

**NADUSTAVNI KARAKTER EVROPSKE KONVENCIJE O
LJUDSKIM PRAVIMA U BOSNI I HERCEGOVINI**

**THE SUPRA-CONSTITUTIONAL CHARACTER OF THE
EUROPEAN HUMAN RIGHTS CONVENTION IN BOSNIA
AND HERZEGOVINA**

Sažetak

Za razliku od svih drugih evropskih država koje su ljudska prava i osnovne slobode Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava (EK) inkorporirale u vlastiti ustavni i pravni sistem, putem ratifikacije od nacionalnog parlamenta, Bosna i Hercegovina (BiH) je prava i slobode EK prihvatila potpisivanjem Okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini. Bosna i Hercegovina je dakle ljudska prava i slobode sadržane u EK i protokolima uz nju prihvatila ne putem ratifikacije nakon što je postala članica Vijeća Evrope – kao što je to slučaj sa svim zemljama Evrope, nego posredstvom jednog međunarodnog ugovora – Okvirnog sporazuma za mir u BiH u kojem Ustav predstavlja samo jedan (Aneks 4) od ukupno 11 aneksa koji su dati uz ovaj ugovor.

Upravo zato, Bosna i Hercegovina je država koja je karakteristična ne samo po tome što je EK prihvatila putem Dejtonskog mirovnog sporazuma nego i zato što je toj konvenciji dala i nadustavni karakter. Unošenjem odredbe kojom se propisuje ne samo njena izravna primjena nego – što je još i važnije – njen prioritet nad svakim drugim pravom u Bosni i Hercegovini, promoviraju se pojedinac kao beneficijar svih ljudskih prava i osnovnih sloboda i demokratska država kao osnovni obveznik zaštite tih ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Ključne riječi: *Ustav Bosne i Hercegovine, ljudska prava, Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava, diskriminacija, građanin, demokracija*

Summary

Unlike other European states that have incorporated human rights and fundamental freedoms as stipulated in the European Convention on Human Rights (ECHR) into their constitutional and legal systems through its ratification in their national parliaments, Bosnia and Herzegovina (BiH) accepted the ECHR when it signed the Framework Agreement for Peace in BiH. In other words, BiH has accepted the human rights and freedoms contained in the ECHR and its accompanying protocols not through their ratification upon accession to the Council of Europe – as it is the case with all the countries of Europe, but through an international peace agreement – the Framework Agreement for Peace in BiH with the Constitution of the country as one of annexes (Annex 4) out of the total of 11 annexes attached to this Agreement.

Therefore Bosnia and Herzegovina is a unique case, not only because it accepted the ECHR via Dayton Peace Agreement (DPA), but also because the ECHR has bestowed upon it supra-constitutional character. By including the provision that prescribes not only its direct application, but – more importantly – its primacy over all other law in BiH, individuals are promoted as beneficiaries of all human rights and fundamental freedoms, while the democratic state is promoted as the fundamental guarantor of the protection of human rights and fundamental freedoms.

Key words: *Constitution of Bosnia and Herzegovina, Human Rights, European Convention on Human Rights, discrimination, citizen, democracy*

Status Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava (EK) u pojedinim evropskim državama u tijesnoj je vezi s ukupnim odnosom tih država prema međunarodnopravnim ugovorima kojima se reguliraju ljudska prava posebno, svakako, kada se radi o Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava. Ljudska prava i slobode sadržane u Evropskoj konvenciji za ljudska prava inkorporiraju se u ustavni i pravni sistem evropskih zemalja nakon njihovog prijema u Vijeće Evrope i ratifikacije te konvencije u nacionalnim parlamentima¹. Prihvatanje EK u interni poredak pojedinih zemalja vrši se na različite

¹ „(1) Ova konvencija je otvorena za potpisivanje članicama Vijeća Evrope. Ona podliježe ratifikaciji. Ratifikacije se deponuju kod Generalnog sekretara Vijeća Evrope. (2) Konvencija stupa na snagu pošto je deponovano deset instrumenata o ratifikaciji. (3) Za svaku potpisnicu koja ratifikaciju izvrši kasnije, Konvencija stupa na snagu danom deponovanja instrumenta o ratifikaciji. (4) Generalni sekretar Vijeća Evrope obavještava sve članice Vijeća Evrope o stupanju Konvencije na snagu, visokim snagama ugovornicama koje su

načine. Ono može biti izvršeno putem posebnog zakona, kao što je to slučaj s Ujedinjenim Kraljevstvom, skandinavskim zemljama, Maltom i sl. U nekim zemljama EK se unosi u interni pravni poredak izravno, kada ima ustavni status, kako je to slučaj u Austriji. EK može imati infraustavan, ali supralegislativan karakter (Francuska, Španija, Luksemburg, Švicarska, Češka). Najzad, EK može imati i legislativni rang (Savezna Republika Njemačka, Turska i Mađarska). No, u svakom slučaju, EK je u svim državama članicama Vijeća Evrope prihvaćena i izravno se primjenjuje.²

Za razliku od svih drugih evropskih država koje su ljudska prava i osnovne slobode EK inkorporirale u vlastiti ustavni i pravni sistem putem ratifikacije od nacionalnog parlamenta, Bosna i Hercegovina je prava i slobode EK prihvatila potpisivanjem Okvirnog sporazuma za mir u BiH.³ Bosna i Hercegovina je, dakle, ljudska prava i slobode sadržane u EK i protokolima uz nju prihvatila ne putem ratifikacije nakon što je postala članica Vijeća Evrope – kao što je to slučaj sa svim zemljama Evrope, nego posredstvom jednog međunarodnog ugovora – Okvirnog sporazuma za mir u BiH, u kojem Ustav predstavlja samo jedan (Aneks 4) od ukupno 11 aneksa koji su dati uz taj ugovor. Pravna osnova za ovaj izuzetak sadržana je u Preporuci Vijeća ministara Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope o ustanovljenju mehanizma za zaštitu ljudskih prava u evropskim državama koje nisu članice Vijeća Evrope (Doc. f113).⁴

