

VLADAVINA PRAVA I ULOGA MEDIJA KROZ PRIMJENU NAČELA JAVNOSTI RADA I TRANSPARENTNOSTI POSTUPAKA POMILOVANJA U BOSNI I HERCEGOVINI

Siniša Bilić, email: sbilic.mostar@gmail.com

Internacionalni univerzitet Brčko distrikt BiH, M.M. i I. Džindića bb, 76100 Brčko,

Safet Subašić, email: safetsubasic58@hotmail.com

Opština Vukosavlje

Sažetak: Radom se na poseban način dovode u korelaciju utjecaji koje pravni i politički procesi u Bosni i Hercegovini, kao tranzicijskoj zemlji i zemlji Zapadnog Balkana, imaju na uspostavljanje pravne države i vladavine prava. Kao eklatantan primjer negativnog determiniranja na primjenu modela vladavine prava, rad tretira problematiku stanja i procesa primjene instituta pomilovanja u pravnom sistemu u Bosni i Hercegovini. Ovaj pravni institut, koji u suštini predstavlja pojedinačni akt kojim se može dati oslobođenje od kaznenog progona, potpuno ili djelomično osloboditi od izvršenja kazne, zamijeniti izrečena kazna blažom ili uvjetnom, ukazuje na dominaciju političkog karaktera, što za posljedicu ima pravnu nesigurnost i odsustvo jednog od najbitnijih elemenata vladavine prava, a to je vezanost svih oblika javne vlasti za zakone. Za vladavinu prava u domenu javnog sektora i javnih funkcija ne bi trebalo biti voluntarizma i „slobodne volje“, posebno postupci i procesi koji za posljedicu imaju donošenje akta po provedenoj upravnoj proceduri. Rad preispituje institut pomilovanja u njegovom pravnom okviru unutar pravosudnog djela vlasti, kroz sadašnji model primjene ovog instituta u Bosni i Hercegovini, koji je dobio obilježja dominantno političkog karaktera. Kao indikator tome, navode se pokazatelji primjene instituta pomilovanja, te ukazuje da je transparentnost postupka pomilovanja, kao i svih postupaka koje provodi javna vlast i osobe s javnim ovlaštenjima, posebno u kojima određena osoba ima diskreciona ovlaštenja, nužan uvjet iskoraka ka demokratizaciji društva i vladavini prava.

Ključne riječi: pomilovanje, institut pomilovanja, transparentnost postupanja

THE RULE OF LAW AND THE ROLE OF THE MEDIA THROUGH THE APPLICATION OF THE PRINCIPLES OF PUBLIC OPERATION AND TRANSPARENCY OF THE PARDON PROCEDURE IN BOSNIA AND HERZEGOVINA

Abstract: In this paper, the authors analyses a special way correlates the influences that legal and political processes in Bosnia and Herzegovina, as a transition country and the Western Balkans, have on the establishment of the legal state and the rule of law. As an eclectic example of negative determination on the application of the rule of law model, the paper treats the problems of the state and the process of applying the pardon institute in the legal system in Bosnia and Herzegovina. This legal institute, which is essentially an individual act that can grant release from prosecution, completely or partially exempt from the execution of a sentence, substitute a more severe or conditional sentence, indicates political dominance, which results in legal uncertainty and the absence of one of the most important elements of the rule of law, namely the attachment of all forms of public authority to laws. For the rule of law in the domain of the public sector and public functions, there should be no voluntarism and "free will", especially procedures and processes that result in the adoption of an act by the administrative procedure. The paper examines the institution of pardon within its legal

framework within the judicial branch of government, through the current model of application of this institution in Bosnia and Herzegovina, which has acquired characteristics of a predominantly political character. Indicators for this are the indicators of the application of the pardon institution, and indicates that the transparency of the pardon process, as well as of all procedures conducted by the public authority and persons with public authority, especially in which a certain person has discretionary powers, is a necessary condition for steps towards democratization of society and the rule of law.

