

Časopis za poslovnu teoriju i praksu
Rad primljen: 04.05.2021.
Rad odobren: 17.05.2021.

UDK 347.745:347.748]:330.322.2(497.6)
DOI 10.7251/POS2126011B
Originalan naučni rad

Branković Goran, Univerzitet za poslovne studije Banja Luka, Bosna i Hercegovina,
goran.brankovic@univerzitetps.com

UNUTRAŠNJI SUKOB ZAKONA U BOSNI I HERCEGOVINI

Rezime: *Pored sukoba zakona, izazvanog evropeizacijom prava u složenim državama kao što je Bosna i Hercegovina, kao poseban problem javlja se unutrašnji sukob zakona koji sve više postaje aktuelan kao i načini njegovog rješavanja. Dejtonskim Ustavom je konstituisana Republika Bosna i Hercegovina kao složena država sa dva entiteta Republike Srpske, Federacije Bosne i Hercegovine i Distrikta Brčko.*

Ovakva situacija stvara mogućnost i za stvarnu pojavu unutrašnjeg sukoba zakona, tj. izaziva pitanje koji će od republičkih, odnosno entitetski zakona biti primijenjen u onim slučajevima u kojima se pojavljuje tzv. „elemenat inostranosti”.

Donošenje zakona kojim bi se regulisala ova pitanja nameće se kao nužna potreba kako bi se upravo ovakvim zakonom i kolizionim normama obezbijedila puna pravna sigurnost.

Ključne riječi: *složena država, unutrašnji sukob zakona, inostranost, nadležnost, kolizione norme*

JEL klasifikacija: *K23*

UVOD

Pored sukoba zakona, izazvanog evropeizacijom prava u složenim državama kao što je Bosna i Hercegovina, kao poseban problem javlja se unutrašnji sukob zakona koji sve više postaje aktuelan kao i načini njegovog rješavanja. Dejtonskim Ustavom je konstituisana Republika Bosna i Hercegovina kao složena država sa dva entiteta Republike Srpske, Federacije Bosne i Hercegovine i Distrikta Brčko.

Navedenim sporazumom izvršena je u mnogim pravnim oblastima preraspodjela legislative između republike i entiteta, odnosno distrikta. Tom podjelom veliki dio pravnih oblasti regulišu entiteti, odnosno distrikt, tako da je nadležnost republike uopšte, pa shodno tome i u oblasti normativnog i zakonskog regulisanja, u odnosu na ranije stanje znatno sužena.

Pri tome je posebno značajno da je u većini upravnih oblasti nadležnost entiteta isključiva. Uz to je zakonodavna djelatnost entiteta dosta obimna i u oblastima koje su u zajedničkoj nadležnosti republike i entiteta, kao na primjer regulisanje sudske kontrole uprave, odnosno upravnog spora, koji je predmet našeg posebnog interesovanja.

Ovakvom znatno proširenom zakonodavnom djelatnošću entiteta, odnosno distrikta, naročito u oblasti upravnog prava i upravnog spora, stvorena je, odnosno znatno i kvalitetno proširena mogućnost da jedan te isti odnos bude različito regulisan na nivou republike i entiteta, odnosno distrikta.

Takvu situaciju treba očekivati i ona danas postaje sve više realnost, opravdana i nužna. U tom smilu od znatne koristi bi bilo što veće i što obimnije dogovaranje između republike, entiteta i distrikta o prihvatanju, u cjelini ili u načelu, zajedničkih materijalno-pravnih rješenja.

To dogovaranje odnosi se i na regulisanja pojedinih pitanja, odnosno pravnih oblasti i materija. Na taj način se ostvaruje dobrovoljna de fakto unifikacija materijalno-pravnih rješenja i pravnih propisa.

Dogovaranje rješenja je analogno savremenim tendencijama i pojavama u međunarodnim razmjerama i na međunarodnom planu.

Unifikacije materijalnopravnih propisa sprovodi se u mnogim pravnim oblastima pa i u oblastima u kojima zakonodavna nadležnost pripada isključivo ili u pretežnoj mjeri entitetima, odnosno distriktu.