Razlog za korištenje ove mogućnosti proizlazi iz činjenice da ustav koji je dogovoren u Daytonu, od Bosne i Hercegovine, SRJ (Srbije i Crne Gore) i Hrvatske, kao država koje su bile učesnice „tragičnog sukoba u regionu“ (misli se na region Zapadnog Balkana – prim. aut.), ne predstavlja ni konceptijski ni po svojim brojnim odredbama ustavni tekst kakav je svojstven uglavnom svim zemljama članicama Vijeća Evrope. Time je trebalo da se otkloni osnovni nedostatak i osnovna greška u konstrukciji toga ustava prema kojoj

je ratificirale i o deponovanju svakog instrumenta o ratifikaciji koje je kasnije izvršeno.“ Član 59. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

² Cardoso da Costa, *Constitutional supremacy of human rights treaties*, in „*The status of international treaties on human rights*“, Council of Europe Publishing, 2006, 77.

³ „The rights and freedoms set forth in the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and its Protocols shall apply directly in Bosnia and Herzegovina. These shall have priority over all other law.“ Član 2(2) Ustava Bosne i Hercegovine.

⁴ Gret Haller, *Incorporation of human rights treaties into domestic law prior to their ratification*, in *The status of international treaties on human rights*, Council of Europe Publishing, 2006, 105.

dominantnu ulogu u svakom pogledu imaju „tri konstitutivna naroda“, a ne čovjek – pojedinac sa svojim pravima i osnovnim slobodama.

Upravo zato, Bosna i Hercegovina je država koja je karakteristična ne samo po tome što je EK prihvatila putem Dejtonskog mirovnog sporazuma (DMS) nego i zato što je toj konvenciji dala i nadustavni karakter. Unošenjem odredbe kojom se propisuje ne samo njena izravna primjena nego i – što je još važnije – njen prioritet nad svakim drugim pravom u Bosni i Hercegovini⁵, promoviraju se pojedinac kao beneficijar svih ljudskih prava i osnovnih sloboda i demokratska država kao osnovni obveznik zaštite tih ljudskih prava i osnovnih sloboda. Na taj način se, prije svega, relativizira primat „konstitutivnih naroda“ i njihovih „vitalnih nacionalnih interesa“, ukida se, zatim, podjela na konstitutivne narode i ostale, koja je osnova za ustavnu diskriminaciju svih pojedinaca koji pripadaju tzv. ostalim narodima, a njih je sedamnaest u Bosni i Hercegovini prema popisu stanovništva iz 1991. godine, i najzad, time se stvara osnova za afirmaciju demokratske države zasnovane na slobodnim i fer izborima, koja na taj način treba da se osnaži kako bi mogla efikasno štititi ljudska prava i osnovne slobode.

Inkorporacija EK u ustavni sistem Bosne i Hercegovine putem DMS-a proizašla je naravno iz potrebe da se ukloni veliko zaostajanje Bosne i Hercegovine u demokratskom i svakom drugom razvoju, nastalo uslijed rata 1992-1995., koji se isključivo odvijao na njenoj teritoriji. U vrijeme kada su ostale zemlje bivšeg socijalističkog sistema bile na putu tranzicije prema demokratskom uređenju, u Bosni i Hercegovini ne samo da nije ostvaren takav razvoj nego je došlo i do destrukcije svega onog što je bilo ostvareno ranije u socijalističkom političkom sistemu. Pored razgrađivanja i uništavanja ekonomskih i drugih dobara, rat je doveo i do destrukcije ne samo postojeće demokratske države nego i samog bosanskohercegovačkog društva. To se posebno ogleda u činjenici da je nasilnim putem, umjesto viševjekovne disperzirane etničke strukture bosanskohercegovačkog društva, došlo do etničkog grupiranja, što je bitno otežalo poslijeratnu reintegraciju države Bosne i Hercegovine.

Obaveza usklađivanja Ustava BiH sa EK, putem odredbe da se mora uspostaviti prioritet EK nad svakim drugim pravom, predstavlja jedini poznat

⁵ „The rights and freedoms set forth in the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and its Protocols shall apply directly in Bosnia and Herzegovina. These shall have priority over all other law.“ Član 2(2) Ustava Bosne i Hercegovine.

slučaj da sam ustav nalaže obavezu svog vlastitog mijenjanja već od samog trenutka potpisivanja i proglašenja 14. decembra 1995. godine u Parizu. Obaveza nametnuta državi Bosni i Hercegovini da štiti ljudska prava EK ujedno je i njena obaveza da se osposobi za funkciju zaštite ljudskih prava. U Bosni i Hercegovini, za razliku od svih drugih država Evrope, upravo je primarna obaveza snaženja države na demokratski način da bi ona mogla štiti ljudska prava, što se upravo čini naglašavanjem potrebe da se dosljedno etablira na principima predstavničkog sistema i podjele vlasti.

