za edukaciju sudija i tužilaca u FBiH
Halida Nazečića 4, 71 000 Sarajevo
davor.trlin@cest.gov.ba

Sažetak:

Predmet ovog rada je vrsta, karakter i međusobni odnos državnih organa u polupredsjedničkom sistemu vlasti Bosne i Hercegovine, uz poseban osvrt na odnos organa javne uprave prema zakonodavnom, izvršnim i sudskim organima Bosne i Hercegovine. U raspravljanju ćemo objasniti teoriju podjele vlasti i njenu primjenu u sistemu državne vlasti Bosne i Hercegovine. Raspravljanje će se ograničiti samo na nivo vlasti Bosne i Hercegovine. U radu se autor koristio teorijskim i pravnim metodom kao osnovnim (tj. analizirana su, u mjeri u kojoj je to potrebno, odgovarajuća ustavna i zakonska rješenja), ali i sociološkim, politološkim, istorijskim i komparativnim kao pomoćnim. Neophodna je bila i adekvatna samostalna teorijska obrada postavljenog problema. Struktura rada je postavljena tako da rad sadrži: uvod, tri metodološke tematske cjeline i zaključak. U radu su, dakle, obrađena ključna pitanja teorije podjele vlasti i njene primjene u sistemu državne vlasti Bosne i Hercegovine u kontekstu međusobnih odnosa Parlamentarne Skupštine BiH, Vijeću ministara i Predsjedništva, Suda BiH i Ustavnog suda BiH. Posebno smo izdvojili organe javne uprave u odnosu na njihov položaj u sistemu državne vlasti BiH.

Ključne riječi: *Podjela vlasti, Oblici državne vlasti, Polupredsjednički sistem BiH, Javna uprava u sistemu vlasti BiH.*

Summary:

The subject of this paper is the type, nature and mutual relations between state bodies in the semi-presidential authority system in Bosnia and Herzegovina,

with special attention to the attitude of public administration bodies toward the legislative, executive and judicial bodies of Bosnia and Herzegovina. In the course of discussion we will explain the power-sharing theory and its application in the state authority system in Bosnia and Herzegovina.

The discussion will be limited only to the level of authority of Bosnia and Herzegovina. In the paper the author used theoretical and legal methods as the main ones (i.e. some constitutional and legal instruments were analyzed as required), as well as the social, political, historical and comparative methods as auxiliary ones. It was also necessary to theoretically explore the issue concerned adequately and independently.

The paper is structured as follows: introduction, three methodological topics and conclusion. More specifically, the paper addresses the key issues of the power sharing theory and its application in the state authority system of Bosnia and Herzegovina in the context of relations between the Parliamentary Assembly of BiH, Council of Ministers and the Presidency, the Court of BiH and Constitutional Court of BiH. We have singled out the public administration bodies with respect to their position in the BiH state authority system.

Key words: *Power-sharing, forms of state authority, the BiH semi-presidential system, public administration in the BiH authority system.*

1. UVOD

Polupredsjednički sistem državne vlasti je jedan od aktuelnih oblika državne vlasti u savremenim ustavnim sistemima. Apliciran je i u državama tranzicije, ali i u nekim državama tzv. trećeg svijeta.

Sve bivše real – socijalističke države su 90 – ih godina prošlog vijeka napustile autoritarni skupštinski sistem vladavine i, u procesu demokratskih reformi i tranzicije, prešle na funkcionalnu podjelu vlasti. Među njima je bila i Bosna i Hercegovina. U ovom radu ćemo analizirati prirodu sistema vlasti BiH, a naposljetku, posebno, položaj javne uprave u sistemu državne vlasti Bosne i Hercegovine. Dakle, kada kažemo „sistem državne vlasti“, vidi se da ćemo raspravu ograničiti samo na nivo državne vlasti Bosne i Hercegovine, jer samo ona ima državnu vlast, a ne i na sistem vlasti federalnih jedinica Bosne i Hercegovine – entiteta, sistem vlasti Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, kao

administrativne jedinice lokalne samouprave pod direktnim suverenitetom Bosne i Hercegovine, sistem vlasti kantona, niti na sistem vlasti jedinica lokalne samouprave. Posebno ćemo, dakle, obraditi odnos organa javne uprave Bosne i Hercegovine prema zakonodavnom predstavničkom tijelu Bosne i Hercegovine – Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, Vijeću ministara Bosne i Hercegovine, kao višem segmentu izvršne vlasti Bosne i Hercegovine, te sudskim organima Bosne i Hercegovine – Sudu Bosne i Hercegovine (redovno sudstvo) i Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (ustavno sudstvo).

2. TEORIJA PODJELE VLASTI KAO ORGANIZACIONI PRINCIP SAVREMENIH POLITIČKIH SISTEMA

U redovima koji slijede, govorićemo isključivo o podjeli vlasti u horizontalnom smislu,¹ tj. o funkcionalnoj podjeli vlasti. Ne interesuje nas vertikalna, odnosno teritorijalna podjela vlasti, podrazumijevajući pod tom sintagmom decentralizaciju i centralizaciju u unitarnim državama, odnosno federalizam u federacijama, kao odnos organa užih i organa širih političko teritorijalnih jedinica.