Keywords: pardon, pardon institute, transparency of treatment

1. UVOD

Od samog nastanka, pojam pomilovanja, kao akt milosti, izaziva brojne pravne, filozofske, politološke, sociološke i etičke diskusije proizvedeći pri tome i dilemu o društvenoj potrebitosti. Dvojbe rastu s uspostavljanjem građanske države i modela pravne države. Dok se pravne slobode i pravna neodređenost, u anglosaksonskom pravu, ne smatraju hendikepom, jer se putem arbitarnosti sudbene vlasti mogu spriječiti negativne društvene posljedice, dotle se u modelu pravne države svaka pravna nedosljednost i neodređenost izravno aplicira na nastanak sociopatoloških pojava. Tradicija pravne države kao države u kojoj osim postojanja zakona egzistira pravna sigurnost građana nalaže da se svi pravni instituti definiraju i pravno urede kako bi se osigurala pravna izvjesnost. U tom smislu postoji i presumpcija o tome da se pravni instituti, a posebno u oblasti javnog prava moraju dosljedno i konkretno odrediti i definirati kako bi se kroz normativni poredak osigurala njihova primjenjivost na društvene odnose. Pravna nauka danas stoji na motrištu da se sadržaj i narav instituta pomilovanja vezuje uz razloge i motive za njegovo nastajanje, odnosno uz kontekst etimološkog i ontološkog smisla pojma i instituta pomilovanja [1]. Ostala su otvorena pitanja ustavnosti ograničavanja ovlasti predstavničkog organa, stvarne i pravne prirode, te granica akta pravnog karaktera, a ne akta neograničene političke volje ili izvanrednog pravnog sredstva. To se posebno odnosi na okolnost da je presuda suda isključivo sudski akt a dosuđena zatvorska kazna rezultat kaznene politike, pomilovanjem osoba koja je izvan, a samim aktom i iznad suda, odmjerava kaznu koju on nije odmjerio. Posebno su upitni pragmatični razlozi pomilovanja, posebice s motrišta pravednosti prava i ispravljanja mogućih sudskih zablude i ispravljanje nepravde koja je počinitelju kaznenog djela napravljena kroz presudu suda. Pomilovanje se kao pravni institut ne zasniva na pravnim vrijednostima: "...milosrđe ide ispred prava, ono je bolje nego pravo..., ali"...milosrđe ne zna za prisilu – čak ni za prisilu pravde" [5]. Prema tome postoji značajna disonancija između prava i instituta koji za vrijednosnu osnovu ima milosrđe. Ovaj disbalans smanjuje pojam pravednosti prava kao temeljne pravne vrijednosti [2]. Pravednost se prilikom primjene instituta pomilovanja mora staviti ispred procedure i sigurnosti. Međutim, teškoća određivanja pravednosti nekog pravnog instituta leži u vrijednosnoj dimenziji prava, jer ono u konačnici ostvaruje priznate ljudske potrebe i interese [6]. U tom smislu postoji potreba jasnog očitovanja o tome da li se institut pomilovanja nalazi u pravnom poretku ili je sastavnica političkog poretka i u tom pravcu on se ne može promatrati u diskursu pravnih vrijednosti već u kontekstu morala i političkih doktrina. Treba uvažiti činjenicu da ni stručna javnost, nažalost, nema mogućnost cjelovitog uvida u ocjenu složenog, osjetljivog i danas upitnog pravnog instituta pomilovanja. Zato su i mnogi stručni i naučni radovi lišeni cjelovitog uvida u neposrednu primjenu i ukupne implikacije provedbe instituta pomilovanja. Znanstvene dvojbe o naravi ovog instituta čine da se on i ne preispituje u javnosti na širi način. Rijetke su javne rasprave, diskusije, konferencije ili ankete koje bi ishodovala opći društveni stav o samom

institutu pomilovanja i njegovoj društvenoj vrijednosti. Javno mnijenje se po tom pitanju ne formira, odnosno medijska prezentacija problematike primjene instituta pomilovanja rijetka je i nema šire domete. Slijedom navedenog postavlja se pitanje o ulozi medija u primjeni instituta pomilovanja, a posebno transparentnosti samog postupka pomilovanja i dostupnosti javnosti sadržaja akta pomilovanja.

2. VLADAVINA PRAVA U KONTEKSTU POMILOVANJA

Postavlja se pitanje u kakvom su odnosu vladavina prava i pomilovanje, bolje kazano postoji li korelacija ili bar komplementarnost ova dva pravna pojma. U konačnici, mogu li se pronaći elementi vladavine prava u primjeni instituta pomilovanja? Pod vladavinom prava smatra se ograničenje državne vlasti putem prava, odnosno podčinjavanje svih vlasti pravnom poretku [4]. Kod pojmovnog određenja vladavine nedvojbeno je kako se pojam ograničavanja vlasti putem zakona posebno odnosi na izvršnu vlast, odnosno predstavničku, upravnu i izvršnu funkciju vlasti. Slijedom toga, za izvršnu vlast bi trebala važiti obveza potpunog djelovanja na osnovu zakona i posebnih ovlasti kreiranja pravnih odnosa. U tom kontekstu, izvršna vlast kao organ koji donosi akt milosti trebala bi biti u svim fazama postupka vezana za zakon, a svoju diskrecionu ovlast trebala bi svesti na pravilo, postupati po određenim načelima, po objektivnim, a ne subjektivnom pravu. U sistemu vladavine prava sudovi stvaraju pravo i osiguravaju pravnu sigurnost građana te sprječavaju samovolju vlasti. Slijedom toga, politička vlast, a posebno izvršna, ne može biti iznad sudbene, a posebno korigirati njene odluke, što je slučaj kod pomilovanja, gdje izvršna vlast derogira presude sudova mijenjajući aktom milosti izrečeno trajanje kazne. Iz navedenih dvojbi slijedi još jedna, koja se odnosi na pravednost postojanja instituta pomilovanja u pravnim sistemima. Bitan preduvjet pravednosti prava je postojanje sistema pravne države i vladavine prava. Za institut pomilovanja od presudne je važnosti postojanje vladavine prava kojom bi se ograničila moć političke vlasti a osiguralo da pravo bude jedinica mjere za društvene procese i društvene odnose. U svom bitnom određenju, vladavina prava uključuje postojanje diobe vlasti u kojoj je sudbena vlast krajnji autoritet i u kojoj ona nadilazi moć političkih faktora. Postavlja se pitanje da li je postojanje pomilovanja u sadašnjem obliku, u kojem se politička vlast očituje s autoritetom većim od sudbene, narušava temeljni princip vladavine prava o sudbenoj, pravnoj vlasti, kao krajnjoj instanci za uspostavljanje pravno validnih odnosa. Uz to, vršenje pomilovanja predstavlja miješanje izvršne vlasti u sudbenu, odnosno “flagrantno” kršenje temeljnog načela podjele vlasti. Podjela vlasti u pravnim je državama temeljno načelo, te se otvara pitanje miješanja izvršne vlasti u sudbenu, primjenom instituta pomilovanja, kao i razloga za to miješanje. Koji su razlozi da sudska vlast nije konačan autoritet u oblasti izricanja kazni, odnosno da se kazne koje sudovi izreknu mogu mijenjati voljom političke vlasti. Nisu dostatni izgovori koji upućuju na nefleksibilnost sudova i postojanje potrebe kontrole primjene pravnih normi u krivičnom pravu koje nije savršeno. U sistemu vladavine prava podrazumijeva se kako je vlast ograničena zakonom, što jamči pravednost vlasti, dok u slučaju instituta pomilovanja vlast derogira odredbu zakona po kojem se za određenu vrstu krivičnog djela izriče kazna i tu kaznu odmjerava sud, te potom izvršna-politička vlast nadilazi zakon, određujući novu kaznu, odnosno njeno izvršenje. Diskreciono pravo prosudbe u slučajevima pomilovanja, a ne pravno utvrđenog osnova djelovanja vlasti ne ukazuje na vladavinu prava. Pored povrede načela podjele vlasti institut pomilovanja povrjeđuje još jedno ustavno-pravno načelo, a to je načelo jednakosti ljudi pred zakonom. Primjenom instituta pomilovanja diskriminira se jednakost ljudi pred zakonom, jer se njegovom primjenom sprječava jednaka podvrgnutost pravnim posljedicama utvrđenih zakonom na sve one koji taj zakon prekrše. Postojanje instituta