Obaveza primjene EK način je dakle da se otklone evidentni nedostaci bosanskohercegovačke države i da se ta država kompletira kao moderna demokratska i pravna država, sposobna da štiti ljudska prava. Na ovaj način, Evropska konvencija, koja je prema odluci Evropskog suda za ljudska prava „ustavni instrument evropskog pravnog poretka“⁶, postala je i ustavni instrument ustavnog i pravnog poretka Bosne i Hercegovine. EK je zapravo iskazana kao „tvrdo jezgro“, princip i kriterij ukupnog demokratskog i ustavnog razvoja Bosne i Hercegovine, njenog osposobljavanja da vrši unutrašnju socijalnu funkciju jedne moderne države, ali i *conditio sine qua non* integracije u Vijeće Evrope, Evropsku uniju i NATO, što je već usvojeni strateški cilj BiH u međunarodnopravnim odnosima.

Izravnu primjenu ljudskih prava sadržanih u Konvenciji i njihov prioritet u odnosu na svako drugo pravo trebalo je, prema Aneksu 6 DMS-a, da osiguravaju Ured ombudsmena i Dom za ljudska prava⁷, što naravno nije bilo najsigurnije rješenje za poslijeratnu Bosnu i Hercegovinu. Situacija u pogledu zaštite ljudskih prava Konvencije promijenila se nakon prijema Bosne i Her-

⁶ Loizidou Case, 23 March 1995, A 310, 75.

⁷ „2(1) ‘Formiranje komisije’ Kako bi pomagale potpisivanje svojih obaveza prema ovom sporazumu, strane ovim formiraju komisiju o ljudskim pravima (komisija). Komisija će se sastojati iz dva dijela: ured ombudsmena i dom za ljudska prava.

2(2) Dom za ljudska prava i ured ombudsmena će razmatrati, kao što je nadalje opisano: Navodna ili očita kršenja ljudskih prava, kao što je predviđeno u Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i fundamentalnih sloboda i protokolima uz nju, ili

Navodnu ili očitu diskriminaciju na osnovu spola, rase, boje, jezika, vjere, političkog ili drugog mišljenja, nacionalnog ili društvenog porijekla, udruživanja s nacionalnom manjinom, imovinom, rođenjem, ili sličnim statusom koji proizlazi iz uživanja bilo kojih prava i sloboda predviđenih međunarodnim sporazumima navedenim u dodatku uz ovaj aneks, gdje se tvrdi da su takva kršenja ili se čini da su im strane počinile, bilo od strane zvaničnika ili organa strana, kantona, općina ili lica koje djeluju pod ovlaštenjima takvog zvaničnika ili organa.“ Član 2(1) i 2(2) Aneksa 6 Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini.

cegovine u Vijeće Evrope i ratifikacije Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava kada su se promijenili zaštitni mehanizmi, tako da je brigu o zaštiti ljudskih prava umjesto Doma za ljudska prava preuzeo Sud za ljudska prava u Strasbourgu.⁸

Pokazalo se, naime, da najveći broj ljudskih prava i sloboda predviđenih Konvencijom nije bio efektivno zaštićen ni onda kada se prešlo na konvencijski sistem njihove zaštite zato što nije došlo do snaženja države Bosne i Hercegovine. Spisak ljudskih prava Konvencije u Evropi je bio bogatiji, a država Bosna i Hercegovina najčešće nije bila u stanju da ih uslijed svojih urođenih slabosti efikasno zaštiti. Odredbe Ustava BiH i ostalih propisa nisu dovedene u sklad s Evropskom konvencijom o ljudskim pravima, tako da Bosna i Hercegovina nije uspjela dosad nadoknaditi zaostajanje koje je nastalo uslijed rata (1992-1995) i genocida koji je u tom ratu izvršen i priznat Odlukom Međunarodnog suda pravde od 26. februara 2007. godine. Tako se desilo da su sve do danas ostale, uz ostalo, na snazi odredbe koje imaju izrazito diskriminirajući karakter s gledišta rase, nacije, ili vjere, što ima vrlo teške posljedice na ukupni demokratski ali i svaki drugi razvitak Bosne i Hercegovine.

Pokazalo se i ovom prilikom da država Bosna i Hercegovina nije u stanju zaštititi i primijeniti prava EK. Cjelokupni ustavni poredak u DMS-u zasnovan je na vladavini triju „konstitutivnih naroda“ i na promociji njihovih „vitalnih nacionalnih interesa“, što je dijametralno suprotno osnovnoj poruci i smislu Konvencije. Naime, ovdje su suština svega tri partikularna interesa etničkih, vjerskih, ili nacionalnih grupa, dok se Konvencija bazira na interesima i promociji pojedinca kao nosioca svih ljudskih prava i obavezi demokratske države da ta prava dosljedno štiti.

Insistiranje na prioritetu ljudskih prava Konvencije nad svakim drugim pravom izraz je očito namjere zakonodavca da se, uz ostalo, uklone sve forme diskriminacije pojedinaca, podrazumijevajući tu u prvom redu one koje se čine na nacionalnoj, vjerskoj i rasnoj osnovi. Upravo zato je obaveza države da zaštiti ljudska prava svih pojedinaca koji se nalaze pod njenom jurisdikcijom⁹ došla i u sukob s „vitalnim nacionalnim interesima“ Bošnjaka, Srba

⁸ „Da bi se osiguralo poštivanje obaveza koje su visoke strane ugovornice u Konvenciji i njenim protokolima preuzele, bit će uspostavljen Evropski sud za ljudska prava (u daljem tekstu „Sud“). Sud će djelovati na trajnoj osnovi.“ Član 19. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i fundamentalnih sloboda.