1. SADAŠNJE STANJE

Ovakva situacija stvara mogućnost i za stvarnu pojavu unutrašnjeg sukoba zakona, tj. izaziva pitanje koji će od republičkih, odnosno entitetski zakona biti primijenjen u onim slučajevima u kojima se pojavljuje tzv. „element inostranosti”. Element inostranosti može se pojaviti u različitom obliku - domicil ili prebivalište, mjesto izdavanja i korišćenja isprava, mjesto izricanja i izvršenja kazni, nošenje oružja i dr.

Na primjer, kada jedan subjekt pravnog odnosa ima prebivalište na teritoriji drugog entiteta, a ne onog entiteta pred čijim se sudovima, odnosno drugim organima stvar u pitanju raspravlja, rješava, odnosno reguliše ili kada jedno lice ima dozvolu za nošenje oružja izdatu od nadležnog organa jednog entiteta pa tu dozvolu želi da koristi na teritoriji drugog entiteta, kao i u mnogim drugim slučajevima kada se pojavljuje element inostranosti.

Dakle, jedan dodatni element bilo subjekta pravnog odnosa, bilo objekta pravnog odnosa, bilo samog pravnog akta.

Postojanje tog elementa izaziva pitanje da li će se u takvim slučajevima primijeniti zakon republike ili entiteta pred čijim se organom stvar rješava i raspravlja ili zakon drugog entiteta. Ovo, razumije se, ako uopšte treba primijeniti na konkretan odnos zakon drugog entiteta.

Postavlja se, dakle, pitanje u ovim i ovakvim slučajevima u kojima bi republika i entiteti mogli polagati pravo da se po odredbama njihovih zakonima reguliše pravni odnos ili neki element odnosa kod kojih se pojavljuje taj „element inostranosti”. Ovaj element može se pojaviti u vrlo različitom obliku, ali se kao posebno važno pojavljuje pitanje u kojoj će se mjeri pri rješavanju ovakvih slučajeva o njemu uopšte voditi računa.

Sva ova pitanja sukoba zakona na internom planu jedne složene države moraju se rješavati bez obzira što bi sadržinski pravne norme bile iste u entitetima, odnosno u Distriktu Brčko. Sud, odnosno nadležni organ treba da se pozove na zakon koji se ima primijeniti u konkretnom slučaju bez obzira što zakoni republike, entiteta i distrikta na identičan način regulišu konkretan pravni slučaj.

Kod ovakve situacije nužno se nameće i potreba za propisivanjem kolizionih normi za rješavanje ovakvih sukoba zakona, odnosno u krajnjoj liniji normi za određivanje nadležnog materijalnog prava za regulisanje pravnih odnosa sa elementom inostranosti, kako bi se znalo koji će se od mogućih zakona, odnosno prava primijeniti na rješavanje konkretnog upravnog spora.

Pri tome, treba napomenuti da ove kolizionne norme ne sadrže materijalno rješenje za pravni odnos u pitanju, već samo određuju nadležni zakon.

One, dakle, samo određuju materijalno pravo, odnosno Zakon o upravnom sporu koji bi se imao primijeniti pri rješavanju, odnosno regulisanju pravnog odnosa kod koga se pojavljuje dodatni element inostranosti.

Ovakva situacija postoji u svim složenim državama i njen značaj bitno zavisi od konkretnog razgraničenja normativne, zakonodavne djelatnosti između republike i njenih entiteta, odnosno distrikta. Kako je normativna, zakonodavna nadležnost entiteta obimna i u načelu osnovna, pitanje internog sukoba zakona je od posebnog značaja (Jenks 1956; Steinberg 2005).

Ovo naročito kada se zna da se pri rješavanju ovog pitanja ne mogu mnogo koristiti iskustva drugih zemalja. U Sjedinjenim Američkim Državama ponekad je teže ustanoviti zakonodavnu situaciju kada je riječ o zakonima pojedinih federalnih jedinica, nego kada se radi o opštem, tj. precedentnom pravu. U ovome je, zato, od pomoći tzv. Šepardov sistem citiranja koji pokriva federalno pravo, ustave i sudska pravila.

Problematika internog sukoba zakona u mnogome podsjeća i po pravnim konstrukcijama liči na pravnu problematiku međunarodnog sukoba zakona. Zbog toga se često ukazuje na mogućnost korišćenja rješenja koja u ovoj oblasti postoje na međunarodnom planu.