pomilovanja za mnoge teoretičare je samo još jedan dokaz da je sudski postupak pogrešiv. Međutim, pomilovana osoba nije osuđena na kaznu zatvora presudom samo jedne sudske instance, gdje nakon prvostupanjske presude postoje redovna pravna sredstva za poništavanje ili preinačenje te iste presude. Postoji i apelacija vrhovnim sudovima, uz određene uvjete i izvanredna pravna sredstva revizije i ponavljanja postupka. Dakle, postoji pravom utvrđen niz instrumenata kontrole sudbene vlasti koja donosi presude. Ako bi i našli određena opravdanja postojanja instituta pomilovanja onda bi se njegovo postojanje moralo usuglasiti s bitnim pretpostavkama vladavine prava, te učiniti sve u smislu postojanja mehanizama kojima bi se vršila politička i javna kontrola primjene instituta pomilovanja. Da bi takva kontrola bila moguća neophodan je i utjecaj javnosti na političku vlast, u smislu postojanja pravednosti odlučivanja o pomilovanju. Cilj utjecaja je uspostavljanje pravičnosti i odgovornosti političke vlasti za društvene posljedice koje mogu negativnom primjenom instituta pomilovanja nastupiti. Obveza je javne vlasti da putem redovnog informiranja javnosti o provedenim postupcima pomilovanja značajnije doprinse povećanju pozitivnog mišljenja građana o političkoj vlasti. Povećanje transparentnosti pomilovanja doprinosi osjećaju pravne izvjesnosti građana i pruža mogućnost da svi budući korisnici instituta pomilovanja znaju u kojim se političkim okvirima mogu kretati njihovi zahtjevi, odnosno kakav ishod se može očekivati u tim slučajevima. Dakle, transparentnost je direktno proporcionalna s pravnom izvjesnošću kao bitnim elementom pravne države i vladavine prava.

3. NORMATIVNE PRETPOSTAVKE TRANSPARENTNOSTI INSTITUTA POMILOVANJA

Pristup javnosti informacijama temeljno je načelo otvorene vlasti i čimbenik jačanja povjerenja građana u njen rad. Pravo javnosti da zna izvedeno je Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima koja precizira da svako ima pravo na slobodu mišljenja i pravo na traženje, primanje i davanje informacija i ideja, kroz bilo koji medij bez obzira na granice. Te granice propisuje ustav ili zakoni o slobodi pristupa informacijama. U tom smislu treba napomenuti da je Bosna i Hercegovina među prvim državama u regiji usvojila Zakon o slobodi pristupa informacijama. Iz Zakona je razvidna ograničenost informacija o radu javnih organizacija i institucija na građane, koji to po posebnom postupku traže, te da Zakon nije predvidio opću obvezu javnih organa na informiranje javnosti o radu. Da bi se osigurala transparentnost postupka pomilovanja potrebno je nekoliko faktora. Prije svega, normativno određenje obveze informiranja javnosti o primjeni instituta pomilovanja. Prema tome, zakoni o pomilovanjima bi trebali sadržavati obveze organa koji provode postupak i obaveze medija u smislu obima javnosti postupaka pomilovanja. Drugo, aktivno učešće medija u prezentaciji ukupnih aktivnosti pomilovanja i njihovog utjecaja na resocijalizaciju lica kojima je pozitivno riješen zahtjev za pomilovanjem. Zakon o pomilovanju Bosne i Hercegovine uređuje oblast obavješćavanja i objave odluke o pomilovanju, putem sredstava javnog informiranja, gdje je za maloljetna lica potrebno poduzeti korake tajnosti identiteta. Odluka o pomilovanju objavljuje se u Službenom glasniku BiH. Uz svaku odluku o pomilovanju, koja se objavljuje, donositelj akta dužan je navesti mišljenje suda koji je vodio prvostupanjski krivični postupak, te prijedlog ministarstva pravde. Navedenim se javnost informira o mišljenju nadležnog suda, što smanjuje prethodno navedeni prigovor o dominaciji političkog u odnosu na sudski faktor odlučivanja o pomilovanju, kao i stavom nadležnog ministarstva koje je vodilo postupak. Definirana je obveza Predsjedništva BiH da obavijesti jednom godišnje Parlamentarnu skupštinu BiH o odlukama o pomilovanju donesenim tijekom prethodne kalendarske godine, kao i sadržaj informacije koji je potrebno dostaviti. Obveza obavješćavanja o odlukama o pomilovanjima,