⁹ „Visoke strane ugovornice jamče svim licima pod svojom jurisdikcijom prava i slobode

i Hrvata kao „konstitutivnih naroda“, pa je, naravno, u takvim okolnostima država Bosna i Hercegovina bila nemoćna da riješi ovu kontradikciju.

Naime, u postupku donošenja odluka u Parlamentarnoj skupštini BiH i Predsjedništva BiH predviđena je zaštita „vitalnog nacionalnog interesa“ – kako su u Ustavu zapravo označeni partikularni interesi pojedinih nacionalnih grupa – tako da je interes društva kao cjeline zapravo bio zbir interesa pojedinih nacionalnih grupa. Naglašena uloga etničkih grupa koincidira s diskriminacijom pojedinaca koji se nalaze izvan tih grupa. Na takav stav upućuje i sama podjela naroda koji su prema popisu stanovništva iz 1991. godine živjeli u Bosni i Hercegovini na „konstitutivne“, što su Bošnjaci, Hrvati i Srbi, i na „ostale“, što obuhvata sedamnaest preostalih naroda koji čine populaciju države Bosne i Hercegovine.¹⁰ Time je ugrožen princip jednakosti pojedinaca pred zakonom i obaveze države da osigura ljudska prava i slobode iz EK i protokola uz nju za sve pojedince koji se nalaze pod njenom jurisdikcijom, nezavisno od toga kojem narodu pripadaju, što pretpostavlja kršenje člana 14. EK koji izričito zabranjuje diskriminaciju po etničkoj, vjerskoj i rasnoj osnovi.¹¹

Inkorporacija EK u ustavni sistem Bosne i Hercegovine trebalo je da bude podsticaj kompletiranju države BiH kao savremene, moderne države. U tom smislu trebalo je osnažiti princip političkog predstavljanja kao temelj moderne demokratske države tako što će, umjesto segregacijskih i diskriminacijskih

utvrđene u Dijelu I. ove konvencije.“ Član 1. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

¹⁰ „Parlamentarna skupština – Parlamentarna skupština ima dva doma: Dom naroda i Predstavnički dom.

1. Dom naroda

Dom naroda se sastoji od 15 delegata, od kojih su dvije trećine iz Federacije (uključujući pet Hrvata i pet Bošnjaka) i jedna trećina iz Republike Srpske (pet Srba).

(a) Nominovane hrvatske odnosno bošnjačke delegate iz Federacije biraju hrvatski odnosno bošnjački delegati u Domu naroda Federacije. Delegate iz Republike Srpske bira narodna skupština Republike Srpske.

(b) Devet članova Doma naroda sačinjava kvorum, pod uvjetom da su prisutna najmanje tri bošnjačka, tri hrvatska i tri srpska delegata. Član IV (1) Ustava Bosne i Hercegovine.“

„Predsjedništvo – Predsjedništvo Bosne i Hercegovine se sastoji do tri člana: jednog Bošnjaka i jednog Hrvata, koji se biraju neposredno sa teritorije Federacije, i jednog Srbina, koji se bira neposredno sa teritorije Republike Srpske.“ Član 5(1) Ustava Bosne i Hercegovine.

¹¹ „Zabrana diskriminacije – Uživanje prava i sloboda predviđenih ovom konvencijom osigurava se bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi, kao što su spol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, veza sa nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje, rođenje, ili drugi status.“ Član 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i fundamentalnih sloboda.

odredbi Ustava, uvesti pravo na slobodne izbore. To pravo podrazumijevalo je osiguravanje modernih demokratskih izbora koji u procesu izbora zakonodavnih tijela osiguravaju slobodno izražavanje mišljenja naroda, ne samo tri konstitutivna naroda, kako stoji u ostalom dijelu Ustava BiH, nego naroda Bosni i Hercegovini u cjelini.¹²

Da bi se ostvarilo pravo na slobodne izbore, trebalo je ne samo otkloniti sve diskriminacijske odredbe koje sadrži Ustav BiH nego i stvoriti osnove za donošenje modernog izbornog zakonodavstva. Slobodni i demokratski izbori pretpostavljaju ukidanje svih oblika diskriminacije pojedinaca po etničkoj, nacionalnoj, rasnoj ili vjerskoj osnovi, što je, onda, ujedno i način da izabrani predstavnici naroda BiH, a ne samo „konstitutivnih naroda“, budu legitimni tumači njegovog interesa u procesu donošenja zakona i drugih političkih odluka.

Naime, kada se posmatra Ustav BiH nezavisno od odredbe člana 2. tačka 2. o izravnoj primjeni i prioritetu EK nad svakim drugim pravom, onda se može reći da se radi o tekstu koji je u punoj suprotnosti s principima pravne i demokratske države. Taj ustav bio je u potpunoj suprotnosti kako s demokratskim ustavom na osnovu kojeg je EZ/EU priznala 6. aprila 1992. godine Bosnu i Hercegovinu kao suverenu i nezavisnu državu tako i s principima Statuta Vijeća Evrope i EK kao „ustavnog instrumenta evropskog pravnog poretka“.¹³ Radi se o tekstu koji grubo negira sve principe moderne države koji su dati već u Deklaraciji o pravima čovjeka iz 1789. godine, kao što su političko predstavljanje na bazi demokratskih izbora, podjela vlasti i općeg interesa (opće volje). Sve što je izloženo u tom ustavu suprotno je već uglavnom općeusvojenom zahtjevu da demokratska država treba da služi čovjeku – pojedincu, nezavisno od toga kojoj nacionalnosti, vjeri ili rasi pripada.

