

**POLITIČKO-PRAVNI SISTEM ZAŠTITE LJUDSKIH PRAVA I
SLOBODA U BOSNI I HERCEGOVINI**

**POLITICAL-LEGAL SYSTEM OF PROTECTION OF HUMAN
RIGHTS AND FREEDOMS IN BOSNIA AND HERZEGOVINA**

Sažetak

Poštovanje i zaštita ljudskih prava i sloboda značajni su faktori razvoja i napretka svakog demokratskog društva. Političko-pravni sistem zaštite ljudskih prava i sloboda u Bosni i Hercegovini u potpunosti je baziran na međunarodnom pravu o ljudskim pravima. Njegovu osnovu čine Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i petnaest međunarodnih dokumenata o ljudskim pravima i slobodama sadržanih u Aneksu I Dejtonskog mirovnog sporazuma. Direktna primjena navedenih međunarodnih dokumenata propisana je Ustavom Bosne i Hercegovine.

Ključne riječi: *ljudska prava i slobode, sistem zaštite, Ustav Bosne i Hercegovine, Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Aneks I Dejtonskog mirovnog sporazuma.*

Summary

Respect and protection of human rights and freedoms are important factors of development and progress in every democratic society. Political-legal system of protection of human rights and freedoms in Bosnia and Herzegovina is fully based on international human rights law. The most prominent are the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and fifteen international documents on human rights and freedoms contained in Annex I of the Dayton Peace Agreement. Direct application of these documents is prescribed by the Constitution of Bosnia and Herzegovina.

Keywords: *human rights and freedoms, system of protection, Constitution of Bosnia and Herzegovina, European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Annex I of the Dayton Peace Agreement.*

Uvod

Ljudska prava predstavljaju opšte civilizacijsko dobro i njima se utvrđuje „pravni položaj pojedinca prema organima vlasti“ (Marković 2008: 454). Odredbe o ljudskim pravima i slobodama sastavni su dio unutrašnje strukture normativnog dijela ustava, što znači da je njihovo uspostavljanje, ostvarivanje i zaštita regulisano ustavima država. Pored ustava, ljudska prava i slobode zajamčena su i brojnim, univerzalnim i regionalnim, međunarodnim dokumentima koji se odnose na zaštitu ljudskih prava i sloboda.

Svaka država ustavom propisuje koja će se prava i slobode i u kojoj mjeri poštovati i štititi na njenoj teritoriji, dok nadležni organi država ratifikuju međunarodne ugovore i donose odluku o njihovom uvođenju u unutrašnje pravo. S obzirom na pravnu prirodu Ustava Bosne i Hercegovine i njime uspostavljenog političko-pravnog sistema zaštite ljudskih prava i sloboda, postavlja se pitanje: da li prethodno pravilo važi i za Bosnu i Hercegovinu?

Pošto je Bosna i Hercegovina slučaj *sui generis* i njen ustav nije akt unutrašnjeg, nego međunarodnog prava, ni političko-pravni sistem zaštite ljudskih prava i sloboda uspostavljen Ustavom Bosne i Hercegovine ne može imati karakteristike proistekle iz unutrašnjeg prava. To potvrđuje činjenica da je političko-pravni sistem zaštite ljudskih prava i sloboda u Bosni i Hercegovini u potpunosti baziran na međunarodnom pravu o ljudskim pravima, odnosno Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i petnaest međunarodnih dokumenata o ljudskim pravima sadržanih u Aneksu I Dejtonskog mirovnog sporazuma.

U Bosni i Hercegovini se svi ovi dokumenti direktno primjenjuju i dio su njenog pravnog sistema, bez obzira da li ih je ratifikovala ili ne. Političko-pravni sistem zaštite ljudskih prava i sloboda uspostavljen na navedeni način specifičan je i jedinstven u svijetu. Koja je uloga Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, a koja petnaest međunarodnih dokumenata o ljudskim pravima iz Aneksa I Dejtonskog mirovnog sporazuma u sistemu zaštite ljudskih prava i sloboda u Bosni i Hercegovini? Ovo su samo neka od pitanja na koje bi ovaj rad trebao odgovoriti.

1. Ustav Bosne i Hercegovine – pravna priroda i politički uslovi nastanka

Proces tranzicije iz socijalizma u demokratiju za Bosnu i Hercegovinu nije bio nimalo lak. Društvene i političke prilike početkom devedesetih godina prošlog vijeka uslovile su raspad Socijalističke federativne republike Jugoslavije i nastanak pet nezavisnih država¹ na njenoj teritoriji. Za Bosnu i Hercegovinu put do nezavisnosti i međunarodnog priznanja nije bio dug, ali su sloboda i ustavno ustrojstvo uspostavljeni tek završetkom četverogodišnjeg građanskog rata (1992–1995) na njenoj teritoriji.

Ustav Bosne i Hercegovine sastavni je dio Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini (Aneks IV), poznatijeg kao Dejtonski mirovni sporazum², koji je parafiran 21. novembra 1995. godine u Dejtonu (Sjedinjene Američke Države), a potpisan 14. decembra 1995. godine u Parizu. Dejtonski mirovni sporazum rezultat je angažmana međunarodne zajednice u rješavanju sukoba u Bosni i Hercegovini. Njemu je prethodilo više prijedloga³ koji su imali zajedničke karakteristike: „- nastajali su kao izraz napora međunarodne zajednice u iznalaženju političkog rješenja; - svi su polazili od etničke podjele BiH; - svi su bili neuspješni“ (Bakšić-Muftić 2005: 69). Osnovni cilj Dejtonskog mirovnog sporazuma je bio da se zaustavi rat i osigura stabilnost Bosne i Hercegovine na duži vremenski period, a međunarodna zajednica je željela „okončanje bosanskog rata bez pobjednika i bez poraženog“ (Ibrahimović 2001: 23).