posebno sredstvima informiranja, omogućava širi uvid javnosti u odluke o pomilovanjima. Drugi aspekt informiranja se odnosi na to na koji način sredstva informiranja koriste dobivene informacije. Ono što umanjuje pravnost i problematizira izvršnost zakonskih rješenja o pomilovanju je nedostatak sankcija za neizvršavanje zakonskih normi, odnosno kakve su pravne posljedice neprihvatanja izvještaja o provedenim postupcima. Pored toga postavlja se važnim medijska prezentacija problematike pomilovanja, putem elektronskih medija, s ciljem jačanja mehanizama zauzimanje stavova i utjecaja na političke faktore koji odlučuju o pomilovanju. Zakon o pomilovanju Federacije Bosne i Hercegovine sadrži slične odredbe o pomilovanju, obvezu objavljivanja odluke o pomilovanju i njezinom sadržaju. Zakon obvezuje Predsjednika Federacije BiH na podnošenje godišnjih izvještaja o poduzetim aktivnostima u oblasti pomilovanja, s decidirano navedenim sadržajem i utvrđenim rokom do kojeg mora izvještaj dostaviti. Zakonodavac prvo koristi pojam “izvještava”, a nakon toga “obavijest”, koja se nomotehnička nedosljednost pravno može negativno implicirati. Ukoliko se podnosi izvještaj, onda se o tom izvještaju poslanici izjašnjavaju i prihvataju ga ili ne, zaključkom, te se može govoriti o političkim posljedicama neusvajanja izvještaja, dok se o obavijesti odnosno informaciji poslanici ne izvještavaju već ga “primaju k znanju”. Potrebno je napomenuti kako nema odredbe o korištenju sredstava javnog informiranja i informiranja javnosti o odlukama o pomilovanju. Zakon o pomilovanju Republike Srpske sadrži istu strukturu kao i Zakon na nivou Bosne i Hercegovine i utvrđuje obvezu Predsjedniku Republike Srpske obavještavanja javnost putem sredstava javnog informiranja o odluci o pomilovanju, te da se odluka objavljuje u “Službenom glasniku Republike Srpske” i da se “Uz svaku odluku ... objavljuje se i podatak da li je mišljenje suda koji je vodio prvostupanjski krivični postupak, te prijedlog Ministarstva bio pozitivan ili negativan”. Popisana je obaveza jednom godišnje obavjestiti Narodnu skupštinu o odlukama o pomilovanju donesenih tijekom prethodne kalendarske godine, s točno definiranim krajnjim rokom. Značajno je što zakonodavac definira obavezu da se obavještenje dostavlja i sredstvima javnog informiranja, čime je osigurana potpunija transparentnost odlučivanja o pomilovanju i pojačana, bar na psihološkoj razini, odgovornost za donesene odluke o pomilovanju. Zakonom o pomilovanju Brčko distrikta Bosne i Hercegovine predviđa se obaveza gradonačelnika, da nakon što donese odluku o pomilovanju, obavijesti javnost putem sredstava javnog informiranja. Propisana je dužnost objave odluke u Službenom glasniku Brčko distrikta BiH, s mišljenjem suda koji je vodio prvostupanjski postupak i prijedlogom pravosudne komisije, uz obavezu godišnjeg obavještavanja o pomilovanjima, te obvezu dostavljanja sredstvima javnog informiranja. Na osnovu navedenih normativnih okvira za transparentnost postupka pomilovanja u Bosni i Hercegovini može se zaključiti kako postoje institucionalni okviri za blagovremeno i potpuno informiranje javnosti o primjeni instituta pomilovanja, kao i zakonska ujednačenost transparentnosti i obavještavanja javnosti o postupcima pomilovanja.

3. PRIMJENA INSTITUTA POMILOVANJA

Za razliku od deduktivnog metoda, induktivna se metoda u pravnoj znanosti rijetko koristi. Sam karakter prava, europskog kontinentalnog sustava, nalaže prvenstveno bavljenje izvorima prava, Rimskim pravom, njegovim institutima i pravnim načelima i pravilima koja iz njega proizlaze. U tom kontekstu i ustavno-pravna i zakonodavna praksa polazi od kategorija i instituta koje obrađuje, bez kritičkog preispitivanja, bolje rečeno ne zasniva se na induktivnoj metodi pomoću koje bi na osnovu pojedinačnih slučajeva dolazila do spoznaja o održivosti, modalitetu i primjenjivosti određenih pravnih instituta. Temeljem toga, uz uvažavanje naznačenih problema i nedosljednosti ustavno-pravnih rješenja, analiziraju se praktični aspekti