Međutim, iako se neke pravne konstrukcije sukoba zakona na međunarodnom planu i u međunarodnim razmjerima mogu koristiti pri sagledavanju problematike internog sukoba zakona pa u izvjesnoj mjeri i pri rješavanju ove problematike, između međunarodnog sukoba zakona i internog sukoba zakona postoji u osnovu i u prilazu jedna bitna razlika o kojoj, naročito kada je riječ o zemlji kao što je Bosna i Hercegovina, treba posebno voditi računa.

Dok međunarodni sukob zakona dolazi kao izraz stvarnog sukoba suvereniteta država kao međunarodnih subjekata, interni sukob zakona je izraz saradnje jedinica u okviru jedne složene države, bez obzira što te jedinice imaju svoj suverenitet. To je bitna, suštinska i kvalitetna razlika između ove dve vrste sukoba zakona i to stalno treba imati u vidu.

Otuda se rješenje međunarodnog sukoba zakona zasniva na ideji zaštite svog suvereniteta od prodora stranog prava, dok se rješenje unutrašnjeg sukoba zakona mora zasnivati na saradnji suvereniteta sastavnih jedinica složene države.

Pri tome se mora poći od pretpostavke da različitost pravnih poredaka sastavnih jedinica, u našem slučaju entiteta, u jednoj složenoj državi ne može nikada imati kontradiktoran karakter.

Zbog toga se u internom sukobu zakona ne može nikada primijeniti ustanova „javnog poretka” (ordre public), koja je inače vrlo bitna i nužna u okviru međunarodnog sukoba zakona.

S obzirom na to i zakoni kojima se imaju regulisati ove dvije vrste sukoba zakona treba da budu potpuno odvojeni, jer oni uz sve analogije, treba da regulišu dve potpuno različite i dve kvalitetno drugačije situacije.

2. PRIJEDLOG MOGUĆIH RJEŠENJA

Rješavanje unutrašnjih sukoba zakona u složenim državama predstavlja ustavnu materiju i rješava se preko republičkih organa. Donošenje zakona kojim bi se regulisala ova pitanja nameće se kao nužna potreba kako bi se upravo ovakvim zakonom i kolizionim normama obezbijedila puna pravna sigurnost.

Naime, kretanje ljudi i roba u našem unutrašnjem saobraćaju i prometu je znatno, tako da svaka neizvjesnost u pogledu nadležnog zakona može da ima ne samo pravne, nego i političke posljedice. Posebno bi te posljedice mogle biti teške ako bi sudska praksa, u nedostatku zakonske regulative, počela da se služi analogijom rješenja iz međunarodnog privatnog prava, što bi svakako bilo i pogrešno i štetno.

Osim toga svakako je potrebno da svi pojedinci i sva pravna lica u Bosni i Hercegovini unaprijed znaju po kojem će se pravu republike, entiteta ili distrikta raspravljati, odnosno rješavati pravni odnosi kod kojih se pojavljuje „inostrani elemenat” unutrašnjeg karaktera.

Postojanje navedenog elemenata izaziva i nameće kao predhodno pitanje rješavanje sukoba zakona na unutrašnjem planu.

Postavlja se pitanje da li odmah treba pristupiti donošenju zakonskih propisa (Longobardo 2020) koji bi rješavali unutrašnji sukob zakona ili bi bilo bolje i cjelishodnije sačekati da republika, entiteti i distrikt donesu svoje zakone u oblastima koji spadaju u njihovu zakonodavnu nadležnost (Branković 2011).

Naime, iznosi se mišljenje da bi bilo preuranjeno donositi propise o unutrašnjim kolizionim normama dok predhodno ne budu donijeti materijalni propisi na osnovu kojih bi trebalo izgraditi unutrašnje kolizionne norme.

Međutim, i ako bi u izvjesnoj mjeri, radi što boljeg sagledavanja odnosa i problema, bilo korisno da u vrijeme izrade unutrašnjih kolizionih normi već postoje republički, entitetski i materijalni propisi distrikta u odgovarajućim oblastima, neophodno je odmah prići izradi propisa o kolizionim normama. Ovo iz razloga što su kolizionne norme sasvim posebna i nezavisna kategorija od materijalnopравnih normi i nisu nikakav njihov derivat niti s njima stoje u neposrednoj vezi.