Teoriju o podjeli vlasti je prvi izložio Aristotel, a nalazimo ju i kod Marsilija Padovanskog i kod Džona Loka, u djelu „Dvije rasprave o vladi“ (1690. godina), a razradio ju je, iako ju nije nazvao „teorijom podjele vlasti“ Šarl Luj Monteskje, u svom djelu „O duhu zakona“ (1748. godina). Dakle, doktrine o podjeli vlasti su postojale još u antičkim državama. Međutim, razvoj ovih, pravnih i političkih, teorija je započeo u Novom vijeku, kada su postale osnov savremenih ustavnih i političkih sistema.

Teorije o (funkcionalnoj) podjeli vlasti se mogu klasificirati u tri skupine: dualističke, trijalističke i kvadrilističke. Prema dualističkim,² državna vlast se ostvaruje samo kroz dvije funkcije: donošenje (nadležna je zakonodavna vlast - legislativa) i izvršavanje opštih pravnih normi (nadležna je izvršna vlast - egzekutiva). Najpoznatije i najzastupljenije, u teoriji i savremenim ustavnim sistemima, su ove druge, trijalističke. Prema ovoj teoriji, postoje tri funkcije:

1 „Pod pojmom „organizacija vlasti“ razumijevaju se ustavno utvrđeni ili zbiljski odnosi između organa (zakonodavnih, izvršnih, upravnih i sudskih), kako na razini države kao cjeline tako i na razini lokalne zajednice, ako se radi o federativnoj državi, tada i na razini federativnih jedinica. Radi se o horizontalnom odnosu državnih organa na istoj razini obavljanja državnih funkcija odnosno vršenja državne vlasti“: Sokol – Smerdel, 1988., str. 5.

2 Najpoznatiji predstavnici ove teorije su: Džon Lok, Žan Žak Ruso, Kare de Malber i Hans Kelzen.

zakonodavna, izvršna (upravna) i sudska. Ovaj koncept je našao poziciju u brojnim dokumentima o ljudskim pravima i brojnim ustavima,³ ali i ustavno-političkoj praksi. Monteskje, najpoznatiji predstavnik trijalističkih teorija, ipak, ne zagovara potpunu odvojenost grana državne vlasti, već se zalaže i za njihovu izvjesnu saradnju. Ta saradnja se ostvaruje putem sistema teže i protivteže između pojedinih grana vlasti, čime se ostvaruje ograničavanje i kontrola jedne grane vlasti u odnosu na drugu. U praksi se pokazalo da je nemoguće provesti podjelu vlasti u čistom obliku. Većinom ustavi koji predviđaju ovaj koncept, propisuju i oblike odstupanja od njega, ali tako da su grane vlasti ravnopravne i nezavisne, uz određena međusobna ograničavanja. Ovu koncepciju zagovaraju još npr. Georg Jelinek, Leon Digi...

Trijalističku koncepciju podjele vlasti je najdosljednije sproveo Ustav Sjedinjenih Država,⁴ etablirajući podjelu ovlasti (eng. „shared powers“) između Predsjednika SAD (izvršna vlast), Kongresa (zakonodavna vlast) i Vrhovnog suda SAD (sudska vlast), kao i efikasan mehanizam njihove međusobne kontrole, sistem tzv. „kočnica i ravnoteže“ (eng. „checks and balances“), a koji se definirali glavni tvorci Ustava SAD, Medison i Hemilton. Tako Kongres, osim činjenice da donosi zakone, ustavnim ovlastima i aktivitetom svojih domova, utiče na Predsjednika SAD. Tako Senat potvrđuje imenovanje funkcionera od strane Predsjednika SAD i ratifikuje međunarodne ugovore koje Predsjednik zaključi, a Predstavnički dom donošenjem budžeta. S druge strane, Predsjednik ima povratni odnos prema Kongresu i zakonima koje on donosi: on ima pravo suspenzivnog veta na zakone koje Kongres usvoji (tj. pravo odlaganja primjene zakona), a takođe na zakonodavnu aktivnost Kongresa snažno utiče i Govor o stanju Unije/Nacije⁵ (eng. „State of Union address“), kojeg Predsjednik SAD tradicionalno (mjesec januar svake godine) održi na zajedničkoj sjednici oba doma Kongresa SAD, ili im ga u formi izvještaja proslijedi (s tim da je ova prva varijanta običaj).

3 Npr. Ustav Republike Srbije od 2006. godine u članu 4. uređuje: „Uređenje vlasti počiva na podjeli vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku- - Odnos tri grane vlasti zasniva se na ravnoteži i međusobnoj kontroli- - Sudska vlast je nezavisna.“ Ili Ustav Savezne Republike Njemačke od 1949. godine, koji u članu 20. propisuje: „Cjelokupna državna vlast proizilazi iz naroda. Nju vrši narod putem izbora i glasanja i preko posebnih zakonodavnih, izvršnih i sudskih organa“.

4 S druge strane, postoje i autori koji negiraju realnu vrijednost ovog instituta. Tako Woodrow Wilson u svom djelu „Kongresna vlada“ piše da politička i ustavna istorija SAD nije istorija podjele vlasti već jedne od vlasti, a prvenstveno zakonodavne – Kongresa.

5 Ustavni osnov za ovaj institut je Član II. stav 3. Ustava SAD.

Kod tzv. impeachmenta, Predstavnički dom Kongresa podnosi optužnicu,⁶ a najvišim funkcionerima SAD, uključujući i Predsjednika SAD onda može da sudi Senat.⁷ Sudovi u pravosudnom sistemu SAD imaju pravo da izjave tzv ekscipciju neustavnosti, tj, da odbiju, pri rješavanju konkretnog spora, da primijene zakon koji smatraju neustavnim, gdje onda Vrhovni sud SAD odlučuje je li taj zakon u skladu sa Ustavom SAD.