Ustav Bosne i Hercegovine stupio je na snagu na datum potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma. U članu 1. stav 3. Ustava precizirano je da se Bosna i Hercegovina sastoji od dva entiteta : Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske, dok Ustavom nije utvrđeno koji je oblik državnog uređenja zastupljen u Bosni i Hercegovini.

¹ Te države su: Savezna republika Jugoslavija (sastavljena od Srbije i Crne Gore), Slovenija, Hrvatska, Makedonija i Bosna i Hercegovina.

² Dejtonski mirovni sporazum potpisali su: Alija Izetbegović (u ime bošnjačkog naroda), predsjednik Savezne republike Jugoslavije Slobodan Milošević (u ime srpskog naroda) i predsjednik Republike Hrvatske Franjo Tuđman (u ime hrvatskog naroda), čime su SR Jugoslavija (međunarodne obaveze SR Jugoslavije nakon proglašenja nezavisnosti Crne Gore naslijedila je Srbija) i Hrvatska preuzele ulogu garanta njegovog sprovođenja. Svjedoci prilikom potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma bile su države članice Kontakt-grupe (SAD, Rusija, Velika Britanija, Njemačka i Francuska) i Evropska unija.

³ Dejtonskom mirovnom sporazumu prethodila su četiri prijedloga međunarodne zajednice za rješenje krize u Bosni i Hercegovini, a to su: Kutiljerov plan (1992), Vens-Ovenov plan (1993), Oven-Stoltenbergov plan (1993) i plan Kontakt-grupe (1994).

Sam način donošenja Ustava Bosne i Hercegovine je specifičan i jedinstven u svijetu. Ustav Bosne i Hercegovine je akt međunarodnog, a ne državnog prava. Njegovi donosioci nisu ustavotvorni organi (ustavotvorna skupština, redovna skupština, šef države, narod). Stavovi istaknutih pravnika, po pitanju načina njegovog donošenja, su različiti. Kuzmanović (2002) smatra da je Bosni i Hercegovini „darovan“ ustav, kao dio međunarodnog sporazuma, dok je za Trnku (2009) Ustav Bosne i Hercegovine „nametnut međunarodnim ugovorom“. Mišljenja nisu usaglašena ni po pitanju ustavotvoraca gdje se najčešće navode predstavnici međunarodne zajednice, ali ima i onih koji, pored predstavnika međunarodne zajednice, ustavotvorcima smatraju i političke lidere iz Bosne i Hercegovine i susjednih država. Šarčević kao ustavotvorce navodi američku diplomatiju i lokalne političke partije „na čiji račun je iscenirano ugovaranje u ime konstitutivnih naroda. Tako su narodi, kao neka vrsta zamišljene, predustavne, dakle, polazne konstante, prema osnovnoj ideji i njenoj pravnoj realizaciji, morali, s obzirom na posebnosti bosanskohercegovačkog sklopa, biti prihvaćeni i priznati kao ustavotvorci. Ugovarači se u mirovnom procesu legitimiraju, i bivaju u toj pregovaračkoj poziciji prihvaćeni, kao predstavnici naroda, Bošnjaka, Srba i Hrvata“ (Šarčević 2009: 58). Ustav Bosne i Hercegovine dijeli njene državljanke na pripadnike konstitutivnih (osnovnih) naroda (Bošnjaci, Srbi i Hrvati) i ostale⁴ građane i jedini je ustav na svijetu koji poznaje termin „konstitutivni narodi“.

Ustav Bosne i Hercegovine „je u fazi ratnog konflikta i u periodu neposredno po njegovom okončanju tražio od zaraćenih strana uvidavnost, razum, samokritiku i humanost, pa čak i sposobnost za pomirenje, a sve su to ponašanja i osobine koje ratni protivnici, po prirodi stvari, u žaru bitke ne posjeduju“ (Steiner et al. 2010: 31). S obzirom na okolnosti u kojima se Bosna i Hercegovina nalazila, a koje su prethodile i uslovljavale donošenje njenog ustava, poseban akcenat je stavljen na poštovanje ljudskih prava. Ustavni tekst obiluje odredbama o ljudskim pravima, a veliki broj univerzalnih i regionalnih međunarodnih dokumenata iz oblasti ljudskih prava čini njegov sastavni dio. Koliko se vodilo računa o broju garantovanih ljudskih prava, toliko se nije vodilo računa o mogućnostima njihovog efikasnog ostvarivanja i zaštite, kao ni o upoznavanju običnih ljudi sa kolikim obimom prava raspoložu, što se pokazalo kao veliki propust ustavotvoraca.

⁴ U kategoriju „ostalih“ ulaze svi državljanke Bosne i Hercegovine koji se ne izjašnjavaju kao pripadnici nijednog od tri konstitutivna naroda (nacionalne manjine i nacionalno neopredijeljeni).

Ustav Bosne i Hercegovine neobičan je i po tome što je urađen po anglosaksonskom modelu, što je netipično za jednu kontinentalnu evropsku državu. Njegov tekst napisan je na engleskom, ali ne i na jezicima bosanskohercegovačkih naroda. Njegova specifičnost ogleda se i u broju njegovih članova. Svega dvanaest članova čini ga jednim od najkraćih važećih ustava na svijetu.