primjene instituta pomilovanja, uz prethodno naznačeno materijalno-pravno motrište problema uspostavljanja instituta pomilovanja, prije svega mehanizma pomilovanja. Osim teorijskog i kritičkog motrišta, važno je napomenuti da u svojoj primjeni model pomilovanja započinje u izvršnoj vlasti. Tako se, npr. u Federaciji BiH, prijedlog za pokretanje postupka, prema Zakonu o pomilovanjima, predaje Federalnom ministarstvu pravde. Nadalje, Ministarstvo o pokrenutom postupku izvještava zatvorsku ustanovu, u kojoj se podnositelj prijedloga nalazi, i prvostupanjski sud koji je izrekao presudu, tako da od njih, kako Zakon o pomilovanjima nalaže, zatraži podatke i informacije koji mogu biti od značaja za odlučivanje o molbi. Istina je da zakonodavac navodi: "...ustanova za izvršenje krivičnopravnih sankcija i sud koji je vodio prvostupanjski kazneni postupak dostavljaju i svoje obrazloženo mišljenje o pomilovanju, s posebno naznačenim razlozima za i protiv pomilovanja". Ujedno, Zakon ne navodi da je mišljenje suda o podnesenom prijedlogu za pomilovanje obvezujuće, pa se ono u tom kontekstu tretira kao uzgredno. Trebalo bi dati veći značaj ovom mišljenju suda, a onaj tko daje pomilovanje trebao bi se uvijek dodatno zapitati koji su to razlozi suda kada se isti odluči protiv davanja pozitivnog mišljenja za pomilovanje. Dodjeljivanje pomilovanja ostaje, na koncu, gotovo čin vlastitog nahođenja. Mehanizam primjene instituta pomilovanja usložnjava se još jednom činjenicom. Ministarstvo pravde, tačnije ministar, kako se u Zakonu o pomilovanjima navodi, radi „efikasnog postupanja po molbi“ imenuje posebno povjerenstvo za pomilovanja. Zakon određuje: "U članstvo povjerenstva za pomilovanja ne mogu biti imenovane osobe koje su nosioci pravosudnih funkcija." Navedeno zakonsko rješenje samo potvrđuje nastojanje zakonodavca da iz primjene instituta isključi pravo i pravnu struku i da sve svede na laički i politički princip i temelje. Zakonodavac je odredio da Ministarstvo pravde dostavlja, prema nadležnosti, Predsjedništvu Bosne i Hercegovine, Predsjedniku i potpredsjednicima Federacije BiH, odnosno Predsjedniku Republike Srpske molbu zajedno s izvještajem o molbi, te obrazloženim prijedlogom Ministarstva pravde. Nakon toga, Predsjedništvo BiH, Predsjednik Federacije BiH, odnosno predsjednik Republike Srpske donosi odluku koju putem Ministarstva pravde dostavlja podnositelju prijedloga i objavljuje u Službenom glasniku BiH, Službenim novinama Federacije BiH, odnosno Službenom glasniku Republike Srpske. Naznačeni model primjene instituta pomilovanja ima vidljive nedostatke i nedosljednosti, iz kojih proizlazi i prazan prostor koji izaziva sumnju na zloupotrebu, a samim obnašateljima dužnosti Predsjedništva BiH, Predsjednika Federacije BiH, odnosno predsjednika Republike Srpske, ta ovlast predstavlja problem. U Bosni i Hercegovini je temeljem članka IV. 4.a) Ustava BiH, na 42. sjednici Zastupničkog doma, održanoj 27.07.2004. godine, odnosno na 28. sjednici Doma naroda, održanoj 09.09.2004. godine, usvojen Zakon o pomilovanju, kojim pomilovanje za kaznena djela predviđena zakonom BiH i Zakonom Brčko distrikta BiH daje Predsjedništvo BiH. Od pomilovanja su isključena kaznena djela genocida, ratnog zločina i zločina protiv čovječnosti.

Visoki predstavnik u Bosni i Hercegovini, koristeći svoje pravo, dano članom V Aneksa 10. Sporazuma o civilnoj implementaciji Mirovnog ugovora, tj. Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, prema kojem je Visoki predstavnik konačni autoritet u zemlji u pogledu tumačenja Sporazuma o civilnoj implementaciji Mirovnog ugovora, potom stavlja izvan snage Zakon o pomilovanju, 26.11.2004. godine. Odluku donosi radi uspostavljanja vladavine prava, koje pruža povjerenje građana i ujedno je preduvjet dugotrajnog mira ali i samoodržive ekonomije koja je u stanju privući i zadržati strane i domaće ulagače. Potaknut naporima donošenja novih kaznenih zakona i jačanja sudskih i tužiteljskih institucija u cijeloj Bosni i Hercegovini, te smatrajući da je Zakon o pomilovanju BiH, kojim je predviđena mogućnost oslobađanja gonjenja, a osuđenih izvršenja zatvorske kazne, kao i manjkavosti odredbi Zakona