Kvadrilističke teorije (predstavnici Oto Majer i Moris Oriju) svrstavaju državne funkcije u četiri grupe: zakonodavna, izvršna, upravna i sudska. Međutim, podjela izvršne vlasti na „vladu“, kao viši segment izvršne vlasti i „upravu“,⁸ niži segment izvršne vlasti postoji i u trijalističkim teorijama.

Na ovom mjestu moramo objasniti pojam „sistem vlasti“. Najjednostavnije rečeno, to je mehanizam odnosa zakonodavne, izvršne i sudske vlasti, zasnovan na ustavu.⁹ Ipak, centralno je pitanje odnosa legislative i egzekutive. Koji će sistem (oblik) državne vlasti biti prihvaćen zavisi od brojnih faktora, a najvažniji su: ustavno uređenje određene države, ekonomski i socijalni sistem, nacionalne, rasne, konfesionalne i klasne specifičnosti države, historija, tradicija, običaji, kulturni ambijent, geografski položaj, međunarodni odnosi, vanjska politika države i informacijski sistem. Sistem državne vlasti, zajedno sa nedržavnim političkim subjektima (političke stranke, sindikati, interesne grupe, lobiji, nevladine organizacije, zatvorena društva, mas – mediji, javno mnijenje, itd...) čini politički sistem, kao jedan od četiri oblika države.¹⁰

6 Vidjeti: Član I stav 2. Ustava SAD.

7 Vidjeti: Član I stav 3. Ustava SAD.

8 „Prema nekim piscima, funkcija vlade sastoji se u izvršavanju dispozicija ustava u vršenju slobodne delatnosti koja nije regulisana pravom, dok se funkcija uprave sastoji u izvršavanju dispozicija zakona i vršenju slobodne delatnosti (diskrecione vlasti) koja je priznata pravnim poretkom“: Marković, 2009. godine, str. 168.

9 „Svi ustavi dodjeljuju zadaću stvaranja i primjenjivanja zakona i drugih propisa određenim grupama ljudi, koje grupe formiraju određene organe i realiziraju različite uloge“: Bačić, 1997., str. 219.

10 Oblik države je „način na koji je organizovana, tj. sastav i veza njenih organa, kako među sobom tako i s narodom“: Dr. Radomir D. Lukić sa dr. Budimirom Košutićem, Uvod u pravo, sedmo izdanje, Naučna knjiga, Beograd, 1985., str. 133. Oblik države se, dakle, sastoji od četiri elementa: 1. organizacija države, 2. sastav državnih organa, 3. međusobna veza državnih organa i 4. veza države sa stanovništvom preko njenih organa. Postoje četiri državna oblika: 1. oblik vladavine, 2. oblik političkog režima, 3. oblik političkog sistema i 4. oblik državnog uređenja.

Iz koncepta podjele vlasti proizilaze tri sistema državne vlasti: predsjednički, parlamentarni i polupredsjednički.

Kod predsjedničkog, podjela vlasti se manifestuje tako da su grane vlasti strogo odvojene, posebno zakonodavna i izvršna. One su ravnopravne i koče jedna drugu, da ne bi došlo do paralize sistema. U ovom sistemu su funkcija šefa države i premijera povjerene jednoj osobi, izvršnu vlast ima šef države, a zakonodavnu parlament. Riječ je o tzv. monocefalnoj egzekutivi. Šef države se bira neposredno.¹¹ U ovom sistemu, za razliku od parlamentarnog, jedna državna vlast ne može oboriti drugu (npr. predsjednik ne može raspustiti parlament). Najpoznatiji predsjednički sistem je predsjednički sistem SAD, čije smo neke elemente objasnili u prethodnim redovima. Ovaj sistem je oponašan u brojnim državama, posebno u državama tzv. Trećeg svijeta (tzv. prezidencijalizam), gdje šef države u potpunosti dominira u sistemu državne vlasti, uz brojne smjene državne vrhuške, vojnim ili državnim udarima. Ovaj sistem, stoga, ne poštuje osnovne vrijednosti predsjedničkog sistema – podjelu i ravnotežu vlasti.

Parlamentarni sistem ili parlamentarizam je onaj sistem vlasti gdje je egzekutiva bicefalna, manifestovana u šefu države i u vladi; gdje postoji uska veza („prožimanje“)¹² između vlade i parlamenta, jer predsjednik vlade i ministri proizilaze iz političke frakcije koja ima većinu u parlamentu; jer parlament može da opozove vladu nakon što joj izgleda nepovjerenje (vlada je politički odgovorna parlamentu)¹³ i jer vlada ima pravo da raspusti parlament i raspiše nove izbore. Podjela vlasti je ovdje gipko primijenjena, postoji ravnoteža i harmonija različitih vlasti. Parlamentarizam je nastao u Ujedinjenom Kraljevstvu Velike Britanije i Sjeverne Irske. Danas je taj „britanski“ parlamentarizam dvostranački (postoji i višestranački parlamentarni sistem vlasti)¹⁴. U teoriji se spominju još: dualistički, monistički, klasični, „racionalizovani“,¹⁵ itd.

11 U SAD Predsjednika bira kolegij elektora, a elektore biraju birači svake od states. Oni onda biraju predsjednika i potpredsjednika. Vidjeti: Amandman XII na Ustav SAD.