Ako Ustav BiH poznaje samo „tri konstitutivna naroda“ i služi zaštititi njihovih „vitalnih nacionalnih interesa“, onda se svakako može postaviti pitanje jesu li ovim putem zaštićeni interesi pojedinaca ne samo „ostalnih“ preostalih sedamnaest naroda nego i pojedinaca koji pripadaju baš tim „konstitutivnim narodima“. Ako nije zaštićen opći interes, kao istinski interes svakog pojedinca unutar moderne države, onda svakako nije zaštićen ni interes pojedinaca

¹² „Pravo na slobodne izbore – Visoke strane ugovornice se obavezuju da u primjerenim vremenskim razmacima održavaju slobodne izbore s tajnim glasanjem, pod uvjetima koji osiguravaju slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnih tijela.“ Član 3. Protokola 1. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i fundamentalnih sloboda.

¹³ Loizidou Case, 23 of March 1995, A310, 75.

koji pripadaju ustavno privilegiranim „konstitutivnim narodima“. Tako se ustvari, štiteći interes – „vitalni interes bošnjačkog, hrvatskog, ili srpskog naroda“ – radi protiv interesa svih, pa i pripadnika tih naroda. Stavljanjem akcenta na interes etniciteta zapravo se radi i protiv istinskog interesa i pojedinaca koji pripadaju tim grupama, jer država postavljena na takvim osnovama ne može dati rezultate koje pružaju ostale etničke složene države u Evropi. Belgija, Švicarska, Španija i druge evropske države uvijek – bez obzira na svoju etničku, vjersku složenost, ili drugu strukturu – u svojim zakonima izražavaju opći interes.

Ustav koji u prvi plan stavlja tri „konstitutivna naroda“ umjesto naroda u cjelini i „vitalne nacionalne interese“ umjesto općeg interesa svakako je anahron i u raskoraku ne samo s principima ustavnog prava nego i sa savremenom civilizacijom. To uporno insistiranje na posebnim interesima triju naroda posebno je izraženo u postupku donošenja odluka u Skupštini BiH¹⁴ i Predsjedništvu

¹⁴ „Procedura – (a) I jedan i drugi dom će biti sazvani u Sarajevu, najkasnije 30 dana nakon njihovog izbora.

- (b) Svaki dom će većinom glasova usvojiti svoj poslovnik o radu i izabrati među svojim članovima jednog Srbina, jednog Bošnjaka i jednog Hrvata za predsjedavajućeg i zamjenike predsjedavajućeg, s tim da će mjesto predsjedavajućeg rotirati između ova tri lica.
- (c) Sve zakonodavne odluke moraju biti odobrene od strane oba doma.
- (d) Sve odluke u oba doma donose se većinom glasova onih koji su prisutni i glasaju. Delegati i članovi će ulagati najveće napore kako bi većina uključivala najmanje jednu trećinu glasova delegata ili članova sa teritorije svakog entiteta. Ukoliko većina ne uključuje jednu trećinu glasova delegata ili članova sa teritorije svakog entiteta, predsjedavajući i njegovi zamjenici će, radeći kao komisija, nastojati da u roku od tri dana od glasanja postignu saglasnost. Ukoliko ta nastojanja ne uspiju, odluke će se donijeti većinom onih koji su prisutni i glasaju, pod uvjetom da glasovi protiv ne uključuju dvije trećine, ili više delegata ili članova izabranih iz svakog entiteta.
- (e) Predložena odluka Parlamentarne skupštine može biti proglašena destruktivnom po vitalni interes bošnjačkog, hrvatskog ili srpskog naroda većinom glasova iz redova bošnjačkih, hrvatskih ili srpskih delegata izabranih u skladu sa stavom 1. tačka (a). Za donošenje takve odluke bit će potrebna saglasnost Doma naroda, izglasana od strane većine bošnjačkih, većine hrvatskih i većine srpskih delegata koji su prisutni i glasaju.
- (f) Kada većina bošnjačkih, hrvatskih ili srpskih delegata stavi primjedbu na pozivanje na tačku (e), predsjedavajući Doma naroda će odmah sazvati Zajedničku komisiju, koja se sastoji od tri delegata, od kojih je svaki izabran iz redova bošnjačkih, hrvatskih i srpskih delegata, u cilju razrješenja tog pitanja. Ukoliko to Komisija ne uspije u roku od pet dana, predmet se upućuje Ustavnom sudu, koji će po hitnom postupku preispitati proceduralnu ispravnost slučaja.
- (g) Dom naroda se može raspustiti odlukom Predsjedništva ili samog Doma, pod uvjetom da je odluka Doma o raspuštanju donijeta većinom koja uključuje većinu delegata iz reda najmanje dva naroda, bošnjačkog, hrvatskog ili srpskog. Dom naroda koji je izabran u prvim

BiH.¹⁵ Posve nepotrebno i neobjašnjivo insistiranje na zaštiti „vitalnih nacionalnih interesa“ nužno dovodi do usporavanja donošenja političkih odluka, blokade političkog odlučivanja, često i apsolutne nemogućnosti da se donesu neke odluke koje su od vitalnog značaja za državu, narod i pojedince u Bosni i Hercegovini, uključujući naravno i one koji pripadaju tzv. konstitutivnim narodima. Težnja da se po svaku cijenu štite „vitalni nacionalni interesi“ triju „konstitutivnih naroda“ morala je dovesti ne samo do diskriminacije pojedinaca koji pripadaju svim preostalim narodima u pogledu mogućnosti da mogu konkurirati za članstvo u Predsjedništvu BiH i Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH, predsjednika i dva potpredsjednika svakog od domova Parlamentarne skupštine BiH i sl. Ali to insistiranje je dovelo i do paralize donošenja zakona i drugih političkih odluka u Parlamentarnoj skupštini BiH i Predsjedništvu BiH, pa se to kao bumerang vraća samim „konstitutivnim narodima“ u vidu općeg ekonomskog, demokratskog i svakog drugog zaostajanja u odnosu na ostale evropske narode.

izborima poslije stupanja na snagu ovog Ustava ne može biti raspušten.