o pomilovanju glede postupka po kojem se pomilovanje daje, zbog čega bi moglo doći do niza proizvoljno danih pomilovanja, visoki predstavnik donosi odluku kojom Zakon o pomilovanju stavlja izvan snage. Odlukom potiče izvršnu vlast da vodi računa o transparentnosti i javnosti procesa davanja pomilovanja, koji treba sadržavati standarde u svrhu onemogućavanja donošenja odluka kojima bi izvršna vlast neopravdano dovodila u pitanje odluke pravosudnih institucija. Odluka, objavljena na službenoj internet stranici Kancelarije visokog predstavnika, stupa na snagu odmah, kao Zakon Bosne i Hercegovine, na privremenoj osnovi, sve dok Parlamentarna skupština BiH, na 5. sjednici Predstavničkog doma, održanoj 15.03.2007. godine, i na 3. sjednici Doma naroda, održanoj 30.03.2007. godine, nije usvojila Zakon o usvajanju Zakona o stavljanju van snage Zakona o pomilovanju. Također, Visoki predstavnik 05.09.2005. godine donosi Odluku kojom se privremeno obustavlja ovlast za davanje pomilovanja za kaznenopravne sankcije, smatrajući da uspostava pravosudnih institucija na državnoj razini, koje zadovoljavaju Ustavom utvrđenu potrebu za procesuiranjem kaznenih djela koja su počinili javni dužnosnici Bosne i Hercegovine u tijeku obavljanja službene dužnosti, kao i kod upravnih i izbornih pitanja, predstavlja preduvjet za uspostavu vladavine prava u Bosni i Hercegovini. Pri tome Visoki predstavnik posebno uvažava strategiju za provedbu reforme pravosuđa u pravcu rješavanja gospodarskog kriminala, korupcije i problema prisutnih u osnovi pravosudnog sustava, smatrajući da se pozitivnim zakonima o pomilovanjima u Bosni i Hercegovini ne poštuje nadležnost države u kaznenim stvarima i ne osigurava transparentan postupak putem kojeg se pomilovanje može dati, što može dovesti do niza slučajeva diskrecijskog davanja pomilovanja kojim se preinačuje ishod sudskog procesa, a čime se dodatno narušava povjerenje javnosti u vladavinu prava i navodeći potrebu za osiguranjem koherentnosti, transparentnosti i nužnog uvida javnosti u proces davanja pomilovanja, u kojem će involvirani standardi koji će omogućiti da odluke izvršne vlasti ne utječu na odluke pravosudnih institucija neopravdano. Navedenim činom, visoki predstavnik privremeno obustavlja ovlast bilo kojeg organa izvršne vlasti u Bosni i Hercegovini da, sukladno relevantnim ustavima odnosno zakonima, daje bilo koji oblik pomilovanja za kaznena djela i kaznenopravne sankcije izrečene od strane bilo kojeg suda u Bosni i Hercegovini ili koje se izvršavaju u Bosni i Hercegovini. Odluka kojom se privremeno obustavlja ovlast za davanje pomilovanja za kaznenopravne sankcije će biti na snazi do stupanja na snagu zakona o pomilovanju na svakoj pojedinačnoj razini vlasti, kojim se dužno poštuje nadležnost Bosne i Hercegovine u kaznenim stvarima, i kojim se osigurava transparentnost, javnost i javna kontrola takvih izvanrednih akata milosti izvršne vlasti.

Nije trebalo dugo da Parlamentarna skupština BiH, na 71. sjednici Zastupničkoga doma, održanoj 21.12.2005. godine, i na 52. sjednici Doma naroda, održanoj 22.12.2005. godine, usvoji Zakon Bosne i Hercegovine o pomilovanju. Zakon predviđa rok od tri mjeseca u kojem entiteti i Brčko Distrikt BiH trebaju uskladiti svoje zakone i druge propise iz ove oblasti s novodonesenim Zakonom. Po usvajanju Zakona, izvršna vlast ponovno donosi i objavljuje odluke o pomilovanjima, kao što se vidi u tabeli broj 1. Kao što se iz tabele vidi, Predsjedništvo BiH, tijekom perioda od 2006. do 2014. godine, objavilo je dvanaest odluka o pomilovanjima, u kojima je devetnaest osoba pomilovano. Od navedenih pomilovanja, za šest odluka nisu navedena mišljenja Suda BiH i Ministarstva pravde BiH, kod kojeg je Predsjedništvo BiH uvažilo zamolbu, te donijelo pozitivnu odluku po zamolbi za pomilovanje, unatoč stavu oba organa da se ista zamolba odbaci.

Zatvorska populacija Bosne i Hercegovine doseže 2600 zatvorenika u 15 zatvorskih ustanova u Bosni i Hercegovini. U Federaciji Bosne i Hercegovine u odnosu na planirani

kapacitet zatvorskih ustanova od 1568 zatvorenika, na izdržavanju zatvorske kazne nalazilo se 1635 osoba prema završnom izvještaju projekta „Podrška reformi upravljanja kazneno-popravnim ustanovama u Bosni i Hercegovini“ iz 2007. godine. Promatrajući ukupni kapacitet koji iznosi 2000 zatvorenika, razlike u odnosu broja osoblja i zatvorenika između Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske te nepostojanje sistematične i dosljedne kadrovske politike ali i nepostojanja državnih zatvora te samim tim i potrebe da osobe koje su osuđene na izdržavanje kazne zatvora od strane Suda BiH kaznu zatvora izdržavaju u zavodima u Federaciji Bosne i Hercegovine [3], pitanje pomilovanja i uvjetnog otpusta dobivaju novu dimenziju.