12 „Parlamentarnu vladu odlikuje prožimanje legislative i egzekutive“: R. Basta, 1984. godine, str. 136.

13 „Bit sustava parlamentarne vlade, prema klasičnoj i, po našem mišljenju, još uvijek aktuelnoj teoriji, čini politička odgovornost izvršne vlasti pred parlamentom. O tome za klasične autore nije bilo nikakve dvojbe.“: Smerdel, 2010. godina, str. 634.

14 „Parlamentarni višestranački sistem egzistira obično u onim parlamentarnim političkim sistemima u kojima postoji proporcionalni izborni sistem“: Sadiković, 1998. godine, str.154.

15 Ratko Marković, navedeno djelo, str. 197.

Polupredsjednički (mješoviti) sistem vlasti, kao kombinacija principa predsjedničkog i parlamentarnog sistema vlasti, karakteriše da je šef države, u pravno-političkom položaju nezavisan od parlamenta; da se šef države bira neposredno; da mu je mandat duži od mandata članova parlamenta i da šef države ima značajna ovlašćenja i prema vladi (ne mora svaki akt šefa države imati premapotpis predsjednika vlade ili nadležnog ministra) i prema parlamentu (može ga raspustiti). Vlada proizilazi iz parlamenta i politički mu je odgovorna. Vlada može, preko šefa države, sudjelovati u raspuštanju parlamenta. Međutim, budući da i šef države i vlada imaju isti demokratski legitimitet (neposredni izbori), a da često dolazi do pravno - političkih nesuglasica između ova dva organa, blokada sistema je jako česta. Ovaj sistem državne vlasti je zastupljen u: Francuskoj (pored Ustava od 1958. godine, za uvođenje ovog sistema značajan je i referendum od 1962. godine), Austriji, Portugalu, Finskoj, Island, Bugarska, Rumunija... Postoje autori koji negiraju ovaj sistem kao zaseban oblik državne vlasti, već ga svrstavaju kao jednu od podvarijanti parlamentarnog sistema. Tako ga Sokol i Smerdel nazivaju „parlamentarizmom poremećene ravnoteže u korist izvršne vlasti“.¹⁶

Socijalistička pravna teorija se kritički odnosila prema konceptu podjele vlasti i za nju je ovaj princip prvenstveno sredstvo za očuvanje političkih pozicija buržoazije. Tako npr. Lenjin nije za ukidanje zakonodavnih predstavničkih tijela u socijalističkoj državi, ali on smatra da takvo tijelo ne smije biti istovjetno sa onim zakonodavnim predstavničkim tijelima u buržoaskoj državi, već da ono treba biti izborno i smjenjivo, da bi se u njemu mogli, kao članovi, mijenjati brojni građani. Zakonodavni predstavnički organ treba biti radna ustanova, a ne „brbljaonica“,¹⁷ što treba da bude praćeno dokidanjem izvršne vlasti u klasičnom obliku iz sistema podjele vlasti. I u doktrini fašizma i nacizma¹⁸ je kritikovano načelo podjele vlasti, u kontekstu slabljenja jedinstva i efikasnosti države.

Ustavne proklamacije teorije podjele vlasti su veoma značajne kod tumačenja ustava, kada ustavno – pravne norme ne uređuju koji bi državni organ trebao obavljati konkretnu državnu djelatnost.

16 Vidjeti: Sokol – Smerdel, 1998. godine, str. 253.

17 „...izlaz iz parlamentarizma, naravno, nije uništenje predstavničkih ustanova i izbornosti nego u pretvaranju predstavničkih ustanova iz brbljaonica u „radne ustanove“: Iljič Lenjin, 1947. str. 43.

18 „Ni u jednom domu zastupnika, ni u jednom senatu nema mjesta glasanju. To su institucije za rad, a ne strojevi za glasanje. Pojedini član ima savjetodavni glas, ali nikad odlučujući. Odlučujući glas imaju samo odgovorni predsjednici“: Hitler, 1937. godina, str. 137.

Pored koncepta funkcionalne podjele vlasti, postoji i teorija jedinstva vlasti, prema kojoj je nosilac i zakonodavne i izvršne i sudske vlasti, jedan te isti državni organ. Postoje dvije varijante ovog sistema jedinstva vlasti: autoritarni/autokratski (primijenjen npr. u bivšim ex socijalističkim državama) i demokratski (koji postoji danas u Švicarskoj)¹⁹. Kod prve, funkcije su objedinjene u skupštini, zakonodavnoj vlasti, a kod druge u izvršnoj. Ova teorija je u ustavnopravnoj teoriji slabo razrađena²⁰ (osim u socijalističkoj teoriji), a u daleko manjoj je mjeri primijenjena od teorije podjele vlasti u istorijskim i savremenim ustavnim sistemima.²¹

3. KARAKTER POLITIČKOG SISTEMA BOSNE I HERCEGOVINE

Politički sistem Bosne i Hercegovine se sastoji od dva segmenta. Prvi su nedržavni politički subjekti u Bosni i Hercegovini. Ovaj segment ustavi u Bosni i Hercegovini ne predviđaju, ali ih i ne zabranjuju. Drugi aspekt političkog sistema Bosne i Hercegovine je sistem njene državne vlasti. Kakva je njegova pravna priroda?