2. Normativno uspostavljen političko-pravni sistem zaštite ljudskih prava i sloboda u Bosni i Hercegovini – monizam i primat međunarodnog prava

Političko-pravni sistem zaštite ljudskih prava i sloboda u Bosni i Hercegovini uspostavljen je njenim najvišim političko-pravnim aktom – ustavom. S obzirom na to da je Ustav Bosne i Hercegovine nastao kao rezultat političkog dogovora predstavnika sukobljenih strana, pod pokroviteljstvom predstavnika međunarodne zajednice, a ne po klasičnoj proceduri za donošenje ustava, njegova političko-pravna osnova je više politička, a manje pravna, što u slučaju sistema zaštite ljudskih prava i sloboda znači da je politička kategorija *konstitutivnost* iznad pravne kategorije *jednakost*. Pošto je Ustav Bosne i Hercegovine akt međunarodnog prava, moglo bi se zaključiti da je i sistem zaštite ljudskih prava i sloboda u Bosni i Hercegovini uspostavljen međunarodnim pravom. U prilog tome ide i činjenica da se Ustav, već u svojoj preambuli, poziva na neke od najvažnijih međunarodnih dokumenata iz domena ljudskih prava i sloboda.

Relevantni dio preambule Ustava Bosne i Hercegovine glasi:

„(...) Nadahnuti Univerzalnom deklaracijom o pravima čovjeka, Međunarodnim paktovima o građanskim i političkim pravima, odnosno o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima i Deklaracijom o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, vjerskih i jezičkih manjina i drugim instrumentima ljudskih prava (...).“

Član 2. Ustava Bosne i Hercegovine posvećen je regulisanju ljudskih prava i osnovnih sloboda. Stav 1. ovog člana glasi:

„Bosna i Hercegovina i oba entiteta će obezbijediti najviši nivo međunarodno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda. U tom cilju postoji Komisija za ljudska prava za Bosnu i Hercegovinu, kako je predviđeno Aneksom 6 Opšteg okvirnog sporazuma.“

U navedenom stavu može se uočiti jedna specifičnost koja nije karakteristična za zaštitu ljudskih prava na državnom nivou, a to je postojanje Komisije za ljudska prava.⁵ Komisija za ljudska prava je tijelo karakteristično za međunarodne organizacije regionalnog karaktera (Savjet Evrope, Afrička unija). Njeno porijeklo vezuje se za određeni međunarodni ugovor, a domen njene nadležnosti odnosi se samo na države članice određene međunarodne organizacije. Komisija za ljudska prava u Bosni i Hercegovini formirana je Ustavom Bosne i Hercegovine, a u skladu sa Aneksom VI Opšteg okvirnog sporazuma⁶ iz čega proizlazi njeno međunarodnopravno porijeklo. Za razliku od njenog porijekla, domen nadležnosti ove komisije ne prelazi granice Bosne i Hercegovine, što joj daje karakter nacionalnog, a ne međunarodnog tijela za zaštitu ljudskih prava.

Nastavimo li analizirati normativno uspostavljen političko-pravni sistem zaštite ljudskih prava i sloboda u Bosni i Hercegovini, uočićemo još niz njegovih specifičnosti. Član 2. stav 2. Ustava Bosne i Hercegovine glasi: „Prava i slobode predviđene u Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i njenim protokolima direktno se primjenjuju u Bosni i Hercegovini. Ovi akti imaju prioritet nad svim drugim zakonima.“

Ovim stavom nalaže se direktna primjena Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, kao i njenih protokola, bez potrebe njihove ratifikacije od Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. To znači da je Evropska konvencija inkorporirana u unutrašnje pravo Bosne i Hercegovine, a prioritet njenih odredaba, nad svim drugim zakonima, omogućuje joj jaču pravnu snagu i od samog Ustava Bosne i Hercegovine. „Sasvim netipično za jedan ustav, ovakva formulacija je potpuno na tragu promoviranja međunarodnog ugovora kao pravnog akta koji je iznad cjelovitosti pravnog poretka jedne države. Ovakva odredba ima trajnu vrijednost ne samo za ustavni sistem Bosne i Hercegovine već može predstavljati primjer kako se izuzetno složena i važna materija, zaštite ljudskih prava, može uzdići na jedan viši nivo zaštite“ (Vehabović 2006: 51). Međutim, prilikom donošenja Ustava Bosne i Hercegovine nije se vodilo računa o mogućnosti potpune primjene Evropske konvencije i njenih protokola.

⁵ Potrebno je napomenuti da se Komisija za ljudska prava sastojala od Doma za ljudska prava i ombudsmena za ljudska prava, a djelovala je pri Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine. Komisija za ljudska prava prestala je sa radom u martu 2006. godine, a nadležnost je preuzeo Ustavni sud Bosne i Hercegovine.

⁶ Aneks VI Opšteg okvirnog sporazuma odnosi se na zaštitu ljudskih prava i sloboda.