Tabela 1. Odluke o pomilovanjima Predsjedništva Bosne i Hercegovine

Odluka broj, mjera i Službeni glasnik BiH		Sud BiH		Ministarstvo pravde BiH
01-011-645-17/06	Djelomično oslobađanje	48/06	Negativno mišljenje	Pozitivno mišljenje
	Djelomično oslobađanje		Negativno mišljenje	Pozitivno mišljenje
01-011-1034-14/06	Djelomično oslobađanje	58/06	Nisu objavljena mišljenja	
	Djelomično oslobađanje			
	Oslobađa se izvršenja neizdržanog dijela kazne			
01-011-2352-12/06	Djelomično oslobađanje	03/07	Nisu objavljena mišljenja	
	Djelomično oslobađanje			
	Djelomično oslobađanje			
01-011-1039-21/08	Zamjena kazne zatvora uvičetnom osuđom	43/08	Negativno mišljenje	Pozitivno mišljenje
01-011-3280-27/08	Zamjena kazne zatvora uvičetnom osuđom	105/08	Negativno mišljenje	Pozitivno mišljenje
01-011-1970-62/09	Djelomično oslobađanje	70/09	Negativno mišljenje	Pozitivno mišljenje
	Potpuno se oslobađa		Negativno mišljenje	Pozitivno mišljenje
01-011-2735-27/09	Djelomično oslobađanje	91/09	Negativno mišljenje	Pozitivno mišljenje
	Djelomično oslobađanje		Negativno mišljenje	Pozitivno mišljenje
01-05-1-1298-43/10	Djelomično oslobađanje	35/10	Djelomično uvažiti	Pozitivno mišljenje
01-50-1-4025-79/11	Potpuno se oslobađa	3/12	Negativno mišljenje	Pozitivno mišljenje
01-50-1-2163-38/12	Djelomično oslobađanje	60/12	Negativno mišljenje	Negativno mišljenje
01-50-1-117-42/13	Djelomično oslobađanje	09/13	Negativno mišljenje	Pozitivno mišljenje
01-50-1-1227-36/14	Djelomično oslobađanje	49/14	Negativno mišljenje	Pozitivno mišljenje

Izvor: Odluka o pomilovanju osuđene osobe („Službeni glasnik BiH“)

Ustavotvorna skupština Federacije BiH je 12.06.1996. godine donijela Zakon o pomilovanju, koji je objavljen 30.06.1996. godine.

Tabela 2. Prikaz Odluka o pomilovanju Predsjednika Federacije Bosne i Hercegovine

Predsjednik FBiH	Razdoblje	Broj pomilovanja
Krešimir Zubak	01.97. - 03.97.	17
Vladimir Šoljić	05.97. - 12.97.	606
Ejup Ganić	02.98. - 11.98.	423

Ivo Andrić Lužanski	04.99. - 12.99.	196
Ejup Ganić	03.00. - 12.00.	488
Ivo Andrić Lužanski	01.01. - 02.01.	55
Karlo Filipović	06.01. - 12.01.	124
Safet Halilović	02.02. - 12.02.	187
Niko Lozančić	02.03. - 07.05.	519
Borjana Krišto	12.09. - 02.11.	92
Živko Budimir	05.11. - 04.13.	218

Izvor: Odluka o pomilovanju osuđenih osoba („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“)

Vršeći dužnost Predsjednika Federacije BiH, u periodu od 1997. godine, pa sve do travnja 2013. godine, do *Akcije Patriot*, predsjednici su prema svojoj ustavnoj nadležnosti pomilovali 2925 osoba (tabela broj 2.). Tijekom svojih mandata, u navedenom periodu, predsjednici Federacije BiH su rješavali 6386 zahtjeva za pomilovanjem, te su, od prispjelih, 3461 zahtjev odbili.

Tabela 3. Prikaz odluka o pomilovanjima Predsjednika Republike Srpske

Odluka broj, mjera i Službeni glasnik			Sud BiH	Ministarstvo pravde BiH
01-247-634/09	Djelomično oslobađanje	57/09	Pozitivno	Pozitivno mišljenje
	Djelomično oslobađanje		Pozitivno	Pozitivno mišljenje
01-020-985/09	Oslobađa daljnjeg izvršenja kazne	98/09	Pozitivno mišljenje	Pozitivno mišljenje
	Oslobađa daljnjeg izvršenja kazne		Pozitivno mišljenje	Pozitivno mišljenje
01-247-1248/09	Oslobađa daljnjeg izvršenja kazne	118/09	Pozitivno mišljenje	Pozitivno mišljenje
	Djelomično oslobađanje		Pozitivno	Pozitivno mišljenje
	Zamjena kazne zatvora uvjetnom osudom		Pozitivno mišljenje	Pozitivno mišljenje
	Zamjena kazne zatvora uvjetnom osudom		Pozitivno mišljenje	Pozitivno mišljenje
	Zamjena kazne zatvora uvjetnom osudom		Pozitivno mišljenje	Pozitivno mišljenje
	Zamjena kazne zatvora uvjetnom osudom		Pozitivno mišljenje	Pozitivno mišljenje
	Zamjena kazne zatvora uvjetnom osudom		Pozitivno mišljenje	Pozitivno mišljenje
01-247-283/10	Oslobađa daljnjeg izvršenja kazne	27/10	Pozitivno mišljenje	Pozitivno mišljenje
	Djelomično oslobađanje		Pozitivno	Pozitivno mišljenje
	Djelomično oslobađanje		Negativno	Pozitivno mišljenje
	Djelomično oslobađanje		Negativno	Pozitivno mišljenje
01-247-76/11	Djelomično oslobađanje	06/11	Pozitivno	Pozitivno mišljenje
	Brisanje osude		Pozitivno	Pozitivno mišljenje
01-247-1935/11	Potpuno se oslobađa	80/11	Pozitivno	Pozitivno mišljenje
	Djelomično oslobađanje		Pozitivno	Pozitivno mišljenje
01-247-3472/12	Brisanje osude	100/12	Pozitivno	Pozitivno mišljenje
01-247-5030/14	Oslobađa izvršenja kazne	92/14	Pozitivno	Pozitivno mišljenje
	Zamjena kazne zatvora uvjetnom osudom		Negativno mišljenje	Pozitivno mišljenje