- (h) Odluke Parlamentarne skupštine neće stupiti na snagu prije nego što budu objavljene.
 - (i) Kompletni zapisnici sa rasprava u oba doma bit će objavljeni, a njihove sjednice će, osim u izuzetnim situacijama u skladu sa poslovníkom, biti javne.
 - (j) Delegati i članovi ne mogu biti pozivani na krivičnu ili građansku odgovornost u pogledu bilo kojeg čina izvršenog u okviru dužnosti u Parlamentarnoj skupštini.“ Član 4(3) Ustava Bosne i Hercegovine.
- ¹⁵ „Procedura – (a) Predsjedništvo će usvojiti svoj poslovnik o radu koji će predvidjeti adekvatan vremenski rok za najavu sjednica Predsjedništva.
- (b) Članovi Predsjedništva će između sebe imenovati jednog člana za predsjedavajućeg. U prvom mandatu Predsjedništva, predsjedavajući će biti onaj član koji je dobio najveći broj glasova. Poslije toga, način izbora predsjedavajućeg, rotacijom ili na drugi način, odredit će Parlamentarna skupština u skladu sa članom IV, stav 3.
 - (c) Predsjedništvo će nastojati da usvoji sve odluke Predsjedništva – tj. one koje se tiču pitanja koja proizlaze iz člana V(3), tačke (a) do (e) – putem konsenzusa. Takve odluke mogu, pod uvjetima iz tačke (d) ovog stava, usvojiti dva člana ukoliko svi pokušaji da se dostigne konsenzus ne uspiju.
 - (d) Član Predsjedništva koji se ne slaže sa odlukom, može odluku Predsjedništva proglasiti destruktivnom po vitalni interes entiteta za teritoriju sa koje je izabran, pod uvjetom da to učini u roku od tri dana po njenom usvajanju. Takva odluka će biti odmah upućena Narodnoj skupštini Republike Srpske, ukoliko je tu izjavu dao član sa te teritorije; bošnjačkim delegatima u Domu naroda Federacije, ukoliko je takvu izjavu dao bošnjački član; ili hrvatskim delegatima u istom tijelu, ukoliko je tu izjavu dao hrvatski član. Ukoliko takav proglas bude potvrđen dvotrećinskom većinom glasova u roku od 10 dana po upućivanju, osporavana odluka Predsjedništva neće imati učinka.“ Član 5(2) Ustava Bosne i Hercegovine.

Uvođenje EK kao dokumenta koji ima prioritet u odnosu na svako drugo pravo u Bosni i Hercegovini ima svakako prvenstveno značaj ne samo za zaštitu ljudskih prava koja su sadržana u tom dokumentu nego i radi normalizacije uređenja države Bosne i Hercegovine. Naime, u definiciji države navedenoj u članu 1. Ustava BiH¹⁶ Bosna i Hercegovina je označena kao demokratska i pravna država. Međutim, očito je da se ona teško može tretirati kao demokratska država ako nije u stanju zaštititi ljudska prava u pogledu njihovog prava na „slobodne izbore“ prema kojem je ona obavezna da održava izbore pod uvjetima koji osiguravaju slobodno izražavanje povjerenja naroda kod izbora zakonodavnih tijela¹⁷.

Država kakva egzistira u Bosni i Hercegovini već četrnaest godina zapravo je država koja ni uz pomoć Visokog predstavnika kao vrhovnog tumača DMS-a nije u stanju primijeniti odredbe EK. Pokazalo se zapravo da je na osnovama Ustava BiH iz 1995. stvorena država koja nije dovoljno snažna da odgovori svojim domaćim, međunarodnopravnim obavezama, posebno svakako onim koje se odnose na status ljudskih prava. U Bosni i Hercegovini se pojavio u izvjesnom smislu „vajmarski sindrom“, koji se ogleda u bogatom katalogu ljudskih prava na jednoj strani i stvarne nemoći države da ta prava zaštiti čak ni ako se, u krajnjoj liniji, ugrožava opstanak i same države. Pokazuje se čak da država Bosna i Hercegovina nije u stanju ostvariti ni kontrolu ponašanja „entiteta“ Republike Srpske i Federacije BiH koji su nastali tokom rata nasilnom podjelom Republike Bosne i Hercegovine.¹⁸ Stoga zapravo nisu iz ustava uklonjene spomenute diskriminacijske odredbe, niti su u spisak kompetencija uvedene one kompetencije koje je država Bosna i Hercegovina prihvatila ratifikacijom EK.

Inkorporacija EK u Ustav BiH trebalo je da dovede do ustava čovjeka sa svim njegovim pravima i slobodama, uključujući svakako i pravo da pripada nekom od „konstitutivnih naroda“. U ovom pogledu pravo je svakog čovjeka da pripada svakom „konstitutivnom narodu“ ili nekom drugom narodu koji

¹⁶ „Demokratska načela – Bosna i Hercegovina je demokratska država koja funkcioniše u skladu sa zakonom i na osnovu slobodnih i demokratskih izbora.“ Član 1(2) Ustava Bosne i Hercegovine.