Član 2. stav 6. Ustava Bosne i Hercegovine glasi:

„Bosna i Hercegovina i svi sudovi, agencije, vladini organi i institucije kojima upravljaju entiteti ili koje djeluju u okviru entiteta, podvrgnuti su, odnosno primjenjuju ljudska prava i osnovne slobode iz stava 2.“

Potpuna primjena ovog stava značila bi da, u slučaju iscrpljenosti svih domaćih pravnih lijekova, pojedinac ima pravo obraćanja Evropskom sudu za ljudska prava. S obzirom na to da u momentu donošenja njenog ustava Bosna i Hercegovina nije bila članica Savjeta Evrope, njenim građanima je ovo pravo bilo uskraćeno sve do 2002. godine,⁷ kada je ona postala članica navedene organizacije.

U članu 2. stav 3. Ustava Bosne i Hercegovine nabrojana su prava i slobode pomenuti u stavu 2. Navedeni stav glasi:

„Sva lica na teritoriji Bosne i Hercegovine uživaju ljudska prava i osnovne slobode iz stava 2 ovog člana, a ona obuhvataju:

- a) Pravo na život.
- b) Pravo da ne budu podvrgnuta mučenju ili nehumanom i ponižavajućem postupku ili kazni.
- c) Pravo da ne budu držana u ropstvu ili potčinjenosti ili na prinudnom ili obaveznom radu.
- d) Pravo na ličnu slobodu i bezbjednost.
- e) Pravo na pravičan postupak u građanskim i krivičnim stvarima i druga prava u vezi sa krivičnim postupkom.
- f) Pravo na privatni i porodični život, dom i prepisku.
- g) Slobodu misli, savjesti i vjeroispovijesti.
- h) Slobodu izražavanja.
- i) Slobodu mirnog okupljanja i slobodu udruživanja.
- j) Pravo na brak i zasnivanje porodice.
- k) Pravo na imovinu.
- l) Pravo na obrazovanje.
- m) Pravo na slobodu kretanja i prebivališta.“

Kao što vidimo, katalog ljudskih prava i sloboda iz člana 2. stav 3. Ustava Bosne i Hercegovine preuzet je iz Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Međutim, u njemu nisu nabrojana sva prava iz Evropske konvencije, već samo ona koja su u momentu donošenja Ustava

⁷ Bosna i Hercegovina je potpisala Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda 24. aprila 2002, a ratifikovala 12. jula 2002. godine.

Bosne i Hercegovine smatrana posebno prioriternim, što ne umanjuje značaj ostalih ljudskih prava i sloboda sadržanih u Evropskoj konvenciji i njenim protokolima. Direktna primjena odredaba o ljudskim pravima i slobodama iz Evropske konvencije i njenih protokola posebno je naglašena u članu 2. stav 2. Ustava Bosne i Hercegovine.

Lepeza ljudskih prava i sloboda, garantovanih u Bosni i Hercegovini, ovdje se ne završava. U Aneksu I Dejtonskog mirovnog sporazuma navedeno je petnaest međunarodnih dokumenata o ljudskim pravima i slobodama koji se primjenjuju u Bosni i Hercegovini, a to su:

1. Konvencija o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida (1948),
2. Ženevske konvencije I-IV o zaštiti žrtava rata (1949) i njihovi dopunski protokoli I-II (1977),
3. Konvencija o statusu izbjeglica (1951) i Protokol (1966),
4. Konvencija o državljanstvu udatih žena (1957),
5. Konvencija o smanjenju broja lica bez državljanstva (1961),
6. Međunarodna konvencija o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije (1965),
7. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (1966) i opciona protokoli (1966 i 1989),
8. Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (1966),
9. Konvencija o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena (1979),
10. Konvencija protiv mučenja i drugih surovih, nehumanih i ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja (1984),
11. Evropska konvencija o sprečavanju mučenja i nehumanih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja (1987),
12. Konvencija o pravima djeteta (1989),
13. Međunarodna konvencija o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica (1990),
14. Evropska povelja za regionalne i manjinske jezike (1992),
15. Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina (1994).

Primjena navedenih dokumenata nije uslovljena prethodnim pristupanjem jer su oni, prema Aneksu I Dejtonskog mirovnog sporazuma, dio pravnog sistema Bosne i Hercegovine. Karakteristično je da su ovi dokumenti samo nabrojani u Aneksu I Dejtonskog mirovnog sporazuma, dok njihov sadržaj nije naveden ni na engleskom, a pogotovo ne na bos., hrv., srp. jeziku.

Sama činjenica da se u Bosni i Hercegovini direktno primjenjuju međunarodni dokumenti za zaštitu ljudskih prava i sloboda bez neophodnosti njihove ratifikacije, govori da je na snazi monizam sa primatom međunarodnog prava „gde se međunarodna norma smatra starijom od nacionalne i primenjuje se i onda kada joj protivreči“ (Dimitrijević i dr. 2007: 61). S obzirom na to da je Ustav Bosne i Hercegovine akt međunarodnog prava, njegove norme imaju međunarodnopravno porijeklo i njihova primjena istovremeno podrazumijeva primjenu međunarodnog prava. Norme unutrašnjeg prava odnosno norme zakona koji su hijerarhijski niži od Ustava moraju biti usaglašene sa ustavnim normama, što znači da u Bosni i Hercegovini ne postoji pravni akt unutrašnjeg prava čije bi norme mogle imati primat u odnosu na međunarodno pravo.