Kolizione norme moraju postojati i primjenjivati se čak i u slučaju da u najvećem mogućem obimu dođe do de facto saglasne unifikacije odnosnih materijalno pravnih normi republike, entiteta i distrikta.

Kolizionim normama se obezbjeđuje jedna izvjesnost o tome koji zakon je nadležan za rješavanje pojedinih pitanja i pravnih odnosa.

Imajući sve ovo u vidu, svakako da je bolje odmah donijeti propise o kolizionim normama, bar za određenu pravnu oblast. Usvojena rješenja bi se tokom vremena mogla i dopunjavati, odnosno mijenjati ukoliko iskustvo i praksa pokažu da bi to bilo potrebno.

Bolje je imati u ovoj materiji, u kojoj nemamo ni mi ni drugi dovoljno iskustva, zakonske propise koji bi bili podložni izmjenama u budućnosti, što je, uostalom, slučaj za zakonima koji regulišu tzv. klasične pravne materije, nego ostaviti neizvjesnosti i prepustiti sudskoj praksi pravna lutanja.

Svaka sporna situacija u ovom domenu prava može da ima, kao što smo već naglasili, ne samo pravne, već što je za ovu zemlju naročito važno i političke posljedice.

Ovo je posebna oblast gdje nepostojanje jasnih zakonskih rješenja može izazvati naročito štetne posljedice.

Široka zakonodavna nadležnost (Abbott 1999; Sivakumaran 2011) republike, entiteta i distrikta u ne samo mnogim, nego i u vrlo različitim pravnim oblastima izaziva mogućnost sukoba zakona kod velikog broja pravnih odnosa vrlo različite prirode i strukture.

To je svakako vrlo bitna i odlučujuća činjenica pri formulisanju koalicionih normi za te različite pravne odnose, o čemu svakako treba posebno voditi računa. Otuda mislimo da ne bi bila, bar ne u ovom momentu i u jednom doglednom vremenu, ni moguća, ni oportuna bilo kakva kodifikacija cjeline unutrašnjih kolizionih normi.

Postoji više načina donošenja kolizionih normi i rješavanja unutrašnjih sukoba zakona. Jedan od načina je da se donese jedan glavni zakon o kolizionim normama koji bi sadržavao dio u kome bi bile regulisane opšte i zajedničke institucije unutrašnjeg kolizionog prava.

Ta zakonska pravila bi važile za sve slučajeve sukoba zakona i to po pravilu kod bilo koje vrste pravnog odnosa. Ovo pod uslovom da nekim drugim propisom o kolizionom pravu ne bi bila isključena njihova primjena za određene slučajeve pravnih odnosa.

Unutrašnji sukob može se riješiti i na način da republika u zakonima u kojima reguliše samo načela ili samo pojedine dijelove izvjesnih pravnih materija unese koalicione norme. Te norme bi se odnosile na oblasti koje će biti regulisane zakonima entiteta i distrikta i kod kojih se mogu pojaviti unutrašnji sukobi zakona.

Ove materije najčešće predstavljaju značajne cjeline, tako da bi ove koalicione norme predstavljale cjeline za ove oblasti prava, pri čemu će svakako biti potrebno, u ovim slučajevima prihvatiti i specifične tačke vezivanja koje će odgovarati svakoj od ovih vrsta pravnih odnosa.

Za ostale oblasti u kojima se pojavljuju sukobi zakona donosili bi se po potrebi posebni zakoni o kolizionim normama, s tim da ovi zakoni mogu obuhvatati bilo izvjesne grupe srodnih pravnih odnosa ili samo pojedine pravne odnose.

Ovakvim načinom regulisanja sukoba, odnosno propisivanjem unutrašnjih koalicionih normi putem zakona, može se postići brzo donošenje ovih zakona, a i obezbijediti prihvatanje upravo najcjelishodnijih i najpravičnijih rješenja imajući u vidu karakter i prirodu pravnog odnosa za koje se te koalicione norme donose.

Time bi se obezbijedili i otklonili svaki apriorizam i dogmatizam u ovoj materiji, koja je inače po svojoj prirodi i iskustvu na međunarodnom planu vuče na rješenja apstraktnog i kategorijalnog karaktera. Ovo zahtijeva posebnu zaštitu, jer postoji stalna opasnost za korišćenjem analogije sa međunarodnim pravom.