¹⁷ „Pravo na slobodne izbore – Visoke strane ugovornice se obavezuju da u primjerenim vremenskim razmacima održavaju slobodne izbore s tajnim glasanjem, pod uvjetima koji osiguravaju slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnih tijela.“ Član 3. Protokola 1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i fundamentalnih sloboda.

¹⁸ „Sastav – Bosna i Hercegovina se sastoji od dva entiteta: Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske (u daljem tekstu „entiteti“).“ Član 1(3) Ustava Bosne i Hercegovine.

prema popisu stanovništva iz 1991. godine čini populaciju države Bosne i Hercegovine, a njih je ukupno dvadeset. Prema tome bi se Ustav BiH doveo u sklad s cijelom pozitivnom ustavnopravnom tradicijom Evrope, počevši od Deklaracije o pravima čovjeka i građanina iz 1789. godine do Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava iz 1950. godine, gdje je i čovjeka trebalo postaviti kao cilj ustava.

Upravo uvođenjem principa prioriteta EK nad svakim pravom trebalo je da se iz temelja preobrazi Aneks 4 – Ustav BiH, tako da se, umjesto tri „konstitutivna naroda“ i njihovih „vitalnih nacionalnih interesa“, uvede pojedinac – građanin, kao osnova i cilj države saglasno staroj maksimi da je svako pravo stvoreno radi dobrobiti ljudskih bića (*Hominum causa omne ius constitutum est*).

Ustav BiH, ili Aneks 4 DMS-a, ako se posmatra van odredbe o obaveznoj primjeni EK, ustvari ne bi nikako mogao spadati u pozitivnu demokratsku ustavnopravnu tradiciju Evrope. On bi prije spadao u kategoriju izrazito nedemokratskih, moguće i totalitarnih sistema, kakve je Evropa tokom svoje historije poznavala, upravo zato što su tri „konstitutivna naroda“ a ne čovjek svrha ustava i države koja je tim ustavom utemeljena. Ako su tri konstitutivna naroda sve, a građanin i demokratska država ništa, onda je to ipak u izvjesnom smislu ustav koji ne slijedi tradiciju demokratskih zemalja Evrope koja je data u Preambuli EK.

Usklađivanje Ustava BiH sa EK podrazumijeva, naravno, potrebu hitnog usaglašavanja niza diskriminacijskih ustavnih odredbi, o čemu je već bilo govora. Ali u Ustavu BiH postoje i brojne druge neusklađenosti, praznine i proturječnosti u samom tekstu tog ustava koje također treba prevladati u procesu usklađivanja Ustava BiH sa EK. Posebno je važno da se odgovori brojnim pozitivnim obavezama koje je ratifikacijom EK država Bosna i Hercegovina prihvatila s ciljem da osigura zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda pojedinaca koji se nalaze pod njenom jurisdikcijom. Za ostvarenje obaveze ove naravi nije svakako dovoljno abrogacijsko djelovanje države – kao što je slučaj s diskriminacijskim odredbama – nego je još više potrebno i izvjesno stvaralačko angažiranje kako bi se država osposobila za dosljednu punu primjenu EK, kao i svih obaveza koje iz nje proizlaze.

U tom smislu posebno bi bilo važno da se radi osiguravanja prava pojedinca na efektivan pravni lijek na savremen način uredi organizacija pravosudnih organa, što bi ujedno značilo i kompletiranje principa podjele vlasti na kojem se bazira funkcija moderne države. U ovom pogledu posebno pada u

oči potreba da se integrira sudstvo na savremen način i da se ponovno uvede vrhovni sud koji će u tome osigurati jednaki položaj svih pojedinaca prema zakonu, pravdi i državi.

Dalje, nameće se obaveza države da racionalizacijom procesa donošenja zakona i drugih odluka izbjegne teške blokade u ovom procesu koji inače, iz dana u dan, u savremenom svijetu dobiva sve veći značaj. Paraliza političkog odlučivanja u najvažnijim organima države kao što su Predsjedništvo BiH i Parlamentarna skupština BiH putem veta i pretjerane zaštite vitalnog nacionalnog interesa jako otežava ekonomsku i drugu socijalnu funkciju moderne evropske države. Posebno veliki značaj usklađivanja Ustava BiH i EK ogleda se u uvođenju općeg ili javnog interesa kao kriterija zakonodavnog i drugog odlučivanja, uz svemoguće i posve pretjerano insistiranje na partikularnom vitalnom nacionalnom interesu „konstitutivnih naroda“, koji bi doveli i sami ne samo do paralize djelovanja države nego i do ugrožavanja opstanka same bosanskohercegovačke nacije, čime se nameće i potreba osposobljavanja države za djelovanje u uvjetima „vanrednog stanja“.¹⁹

EK omogućava da se umjesto primata tri „konstitutivna naroda“ sa svojim partikularnim interesima ili „vitalnim nacionalnim interesima“ uvede primat „općeg interesa“ kao istinskog interesa čovjeka bez obzira na to kojem narodu, regionu ili drugom partikularitetu pripada. Da bi se uspostavila demokratska država, zasnovana na slobodnim i fer izborima, u skladu s principom političkog predstavljanja kao temeljnim principom moderne demokracije, potrebno je da zakon, bez obzira na sve etničke i druge različitosti koje bitno karakteriziraju Bosnu i Hercegovinu, bude izraz „općeg interesa“ ili „opće volje“, kao zahtjeva koji je istakla već Deklaracija iz 1789. godine.