Iz svega navedenog proizlazi da je međunarodno pravo o ljudskim pravima u potpunosti zajemčeno u pravnom sistemu Bosne i Hercegovine. Cjelokupan političko-pravni sistem zaštite ljudskih prava i sloboda u Bosni i Hercegovini baziran je na Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i njenim protokolima i petnaest međunarodnih dokumenta za zaštitu ljudskih prava i sloboda sadržanih u Aneksu I Dejtonskog mirovnog sporazuma. Specifičnosti političko-pravnog sistema zaštite ljudskih prava i sloboda u Bosni i Hercegovini ogledaju se kako u direktnoj primjeni međunarodnih dokumenata o ljudskim pravima tako i u naglašenoj potrebi ostvarivanja i zaštite ljudskih prava i sloboda u skladu sa najvišim međunarodnim standardima „što istovremeno znači da se ne mogu utvrđivati domaći – lokalni i regionalni (bosanskohercegovački) standardi, jer bi oni sasvim sigurno ostali na nižem nivou i nedovoljni“ (Kuzmanović 2002: 310-311).

3. Uloga Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda u sistemu zaštite ljudskih prava i sloboda u Bosni i Hercegovini

U članu 2. stav 2. Ustava Bosne i Hercegovine naglašeno je da se Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i njeni protokoli direktno primjenjuju u Bosni i Hercegovini i da „imaju prioritet nad svim drugim zakonima“. Bez obzira na činjenicu da u periodu donošenja svog ustava Bosna i Hercegovina nije bila članica Savjeta Evrope pa, samim tim, nije ni mogla da ratifikuje Evropsku konvenciju, direktna primjena iste bila je neminovna s obzirom na pravnu snagu koja joj je data Ustavom Bosne i Hercegovine i Dejtonskim mirovnim sporazumom. Što se tiče dopunskih

protokola uz Evropsku konvenciju, direktna primjena se odnosi kako na do tada postojeće tako i na one koji će biti doneseni u narednom vremenskom periodu, jer i oni automatski postaju dio pravnog sistema Bosne i Hercegovine. „Prema tome, ako određeni protokol stupi na snagu, Ustav BiH bi se trebalo automatski da 'proširi'. Ipak, praksa Ustavnog suda BiH iz predmeta broj U 13/05 navodi nas na relativno drugačiji zaključak, tj. da nije dovoljno da određeni protokol samo stupi na snagu nego i da Bosna i Hercegovina formalno preuzme obaveze putem ratifikacije (kao što je u konkretnom slučaju DP br. 11 i 12 uz EKLJP). Naime, u glavnoj odluci i izdvojenim mišljenjima sudija Grewe, Feldman i Palavrić u predmetu broj U 13/05 ne dovodi se u pitanje mogućnost primjene DP broj 12 uz EKLJP kao dio Ustava BiH, ali zbog dva razloga: s jedne strane, BiH je ratifikovala ovaj DP, a, s druge strane, on je stupio na snagu (1.4.2005. godine) u trenutku donošenja određene odluke u postupku pred Ustavnim sudom BiH“ (Steiner et al. 2010: 146–147).

Bosna i Hercegovina je preuzela katalog ljudskih prava i osnovnih sloboda iz Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i njenih protokola „bez mogućnosti da se koristi pravo na rezervu koju prema članu 57. imaju države koje su prihvatile obavezu da direktno primjenjuju Konvenciju i da ona ima supremaciju nad svim drugim pravnim propisima. Bosna i Hercegovina, dakle, nije tražila nikakvo ograničenje, pa se upravo zbog toga Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i protokoli uz nju, u cijelosti moraju primjenjivati u Bosni i Hercegovini, na sva lica koja se nalaze pod njenom jurisdikcijom“ (Sadiković 2001: 179). Kao razloge za direktnu primjenu Evropske konvencije u Bosni i Hercegovini Kazazić navodi: „nevjerovatno visok stupanj kršenja ljudskih prava na cijelom području Bosne i Hercegovine“; spoznaju „da BiH u dogledno vrijeme neće biti primljena u europske institucije i da u tom smislu neće biti podvrgnuta ocjeni tih institucija“ i „da nema uspješnog demokratskog razvitka društva bez efikasne zaštite ljudskih prava i u tom smislu izgradnje standarda koje je međunarodna zajednica već uspostavila“ (Kazazić 2005: 43–44).

U članu 2. stav 6. Ustava Bosne i Hercegovine navedeno je da su „Bosna i Hercegovina i svi sudovi, agencije, vladini organi i institucije kojima upravljaju entiteti ili koje djeluju u okviru entiteta, podvrgnuti odnosno primjenjuju ljudska prava i osnovne slobode iz stava 2.“ Ovom odredbom Evropska konvencija i njeni protokoli su postali „srž kataloga ljudskih prava i sloboda u Ustavu Bosne i Hercegovine“ (Steiner et al. 2010: 142) i centralno mjerilo kontrole u postupcima njihove zaštite. Prema praksi Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, Evropska konvencija predstavlja ustavnopravni akt sa snagom zakona koji je hijerarhijski iznad svih drugih zakona a ispod Ustava Bosne i Hercegovine. Ovo potvrđuje odluka Ustavnog

suda Bosne i Hercegovine u predmetu U- 5/04 kojom je dat prioritet Ustavu Bosne i Hercegovine u odnosu na prava i slobode iz Evropske konvencije. U navedenoj odluci „Ustavni sud primjećuje da prava iz Evropske konvencije ne mogu imati superiorniji status u odnosu na Ustav Bosne i Hercegovine, jer je Evropska konvencija kao međunarodni dokument stupila na snagu na temelju Ustava Bosne i Hercegovine, te ustavne ovlasti proističu iz Ustava Bosne i Hercegovine, a ne iz Evropske konvencije“ (U-5/04, tačka 14).