01-247-22/15	Zamjena kazne zatvora <u>uvjetnom osudom</u>	01/15	Pozitivno mišljenje	Pozitivno mišljenje
	Zamjena kazne zatvora <u>uvjetnom osudom</u>		Pozitivno mišljenje	Pozitivno mišljenje
	Zamjena kazne zatvora <u>uvjetnom osudom</u>		Pozitivno mišljenje	Pozitivno mišljenje
	Zamjena kazne zatvora <u>uvjetnom osudom</u>		Pozitivno mišljenje	Pozitivno mišljenje
	Brisanje osude		Pozitivno mišljenje	Pozitivno mišljenje

Izvor: Odluka o pomilovanju osuđenih lica („Službeni glasnik Republike Srpske“)

U navedenom razdoblju predsjednik Republike Srpske je objavio je devet odluka, temeljem Ustava Republike Srpske i Zakona o pomilovanju, pri čemu je bio milostiv dvadeset i šest puta: tri puta brisao presudu, osam puta djelomično oslobađao izvršenja zatvorske kazne, četiri puta oslobađao daljnjeg izvršenja zatvorske kazne, devet puta zamijenio kaznu zatvora uvjetnom kaznom, jednom potpuno oslobodio i jednom izvršio oslobodjenja izvršavanja kazne. Od navedenih, za tri pomilovanja nisu se podudarala mišljenja suda koji je vodio prvostupanjski postupak i Ministarstva pravde Republike Srpske, gdje su za tri zahtjeva sudovi dali negativno mišljenje, dok je Ministarstvo pravde Republike Srpske prema Predsjedniku Republike Srpske dalo pozitivno mišljenje za navedene zahtjeve, po kojima je izvršeno pomilovanje.

4. ZAKLJUČAK

Potvrđuju se dvojbe postavljene u uvodu, ponajprije korelacija između instituta pomilovanja i vladavine prava, da ne postoji direktna komplementarnost između pomilovanja i načela kojima se određuje vladavina prava. Proturječje postoji u području diskrecione ovlasti izvršne političke vlasti, narušavanju principa podjele vlasti i derogaciji odluka sudbene vlasti od strane političkih funkcionera. Institut pomilovanja prisutan je u državama europskog kontinentalnog prava, u kojima je dominacija elemenata pravne države ispred elemenata vladavine prava, gdje je vladavina prava potrebit pravni institut ograničavanja javne vlast. U postupku pomilovanja njena diskreciona ovlast se može smanjiti utjecajem javnog mnijenja odnosno transparentnošću postupka i rezultata pomilovanja. Iz tog razloga neophodno je adekvatno i blagovremeno informiranje javnosti o odlukama o pomilovanjima, gdje, na nivou Bosne i Hercegovine, entiteta i Brčko distrikta, postoje predviđen *vacatio legis*, dakle, sve odluke o pomilovanju moraju biti objavljene u službenim glasilima i moraju, uz ostalo, sadržavati podatak o mišljenju suda koji je vodio prvostupanjski krivični postupak, odnosno podatak o prijedlogu nadležnog izvršno-upravnog organa. Druga značajka, koja potvrđuje transparentnost postupaka, vezana je uz zakonsku obvezu donositelja odluke, da jednom godišnje, početkom tekuće godine, dostavi informaciju o provedenim postupcima pomilovanja u prethodnoj godini najvišem predstavničkom organu vlasti. Povoljna je zakonska okolnost i obveza da se uz navedene obavijesti o provedenim postupcima pomilovanja u prethodnoj kalendarskoj godini moraju dostaviti i sredstvima javnog informiranja, koja onda te informacije mogu koristiti i prezentirati javnosti. Uz ovakve zakonske okvire postavlja se pitanje o tome na koji način, te da li dostatno sredstva javnog informiranja, a posebno elektronski mediji koriste podatke o pomilovanjima i da li ih u potrebitom obimu objavljuju. Taj obim bi trebao biti veći, kako bi se povećavlo jačanje utjecaja na javnu vlast i vladavinu prava koja je od velike važnosti za funkcioniranje svih elemenata društvenog sistema.

POPIS LITERATURE

- [1] Bilić, S., Subašić, S., Rovčanin, R., (2015), „Pravno lice i društveno naličje pomilovanja“, NIR, 7, str. 45-46.
- [2] Gurvitch, G., (1997), Sociologija prava, Podgorica: CID.
- [3] *Izveštaj stručnog suradnika za izvršenje krivičnih sankcija Suda BiH Vijeća ministara BiH*, dostupno na: https://www.parlament.ba/sadrzaj/pitanja/predstavnicki_dom/odgovori/?id=10504 (10.11.2019.).
- [4] Kuzmanović, R., (2002), Ustavno pravo, Banja Lua: Pravni fakultet Univerziteta u Banja Luci.
- [5] Radbruch, G., (2019), Filozofija prava, Zagreb: Naklada Breza.
- [6] Visković, N., (1997), Država i pravo, Zagreb: Birotehnika, Zagreb.