Amandmanima na Ustav SR BiH iz 1990. godine, etablirano je u BiH načelo podjele vlasti. Do tada je bilo zastupljeno načelo jedinstva vlasti, odnosno bio je prihvaćen skupštinski sistem vlasti. Princip podjele vlasti je prihvatio i Aneks 4 Opšteg okvirnog sporazuma za mir (Ustav BiH).

Razlikujemo, kako smo ranije naveli, kao oblik državne vlasti, predsjednički, parlamentarni, polupredsjednički i skupštinski sistem. Prva tri proizilaze iz načela podjele vlasti dok ovaj zadnji, skupštinski je posljedica provođenja načela jedinstva vlasti. U bosanskohercegovačkoj pravnoj teoriji je većinsko shvatanje da je Bosna i Hercegovina prihvatila polupredsjednički (mješoviti) sistem državne vlasti, odnosno polupredsjednički politički sistem. Koje su njegove karakteristike?

19 *Bio je propisan i u Montanuarskom ustavu Francuske od 1791. godine, (u tzv. konventskom sistemu), koji nikada nije stupio na snagu.*

20 *„Čak preovlađuju i različiti nazivi, pa se umjesto pojma „jedinstvo vlasti“ koriste pojmovi „konfuzija vlasti“, „koncentracija vlasti“, „subordinacija vlasti“ i sl.“: Pobrić, 2000. str. 142.*

21 *„S obzirom na manju i sve rjeđu primjenu teorije o jedinstvu vlasti, u ustavnoj teoriji ona je slabije razrađena. Neki autori negiraju posebnost ove teorije. Oni su skloni mišljenju da je izjednače sa sistemom parlamentarne vladavine, ističući da je i u jednom i u drugom slučaju vlada pod političkom kontrolom zakonodavnog tijela.“: Trnka, 2006., str. 226. i 227.*

Kao prvo, polupredsjednički sistem državne vlasti u Bosni i Hercegovini možemo definisati kao metod uređivanja organizovanja vršenja vlasti Bosne i Hercegovine i uspostavljanja odnosa između specijalizovanih grana njene državne vlasti. Zakonodavnu funkciju na nivou BiH obavlja Parlamentarna skupština BiH, izvršnu Predsjedništvo BiH i Vijeće ministara BiH, a sudsku – Sud BiH (koji nije pozicioniran u tekst Ustava, već je, pod pritiskom međunarodne zajednice uspostavljen tek 2000. godine). Ustavni sud je predviđen Ustavom Bosne i Hercegovine (član VI uređuje nadležnosti ove institucije). Ustav BiH, inače, predviđa samo pet institucija BiH: Ustavni sud, Parlamentarnu skupštinu, Predsjedništvo, Vijeće ministara i Centralnu banku.

Predsjedništvo BiH, koje se sastoji od tri člana svoj demokratski legitimitet izvodi iz volje birača koju oni izražavaju putem neposrednih izbora, ali se ne bira sa cijelog teritorija BiH (i shodno tome i nema puni demokratski legitimitet), već dva člana Predsjedništva, Bošnjaka i Hrvata biraju neposredno građani na teritoriji F BiH, a član Predsjedništva iz reda srpskog naroda se bira neposredno, na teritoriji RS. Može se osnovano ustvrditi da je Ustav BiH, što se tiče aktivnog i pasivnog biračkog prava, ugrozio principe jednakosti i nediskriminacije građana. Prema tekstu Ustava BiH, samo pripadnicima konstitutivnih naroda može pripasti funkcija člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine (ali i funkciju poslanika u Domu naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine i njihovih zamjenika).

Ove funkcije, iako Ustav BiH u članu II. tačka 4. , zabranjuje diskriminaciju,²² ne mogu pripasti licima koji su prema popisu stanovništva iz 1991. godine građani Bosne i Hercegovine (Romi, Jevreji, Ukrajinci, Slovenci...) ili onih koji se ne identifikuju nekim etničkim određenjem. Ustav Bosne i Hercegovine propisuje: „Predsjedništvo Bosne i Hercegovine se sastoji od tri člana: jednog Bošnjaka i jednog Hrvata, koji se biraju neposredno sa teritorije

22 „Kod izbora članova Predsjedništva BiH treba imati u vidu preambulu Ustava BiH (Aneksa 4 Dejtonskog sporazuma), prema kojoj su Bošnjaci, bosanski Hrvati i bosanski Srbi (uz „ostale“ i građane BiH) konstitutivni u BiH, a ne samo diskriminacionu odredbu kao što je čl. IV 1. i 2., te član V 1. Ovo pokazuje da sam Ustav BiH unutar sebe nije usklađen, tj. da postoje odredbe u bh Ustavu koje se međusobno isključuju. Protivrječnost na koju su ukazali mnogi postaje jasnija kada se ukaže na ustavnu odredbu koja zabranjuje diskriminaciju (čl. II tač. 4. Ustava BiH). Ovdje se radi o diskriminaciji u pogledu postojanja aktivnog i pasivnog biračkog prava građana BiH. Postojanje tog prava je općeprihvaćena civilizacijska tekovina koja je promovisana na nivo principa (opće, jednako i neposredno biračko pravo). Dejtonski sporazum je kod izbora članova Predsjedništva BiH (i u nekim drugim situacijama) to pravo ukinuto za građane BiH da bi zadovoljio stvarne interese agresora na BiH, kao i interese srpsko-hrvatske iredente u samoj BiH.“: Duvnjak, 2002.