Svoju međunarodnopravnu dimenziju u Bosni i Hercegovini Evropska konvencija dobija tek stupanjem Bosne i Hercegovine u članstvo Savjeta Evrope. „BiH je potpisala EKLJP 24. aprila 2002. godine, a ratifikovala 12. juna 2002. godine, uključujući Protokol (prvi) te DP br. 6, 7. i 11. Preuzimanjem DP broj 11 uz Konvenciju BiH je preuzela i sve odredbe iz DP br. 2, 3, 4, 5, 8. i 9. Takođe, stupanjem na snagu DP broj 11 uz Konvenciju odredbe iz DP broj 10 izgubile su značaj. DP broj 12 stupio je na snagu 1. aprila 2005. godine. DP broj 13 stupio je na snagu 1. novembra 2003. godine, a DP broj 14 stupio je na snagu 1. juna 2010. godine“ (Ademović – Marko – Marković 2012: 15). Ratifikovanjem Evropske konvencije Bosna i Hercegovina je potpisala međunarodni ugovor i „preuzela obavezu da svoje zakonodavstvo prilagodi međunarodnim obavezama koje proizlaze iz tog ugovora“ (Vehabović 2006: 61), čime se Evropska konvencija „izdigla“ iznad njenog ustava i kao prioritetan cilj postavila usklađivanje odredbi Ustava sa svojim odredbama. Zajedno sa ratifikacijom Evropske konvencije ratifikovani su i njeni postojeći dopunski protokoli.

Kada se sve navedeno uzme u obzir, dolazi se do zaključka da su shvatanja o ulozi Evropske konvencije u sistemu zaštite ljudskih prava i sloboda u Bosni i Hercegovini dvojak. Prema jednim, Evropska konvencija je ustavnopravni akt koji ima snagu zakona i hijerarhijski se nalazi iznad svih drugih zakona, ali ispod Ustava Bosne i Hercegovine, dok je, prema drugima, ona međunarodnopravni akt koji se nalazi iznad svih zakona, pa i samog Ustava, i koji zahtijeva usklađenost sa Ustavom čak i po cijenu njegove promjene.

4. Uloga Aneksa I Dejtonskog mirovnog sporazuma u sistemu zaštite ljudskih prava i sloboda u Bosni i Hercegovini

Aneks I Dejtonskog mirovnog sporazuma sadrži petnaest međunarodnih dokumenta za zaštitu ljudskih prava i sloboda koji se primjenjuju u Bosni i Hercegovini.⁸ Oni imanju snagu ustavnog zakona i dio su pravnog poretka Bosne i Hercegovine. To potvrđuje i član 2. stav 7. Ustava Bosne i Hercegovine koji glasi: „Bosna i Hercegovina će ostati ili postati ugovorna strana međunarodnih sporazuma navedenih u Aneksu I ovog Ustava.“ Direktna primjena međunarodnih sporazuma iz Aneksa I Dejtonskog mirovnog sporazuma na unutrašnjem planu je neupitna, bez obzira da li ih je Bosna i Hercegovina ratifikovala ili ne, a momentom ratifikacije određenog sporazuma za nju nastaju obaveze na međunarodnom planu.

Uživanje prava i sloboda sadržanih u međunarodnim sporazumima iz Aneksa I Dejtonskog mirovnog sporazuma, saglasno članu 2. stav 4. Ustava Bosne i Hercegovine, „obezbeđeno je svim licima u Bosni i Hercegovini bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi kao što su pol, rasa, boja, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno i socijalno porijeklo ili povezanost sa nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili drugi status.“ Ono što je upitno je obim primjene ovih sporazuma, odnosno da li se oni primjenjuju u potpunosti ili samo u slučaju kada se podnosilac zahtjeva pozove na diskriminaciju nekog prava sadržanog u njima. Ovo pitanje nije precizirano Ustavom Bosne i Hercegovine, a pred Ustavnim sudom Bosne i Hercegovine se našao izuzetno mali broj zahtjeva u kojima se pojedinci pozivaju na kršenje nekog prava iz navedenih međunarodnih sporazuma. Gotovo je nemoguće pronaći predmet u kojem se pojedinac poziva samo na kršenje određenog prava iz nekog od ovih sporazuma jer se, pored ovog, obično pozivaju i na kršenje nekog od prava iz člana 2. stav 3. Ustava Bosne i Hercegovine i/ili nekog prava sadržanog u Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda ili nekom od njenih protokola. Analiziranjem nekoliko predmeta po kojima je odlučivao Ustavni sud Bosne i Hercegovine, a koji su se, između ostalog, odnosili i na povredu prava iz nekog od sporazuma iz Aneksa I Dejtonskog mirovnog sporazuma, može se utvrditi stvarni obim njihove primjene.

⁸ Dokumenti iz Aneksa I Dejtonskog mirovnog sporazuma nabrojani su na stranicama 6. i 7.