Svakako da je još nemoguće u punoj mjeri sagledati ovu problematiku, tako da treba prepustiti praksi da ona sagleda probleme i ponudi rješenje. Na taj način bi se u jednom kasnijem vremenu, upravo na bazi iskustva iz te prakse, pokušao postaviti sistem kolizionih normi za sukobe zakona. Pri tome, svakako da će se tada postaviti i prethodno pitanje ko bi bio pozvan i nadležan da donese ovakve kolizione norme.

Da li te norme treba da budu donesene na republičkom ili entitetskim nivoima. No, to su sve pitanja na koja će biti moguće dati odgovor tek u budućnosti i na osnovu daljnje izgradnje pravnog sistema. U vezi sa sistemom unutrašnjih kolizionih normi treba naglasiti da se pitanje sukoba zakona ne bi moglo postaviti u onim materijama za čije je zakonsko regulisanje, u cjelini, nadležna republika. Ukoliko bi do tog došlo, onda se u suštini može postaviti pitanje ustavnosti takvih republičkih zakona. Ovo, iz razloga što bi na taj način republika svojim zakonom regulisala više od onoga što spada u njenu nadležnost, odnosno što republika nije u potpunosti i punoj mjeri regulisala materiju koja spada u njenu nadležnost. Republika ima samo ona i onoliko prava koja joj je Ustav stavio u nadležnost, ali i dužnost da te odnose reguliše.

ZAKLJUČAK

Pored sukoba zakona izazvanog evropeizacijom prava u složenim državama kao što je Bosna i Hercegovina kao poseban problem javlja se unutrašnji sukob zakona koji sve više postaje aktuelan kao i načini njegovog rješavanja. Dejtonskim Ustavom je konstituisana Republika Bosna i Hercegovina kao složena država sa dva entiteta Republike Srpske, Federacije Bosne i Hercegovine i Distrikta Brčko.

Osim toga, svakako je potrebno da svi pojedinci i sva pravna lica u Bosni i Hercegovini unaprijed znaju po kojem će se pravu republike, entiteta ili distrikta raspravljati, odnosno rješavati pravni odnosi kod kojih se pojavljuje „inostrani elemenat” unutrašnjeg karaktera.

Donošenje zakona kojim bi se regulisala ova pitanja nameće se kao nužna potreba kako bi se upravo ovakvim zakonom i kolizionim normama obezbijedila puna pravna sigurnost.

Ovakva situacija postoji u svim složenim državama i njen značaj bitno zavisi od konkretnog razgraničenja normativne, zakonodavne djelatnosti između republike i njenih entiteta odnosno distrikta.

Kako je normativna, zakonodavna nadležnost entiteta obimna i u načelu osnovna, pitanje internog sukoba zakona je od posebnog značaja. Ovo, naročito kada se zna da se pri rješavanju ovog pitanja ne mogu mnogo koristiti iskustvo drugih zemalja.

LITERATURA

1. Abbott, Kenneth. 1999. "International Relations Theory, International Law, and the Regime Governing Atrocities in Internal Conflicts." *The American Journal of International Law*. 93(2):361-379. Accessed Februaru, 20. 2021. <https://www.jstor.org/stable/2997995>
2. Branković, Goran. 2011. „Uticao sudske prakse nadnacionalnih sudova". *Pravna riječ*. 29: 3-7.
3. Jenks, Wilfred. "International Law and Activities in Space". 1956. *International & Comparative Law Quarterly*. 5(1): 99 - 114.
4. Longobardo, Marco. 2020. "State Immunity and Judicial Countermeasures." *European Journal of International Law*. 31(3):1-7. Associate: April, 23.2021. https://www.academia.edu/44032280/State_Immunity_and_Judicial_Countermeasures
5. Sivakumaran, Sandesh. 2011. "The International Law of Internal Armed Conflict." *Journal of International Criminal Justice*. 9(1):281–295. Accessed January, 20.2021. <https://doi.org/10.1093/jicj/mqr002>
6. Steinberg, Richard and Zasloff, Jonathan. 2005. "Power and International Law". *American Journal of International Law*. 100: 64-87.