Federacije, i jednog Srbina, koji se bira neposredno sa teritorije Republike Srpske“.²³ Ustav BiH, dalje, u članu V, tačka 1. pod a.) propisuje: „Članovi Predsjedništva biraju se neposredno u svakom entitetu (tako da svaki glasač glasa za popunjavanje jednog mjesta u Predsjedništvu)...“. Dakle, dejtonski ustavotvorac je onemogućio Bošnjacima i Hrvatima koji žive u Republici Srpskoj, i Srbima koji žive u Federaciji, kao i svim onim koji ne spadaju u kategoriju konstitutivnih naroda, pasivno biračko pravo za funkcije člana Predsjedništva BiH (i Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH), a svim ovim kategorijama je onemogućio aktivno biračko pravo – uz lica koja ne spadaju u neki od konstitutivnih naroda, Bošnjaci, Srbi i Hrvati ne mogu birati srpskog člana Predsjedništva, a takođe lica koja spadaju u ova tri konstitutivna naroda, a žive u Republici Srpskoj, ne mogu birati bošnjačkog i hrvatskog člana Predsjedništva. Smatramo da ni izbor šefa države, kakav se predlagao tzv. „aprilskim paketom“ ustavnih reformi iz 2006. godine, ne bi doveo do ostvarivanja ovog ljudskog prava.²⁴ U nekim budućim promjenama Ustava BiH mora se proklamovati opšte i jednako biračko pravo, posebno s obzirom na Presudu Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu u predmetu Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine.²⁵

Izvršna vlast Bosne i Hercegovine je bicefalna (sa „dva lica“). Čini ju, pored Predsjedništva BiH i Vijeće ministara BiH. Prema članu V/4.c. Ustava BiH, Vijeće ministara je politički odgovorno Predsjedništvu: „Vijeće ministara će podnijeti ostavku ukoliko mu Parlamentarna skupština izglasa nepovjerenje“. Član IV/3.g Ustava BiH govori o pravu raspuštanja Doma naroda PS BiH, od strane Predsjedništva i o pravu Doma naroda na samoraspuštanje: „Dom naroda se može raspustiti odlukom Predsjedništva ili samog Doma, pod uslovom da je odluka Doma o raspuštanju donijeta većinom koja uključuje većinu delegata iz reda najmanje dva naroda, bošnjačkog, hrvatskog ili srpskog. Dom naroda koji je izabran u prvim izborima poslije stupanja na snagu ovog Ustava ne može biti raspušten“. Ovo pravo Predsjedništva da raspusti Dom naroda je element parlamentarizma.

23 Vidjeti: Član V Ustava Bosne i Hercegovine.

24 Podsjetimo, po ovom „paketu“, članovi Predsjedništva bi se birali u Parlamentarnoj skupštini BiH.

25 Prema ovoj presudi, utvrđeno je da postoji kršenje člana 14. u vezi sa članom 3. Protokola br. 1. Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, a koja se odnosi na nemogućnost aplikanata da se na izborima kandiduju za Dom naroda PS BiH, kao i da postoji povreda člana 1. Protokola br. 12. zbog nemogućnosti aplikanata da se kandiduju izborima za Predsjedništvo BiH.

Ustav BiH ne sadrži rješenja koja uređuje pitanje reagovanje državne vlasti u slučaju nastupanja vanrednih prilika. Potrebno je u budućim ustavnim izmjenama Ustav BiH dopuniti odredbama koje regulišu preuzimanje zakonodavnih nadležnosti od strane izvršnih vlasti u slučaju nužde, te obim prenosa tih ovlaštenja, s obzirom na prirodu stanja nužde (tj. je li riječ o prirodnoj katastrofi, ratnom stanju, stanju neposredne ratne opasnosti, itd...).²⁶ Ipak, ovdje treba napomenuti da je Zakon o odbrani Bosne i Hercegovine u članu 12. stav 1, pod a) i b) propisao da je Predsjedništvo, nakon odluke donesene konsenzusom, ovlašteno da od Parlamentarne skupštine zahtijeva proglašenje ratnog stanja i/li vanrednog stanja.

4. OSVRT NA ODNOS ORGANA JAVNE UPRAVE PREMA ZAKONODAVNOM, IZVRŠNIM I SUDSKIM ORGANIMA BOSNE I HERCEGOVINE

Javna uprava je dio tzv. **javnog sektora**. Javni sektor u Bosni i Hercegovini, pored javne uprave, obuhvata i:

1. organe zakonodavne vlasti,
2. organe izvršne vlasti,
3. organe sudske vlasti,
4. sve djelatnosti u koje država Bosna i Hercegovina, njeni entiteti, kantoni u entitetu Federacija Bosne i Hercegovine, gradovi i opštine u Bosni i Hercegovini, obavljaju na osnovu zakona (obrazovanje, penziono-invalidska, socijalna i zdravstvena zaštita) i
5. javna preduzeća, odnosno privredna društva sa javnim kapitalom.²⁷

Javna uprava obuhvata: državnu upravu, preduzeća i ustanove kojim su povjerena javna ovlaštenja (i ovo je javna uprava Bosne i Hercegovine o kojoj će u redovima koji slijede biti riječi) i nosioce upravne djelatnosti organa lokalne samouprave. Dakle, državna uprava nije isto što i javna uprava. Javna uprava je širi pojam od državne uprave, to jest državna uprava je jedan segment javne uprave. Državnu upravu čine samo oni državni upravni organi i državne upravne organizacije koji vrše upravnu djelatnost na osnovu pozitivno-pravnih propisa.