Primjer 1:

U predmetu broj U-38/02 apelantkinja navodi da su joj povrijeđena sljedeća prava: pravo na pravično saslušanje u građanskim i krivičnim stvarima i druga prava u vezi sa krivičnim postupkom iz člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda; pravo na nediskriminaciju u radu iz člana II/4 Ustava Bosne i Hercegovine; prava iz Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima i Međunarodne konvencije o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije. Ustavni sud pronalazi da je, u skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine, nadležan da odlučuje o eventualnoj povredi navedenih prava jer „Ustav Bosne i Hercegovine obezbjeđuje najviši nivo zaštite međunarodno priznatih ljudskih prava i sloboda (član //1), uključujući i odredbu o nediskriminaciji koja se odnosi na uživanje prava i sloboda zaštićenih Ustavom Bosne i Hercegovine ili međunarodnim sporazumima koji su navedeni u Aneksu I Ustava Bosne i Hercegovine“ (U-38/02, tačka 56). Ustavni sud još napominje da, „kada se uzimaju u obzir tvrdnje o diskriminaciji iz člana II/4, uvijek sa mora pozivati na međunarodne ugovore iz Aneksa I Ustava Bosne i Hercegovine“ (U-38/02, tačka 57).

Primjer 2:

U predmetu AP-2819/09 apelant navodi da je diskriminisan u ostvarivanju prava na rad i da mu je to pravo prekršeno suprotno članovima 2, 4, 6. i 7. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, kao i relevantnim odredbama Međunarodne konvencije o zabrani svih oblika rasne diskriminacije. Ustavni sud pronalazi da „uživanje ovog prava garantirano je članom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine kojim je određeno da je uživanje prava i sloboda, predviđenih u ovom članu ili međunarodnim sporazumima navedenim u Aneksu I ovog Ustava, osigurano svim licima u Bosni i Hercegovini, te da uživanje ovih prava mora biti osigurano bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi kao što je spol, rasa, boja, jezik, vjera, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, povezanost s nacionalnom manjinom. Shodno navedenom, apelantovi navodi o povredi prava na rad iz čl. 6. i 7. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima biće ispitani u vezi

sa članom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi sa članom 5(e) Međunarodne konvencije o zabrani svih oblika rasne diskriminacije (1965)“ (AP-2819, tačka 8). Na identičan način Ustavni sud je postupio i u slučaju predmeta broj AP-1093/07, koji se takođe odnosi na diskriminaciju u ostvarivanju prava na rad u skladu sa navedenim međunarodnim sporazumima iz Aneksa I Dejtonskog mirovnog sporazuma.

Primjer 3:

U predmetu AP-1944/06 apelant se poziva na povredu prava na rad, garantovanog Međunarodnim paktom o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, ali ne navodi da je diskriminisan po bilo kojem osnovu. „Kako se apelant nije pozvao na zabranu diskriminacije iz člana II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi ostvarivanja prava na rad, [...], Ustavni sud je zaključio da je u pogledu prava na rad predmetna apelacija racione materiae inkompatibilna sa Ustavom Bosne i Hercegovine“ (AP-1944/06, tačka 21). Isti stav Ustavni sud Bosne i Hercegovine zastupa i u slučaju predmeta AP-227/08, dok u predmetu AP-3376/07 jasno navodi da uživanje prava iz Aneksa I Dejtonskog mirovnog sporazuma „nije garantovano samostalno već samo u vezi sa članom II/4 Ustava Bosne i Hercegovine – 'Nediskriminacija'“ (AP-3376/07, tačka 25).

Na osnovu analize navedenih predmeta može se zaključiti da Ustavni sud Bosne i Hercegovine ne primjenjuje u potpunosti međunarodne dokumente iz Aneksa I Dejtonskog mirovnog sporazuma, odnosno da je njihova primjena ograničena i vrši se samo kada se podnosilac zahtjeva pozove na zabranu diskriminacije iz člana 2. stav 4. Ustava Bosne i Hercegovine, pa bi se njihova uloga u sistemu zaštite ljudskih prava i sloboda u Bosni i Hercegovini mogla svesti na zabranu diskriminacije u pogledu ostvarivanja prava garantovanih navedenim propisima.

Zaključak

Političko-pravni sistem zaštite ljudskih prava i sloboda u Bosni i Hercegovini, uspostavljen Ustavom Bosne i Hercegovine i Dejtonskim mirovnim sporazumom, u potpunosti je baziran na međunarodnom pravu. Njegovu osnovu čine Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i

osnovnih sloboda i njeni protokoli te petnaest međunarodnih dokumenata o ljudskim pravima i slobodama sadržanih u Aneksu I Dejtonskog mirovnog sporazuma. „Tako je sa oko sedamdeset odredaba o pravima i slobodama, normativno uspostavljen jedan od najboljih sistema zaštite ljudskih prava i sloboda na svijetu“ (Kuzmanović 2002: 310). Njegove specifičnosti se ogledaju u sljedećem:

- podrazumijeva direktnu primjenu Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i njenih protokola, kao i međunarodnih dokumenata iz Aneksa I Dejtonskog mirovnog sporazuma, na teritoriji Bosne i Hercegovine, bez obzira na njihovu ratifikaciju i članstvo Bosne i Hercegovine u međunarodnim organizacijama koje su donosioci navedenih dokumenta;
- daje primat Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i njenim protokolima kako u odnosu na sve druge zakone tako i u odnosu na Ustav Bosne i Hercegovine;
- zahtijeva poštovanje i zaštitu ljudskih prava i sloboda u skladu sa najvišim međunarodnim standardima.

Kao prednosti političko-pravnog sistema zaštite ljudskih prava i sloboda u Bosni i Hercegovini mogu se izdvojiti:

- potreba da se poštovanje i zaštita ljudskih prava i sloboda izdigne na nivo viši od državnog;
- nivo ljudskih prava i sloboda osiguran građanima Bosne i Hercegovine daleko je veći nego što bi bio da je sistem zaštite ljudskih prava i sloboda baziran na unutrašnjem pravu.