²⁶ „Do tada opravdano je prikloniti se onim teorijskim stavovima koji zahtijevaju brzo i efikasno djelovanje izvršne vlasti kad nastupe takve prilike“: Trnka, 2006., str. 229.

²⁷ Javna uprava se u medijima često pogrešno poistovjećuje sa javnim preduzećima.

„Dejtonski“ Ustav upravu tretira u okviru izvršne vlasti. Dva državna ministarstva se spominju u Ustavu, a ostala u Zakonu o Vijeću ministara BiH i Zakonu o ministarstvima i drugim organima uprave BiH. Brojni organi uprave su nastali aktivitetom Visokog predstavnika (npr. Državna granična služba, Agencija za statistiku, Uprava za indirektno oprezivanje...).

Javna uprava, kao niži segment izvršne vlasti u savremenim ustavnim sistemima, više nema osnovnu funkciju osiguravanja državne vlasti od unutrašnjih i vanjskih napada. U modernom društvu, parlament (genusni pojam za sva zakonodavna predstavnička tijela) je organ države u kojima se ostvaruje i ispoljava volja građana te države, a „vlada“ (kao viši segment izvršne vlasti) i javna uprava (kao niži segment izvršne vlasti izvršavaju volju građana (uz napomenu da „vlada“ teži i da odlučuje). Javna uprava u savremenom društvu ima veliku ulogu u pripremanju javne politike (npr. izrada određenih ekspertiza ili strategija, a takođe provodi odluke parlamenta i vlade. Javna uprava je „kičma“ državne vlasti u savremenim ustavnim sistemima koji su prihvatili teoriju podjele vlasti, ona je ili glavni ili isključivi oslonac državne vlasti. Sve što je napisano u prethodnim redovima se odnosi i na javnu upravu BiH.

Kada je riječ o odnosima između Parlamentarne skupštine BiH i organa javne uprave, treba napomenuti da ona (PS BiH), prema članu IV/4.b i članu IV/4.c, odlučuje o izvorima i iznosu sredstava za rad institucija Bosne i Hercegovine i da odobrava budžet Bosne i Hercegovine. Prema članu V/4, Predsjedavajući Vijeća ministara imenuje ministre (kao rukovodeće državne službenike u državnoj upravi BiH). Ministri preuzimaju dužnost odmah po odobrenju Predstavničkog doma. Član V/4.a Ustava BiH propisuje da su Predsjedavajući i ministri odgovorni za provođenje: politike i odluka Bosne i Hercegovine u oblastima nadležnosti institucija BiH; koordinacije međuentitetskih aktivnosti u stvarima koje se ne nalaze u nadležnosti institucija BiH, na podsticanje od strane Predsjedništva, ako se jedan od entiteta tome ne usprotivi; kao i dodatnih nadležnosti BiH. O svemu ovome, oni Parlamentarnoj skupštini podnose izvještaj. Na prijedlog Predsjedništva, prema članu VIII/1. Ustava BiH, Parlamentarna skupština svake godine usvaja budžet, koji je neophodan organima javne uprave za izvršavanje nadležnosti institucija BiH.

Vijeće ministara je više „okrenuto“ Parlamentarnoj skupštini, nego državnoj upravi. Ono se stara o provođenju politike i odluka BiH u oblastima iz stavova 1, 4 i 5 člana III. Ustava BiH. Državna uprava i ustanove kojima su povjerena javna ovlašćenja, u skladu sa normativnim rješenjima, imaju, parafrazirano,

i slijedeće nadležnosti: izvršavanje zakona; propisa i opštih akata Vijeća ministara; sprovođenje utvrđene politike; praćenje stanja u određenoj oblasti državne uprave; rješavanje u upravnim stvarima; upravni nadzor; izrada stručnih elaborata, strategija, analiza, izvještaja, programa... Organi javne uprave u odnosu na zakonodavni i izvršne organe BiH u sistemu državne vlasti BiH, mogu biti: stavljeni pod normativnu vlast PS BiH i VM BiH, u vidu propisivanja nadležnosti organa javne uprave; mogu biti autonomni u odnosu na zakonodavni i izvršne organe BiH; biti politički kontrolisani od strane Parlamentarne skupštine; biti nadzirani od strane Predsjedništva i Vijeća ministara; zakonodavni i izvršni organi mogu uticati na finansiranje njihovog rada; usmjeravati im rad...

Iako iz funkcionalne podjele vlasti neminovno proizilazi nezavisnost sudstva, postoje i neka pitanja odnosa organa javne uprave Bosne i Hercegovine i organa njene sudske vlasti. Taj se odnos manifestira u slijedećim aspektima:

1. Međusobna autonomija organa javne uprave i organa sudske vlasti. Ovi organi su dužni da međusobno priznaju odluke jedni drugima.
2. Vezanost organa javne uprave i organa sudske vlasti. „Vezanost“ ovdje znači da jedan organ, kada obavlja poslove iz vlastite nadležnosti, mora da prizna pravosnažnost akta drugog organa, njemu da prilagodi vlastiti akt, te da ne smije donijeti akt drugog pravnog efekta.
3. Sudska kontrola javne uprave. Upravni spor pred Sudom Bosne i Hercegovine se može voditi protiv bilo kojeg akta organa javne uprave. Iz ovog se vidi da je sudska zaštita protiv akta organa javne uprave dosta široka i da odgovara demokratskom političkom režimu.
4. Sukob nadležnosti. On može biti pozitivan i negativan. Pozitivan je kad se organ javne uprave i sud proglašavaju nadležnim da rješavaju istu stvar, a negativan kad se oba proglašavaju nenadležnim. Aneks 4 Opšteg okvirnog sporazuma za mir propisuje da Ustavni sud Bosne i Hercegovine odlučuje o sukobu između institucija Bosne i Hercegovine (Član VI/3.a). Postupak pred Ustavnim sudom mogu pokrenuti: član Predsjedništva BiH, predsjedavajući Vijeća ministara, predsjedavajući ili njegov zamjenik bilo kojeg doma zakonodavstva, od strane jedne četvrtine bilo kojeg doma entiteta.
5. Prethodno pitanje. To je pitanje bez kojeg se ne može u upravnom postupku riješiti upravna stvar ako je ova pitanje koja spada u domen sudske nadležnosti, da bi se konkretna upravna stvar mogla efikasno riješiti.

6. Pravna pomoć i saradnja između organa javne uprave i sudstva. Ona se zove rekvizicija i nije kršenje ustavnog principa podjele vlasti. Najčešće je to izvođenje dokaza (npr. saslušanje svjedoka, ispitivanje vještaka...).
7. Nadređenost organa javne uprave organima sudske vlasti. Tako, neke od nadležnosti Visokog sudskog i tužilačkog vijeća Bosne i Hercegovine, u odnosu na Sud BiH, su: imenovanje sudija i predsjednika Suda BiH; primanje pritužbi na rad sudija i tužilaca, provođenje disciplinskih postupaka i preduzimanje disciplinskih mjera protiv sudija Suda BiH.

5. ZAKLJUČAK

Teorija o diobi vlasti je, iako je pretrpjela brojne kritike i sa „ljevice“ i sa „desnice“, značajna i predstavlja demokratski princip. Najtrajnija je i najšire prihvaćena u savremenim ustavnim sistemima. Teorija o podjeli vlasti je prvo u političkoj praksi uvedena u Engleskoj (u 17. vijeku), a prvi put u Ustavu SAD (1787. godine). Iz njega su se razvila tri opšta sistema vlasti: predsjednički, parlamentarni i polupredsjednički (mješoviti). Predsjednički sistem omogućava da se ostvari i nužna podjela i ravnoteža vlasti. S druge strane parlamentarni, omogućuje podjelu vlasti, između društveno jače zakonodavne vlasti i politički odlučujuće izvršne vlasti. Teorija podjele vlasti do danas je pretrpjela brojne izmjene u ustavima i političkoj praksi, te su se razvile i brojne podvarijante ova tri ranije navedena sistema.

U Bosni i Hercegovini je, na nivou BiH, prihvaćen polupredsjednički sistem državne vlasti. Počivajući na principu podjele vlasti, polupredsjednički sistem zahtijeva organizaciju državnih organa i međusobne odnose između njih u kojem će glavni organ državne vlasti biti šef države. Osnovna pretpostavka za nadmoć šefa države je što ovaj državni organ u polupredsjedničkom sistemu, ima koncentrisan demokratski legitimitet, iz volje birača, izražene na neposrednim izborima. U BiH je šef države kolektivni: Predsjedništvo BiH, koje se sastoji od tri člana: Bošnjaka i Hrvata, koji se biraju neposredno na teritoriji F BiH, i Srbina, koji se bira na teritoriji Republike Srpske. Tako nijedan član nema puni demokratski legitimitet svoje funkcije. Odredbe o izboru članova Predsjedništva (član V st. 1. Ustava BiH) su u suprotnosti sa članom II st. 4. Ustava; članom 25. u vezi sa članom 2. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima; članom 1. Protokola 12 na Evropsku konvenciju o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda i presudom Evropskog suda za ljudska prava u predmetu Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine.

Odredbe o izboru članova Predsjedništva, se, stoga, moraju izmijeniti i omogućiti aktivno i pasivno biračko pravo građanima BiH, odnosno omogućiti da se članovi Predsjedništva, među kojima moraju biti i „Ostali“, biraju sa teritorije BiH u totalitetu.

LITERATURA:

1. Bačić, A., Ustavno pravo, Split, 1997.;
2. Basta R., L., Politika u granicama prava, Beograd, 1984.;
3. Duvnjak, N., Virtuelna država Bosna i Hercegovina, Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu, br. XLV-2002.;
4. Hitler, A., Moja borba, I tom, Minhen, 1937.;
5. Lenjin, V. I., Država i revolucija, Beograd, 1947.;
6. Pobrić, N., Ustavno pravo, „Slovo“, Mostar, 2000.;
7. Marković, R., Ustavno pravo, trinaesto osavremeno izdanje, Službeni glasnik, Beograd, 2009.;
8. Sadiković, Ć., Politički sistem, Sarajevo, 1998.;
9. Smerdel, B., Odgovornost vlade u europskom kontekstu: kako europske (parlamentarne) institucije „rade svoj posao“, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 2010. godina, 60 (3-4);
10. Sokol, S. – Smerdel, B., Organizacija vlasti, Zagreb, 1988.;
11. Sokol, S. – Smerdel, B., Ustavno pravo , Informator, Zagreb, 1998.;
12. Trnka, K., Ustavno pravo, Fakultet za javnu upravu, 2006.