Pored prednosti, političko-pravni sistem zaštite ljudskih prava i sloboda u Bosni i Hercegovini ima i nedostatke, a oni se ogledaju u sljedećem:

- Ustavni sud Bosne i Hercegovine daje prednost Ustavu Bosne i Hercegovine bez obzira na ustavnu odredbu o primatu Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i njenih protokola u odnosu na sve druge zakone;
- međunarodni dokumenti za zaštitu ljudskih prava i sloboda iz Aneksa I Dejtonskog mirovnog sporazuma primjenjuju se samo kada se pojedinac pozove na diskriminaciju u odnosu na uživanje nekog prava garantovanog u njima.

Literatura

1. Ademović, N., J. Marko, G. Marković (2012) *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*, Fondacija „Konard Adenauer“, Sarajevo, dostupno na http://www.kas.de/wf/doc/kas_33649-1522-15-30.pdf?130227155156 (pristupljeno 14. 3. 2013).
2. Bakšić-Muftić, J. (2005) „Razumijevanje Dejtonskog ustava 10 godina kasnije“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu 42*, str. 67–92, dostupno na <http://hrcak.srce.hr/37852> (pristupljeno 22. 6. 2013).
3. Dimitrijević, V., O. Račić, V. Đerić, T. Papić, V. Petrović, S. Obradovic (2007) *Osnovi međunarodnog javnog prava*, drugo izdanje, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd.
4. Ibrahimović, O. (2001) *Dejton = Bosna u Evropi: pravna suština Dejtona*, Vijeće Kongresa bošnjačkih intelektualaca, Sarajevo, dostupno na <http://www.camo.ch/PDFO/DejtonBos.pdf> (pristupljeno 20. 6. 2013).
5. Kazazić, V. (2005) „Ostvarivanje i zaštita ljudskih prava u Bosni i Hercegovini kroz praksu prava Ombudsmena i Doma za ljudska prava“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu 42*, str. 43–53, dostupno na http://www.pravst.hr/dokumenti/zbornik/200580/zb200501_ljudskapravaubosni.pdf (pristupljeno 28. 9. 2013).
6. Kuzmanović, R. (2002) *Ustavno pravo*, treće izdanje, Pravni fakultet Univerziteta u Banjoj Luci, Banja Luka.
7. Marković, R. (2008) *Ustavno pravo i političke institucije*, dvanaesto izdanje, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd.
8. Sadiković, Ć. (2001) *Evropsko pravo ljudskih prava*, Magistrat, Sarajevo.
9. Steiner, C., N. Ademović, C. Grewe, J. Marko, J. McBride, M. Lauth, P. Leroux-Martin, R. Bainter, E. d'Aoust, U. Karpen, P. Nicholl, M. Campbell (2010) *Ustav Bosne i Hercegovine: komentar*, prevod: N. Ademović, D. Prijić, N. Mršo, D. Čolaković, A. Abdulahagić, S. Popovac, A. Ademović, Fondacija „Konard Adenauer“, Sarajevo, dostupno na http://www.ustavna_reforma.ba/files/articles/20070327/10/bs.Steiner-i-Ademovic-Ustav-BiH-Komentar-20.04.2010..pdf (pristupljeno 15. 3. 2013).
10. Šarčević, E. (2008) *Dejtonski Ustav: karakteristike i karakteristični problemi*, Fondacija „Konard Adenauer“, Sarajevo, dostupno na http://www.kas.de/wf/doc/kas_17301-1522-1-30.pdf?091051095402 (pristupljeno 3. 3. 2013).
11. Trnka, K. (2009) „Specifičnosti ustavnog uređenja Bosne i Hercegovine“, *Revus II*, str. 45–71, dostupno na <http://revus.revues.org/1102?lang=hr> (pristupljeno 21. 6. 2013).
12. Ustav Bosne i Hercegovine, dostupno na www.ccbh.ba/public/down/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_srp.pdf (pristupljeno 24. 6. 2013).
13. Vehabović, F. (2006) *Odnos Ustava Bosne i Hercegovine i Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda*, ACIPS, Sarajevo, dostupno na http://www.acips.ba/bos/uploads/publikacije/odnos_ustava_bih_i_europske_konvencije_za_zastitu_ljudskih_p.pdf (pristupljeno 8. 3. 2013).

Odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine

1. AP-1944/06, dostupno na www.ccbh.ba/srp/odluke/povuci_html.php?pid=132939 (pristupljeno 20. 5. 2014).
2. AP-1093/07, dostupno na www.ccbh.ba/srp/odluke/povuci_html.php?pid=247424 (pristupljeno 20. 5. 2014).
3. AP-3376/07, dostupno na www.ccbh.ba/srp/odluke/povuci_html.php?pid=285299 (pristupljeno 20. 5. 2014).
4. AP-227/08, dostupno na www.ccbh.ba/srp/odluke/povuci_html.php?pid=289652 (pristupljeno 20. 5. 2014).
5. AP-2819/09, dostupno na www.ccbh.ba/srp/odluke/povuci_html.php?pid=23216 (pristupljeno 20. 5. 2014).
6. U-38/02, dostupno na www.ccbh.ba/srp/odluke/povuci_html.php?pid=23216 (pristupljeno 20. 5. 2014).
7. U-5/04, dostupno na www.ccbh.ba/srp/odluke/povuci_html.php?pid=35290 (pristupljeno 18. 5. 2014).