Ukidanje podjele na konstitutivne i nekonstitutivne narode, kao osnove za unošnje u ustav diskriminacijskih odredbi na bazi etničke, vjerske i rasne dis-

¹⁹ „Odstupanje u vanrednim okolnostima – (1) U doba rata ili druge javne opasnosti koja prijete opstanku nacije, svaka visoka strana ugovornica može poduzeti mjere kojima se stavljaju van snage njene obaveze po ovoj konvenciji, i to u najnužnijoj mjeri koju zahtijeva situacija, s tim da takve mjere ne budu u neskladu s njenim drugim obavezama prema međunarodnom pravu.

(2) Ovom odredbom se ne derogira član 2, osim u odnosu na gubitak života zbog zakonitih ratnih akata, niti članovi 2. i 4. stav 7.

(3) Svaka visoka strana ugovornica koja iskoristi pravo da stavi neku odredbu van snage, obavještavat će u potpunosti Generalnog sekretara Vijeća Evrope o mjerama koje poduzima i razlozima za njih. Ona će također obavijestiti Generalnog sekretara Vijeća Evrope kada takve mjere prestanu djelovati i kada se odredbe Konvencije ponovo počnu primjenjivati u potpunosti.“ Član 15. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

kriminacije ljudi, te uvođenje efektivnog pravnog lijeka, stvaranje vrhovnog suda i uvođenje principa podjele vlasti u organizaciji i funkcioniranju centralne vlasti u Bosni i Hercegovini bi svakako doprinijeli snaženju države. Radikalno otklanjanje barijera za efikasno i efektivno demokratsko odlučivanje na nivou države putem prenatlašene i neopravdane primjene etničkog i entitetskog veta u procesu odlučivanja posve je u neskladu s funkcijom moderne države u savremenim dinamičnim socijalnim i političkim procesima.

Pošto Bosna i Hercegovina u ovom smislu dosad očito pokazuje veliko zaostajanje, potrebna je snažna pomoć i podrška međunarodne zajednice da se prevladaju unutrašnje teškoće i barijere u ostvarenju tih ciljeva. U ovom pogledu potrebna je posebno odlučnija uloga institucija međunarodne zajednice koja je već inkorporirana u ustavni i politički sistem Bosne i Hercegovine u DMS. To se posebno odnosi na ulogu Visokog predstavnika, koji prema odredbama Aneksa X tog sporazuma treba da ukloni svaku teškoću koja se javi na pravcu ostvarenja svojih strateških ciljeva.²⁰ U tom smislu Visoki predstavnik je konačni tumač ukupnog civilnog dijela DMS-a.²¹ Na taj način Visoki predstavnik i uopće međunarodna zajednica treba da državu Bosnu i Hercegovinu osposobe da samostalno ostvaruje proklamirana prava, uključujući i pravo da štiti vlastiti opstanak u slučaju rata ili neke druge opasnosti koja na ozbiljan način prijete opstanku bosanskohercegovačke nacije.

Na ovaj način funkcija Visokog predstavnika vezuje se i za ulogu demokratske države u „vanrednom stanju“. Prema poznatom Mišljenju Venecijanske komisije iz 2005. godine, uloga Visokog predstavnika tretira se kao „vlast za vanredno stanje“, čime se opet oslanja na EK.²² Primjena

²⁰ „Visoki predstavnik će olakšati, kako visoki predstavnik procijeni da je potrebno razrješiti, nje bilo kojih poteškoća koje proizlaze u vezi sa civilnom implementacijom.“ Član 2(1d) Aneksa 10. Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini.

²¹ „Konačni organ za tumačenje – Visoki predstavnik je konačni organ na terenu vezano za tumačenje ovog sporazuma o implementaciji mirovnog rješenja.“ Član 5. Aneksa 10. Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini.

²² „Odstupanje u vanrednim okolnostima – (1) U doba rata ili druge javne opasnosti koja prijete opstanku nacije, svaka visoka strana ugovornica može poduzeti mjere kojima se stavljaju van snage njene obaveze po ovoj konvenciji, i to u najnužnijoj mjeri koju zahtijeva situacija, s tim da takve mjere ne budu u neskladu s njenim drugim obavezama prema međunarodnom pravu.

(2) Ovom odredbom se ne derogira član 2, osim u odnosu na gubitak života zbog zakonitih ratnih akata, niti članovi 2. i 4. stav 7.

(3) Svaka visoka strana ugovornica koja iskoristi pravo da stavi neku odredbu van snage, obavještavat će u potpunosti Generalnog sekretara Vijeća Evrope o mjerama koje poduzima

EK značila bi da se država mora na svaki način osposobiti da štiti samu sebe u uvjetima kada se uslijed rata ugrozi na ozbiljan način njeno postojanje. U ustavu treba predvidjeti na koji način će djelovati država da bi se na efikasan i djelotvoran način osigurala njena zaštita, pa tako i ljudska prava koja ona štiti – *Salus rei publicae suprema lex esto* (Spas države neka bude vrhovni zakon). Na taj način, prava i ovlaštenja koja su data u Aneksu X i koja vrši Visoki predstavnik kao predstavnik međunarodne zajednice bila bi unesen u ustav Bosne i Hercegovine, i time bi se definitivno kompletirala država na osnovama najboljih rješenja i iskustava savremenih evropskih država.

Kao zaključak može se sa sigurnošću ustvrditi da bi stvarna primjena EK kao dokumenta koji ima nadustavni karakter u Bosni i Hercegovini predstavljala veliki korak naprijed u stvaranju demokratske države Bosne i Hercegovine, sposobne da ostvari sve funkcije moderne države. Istovremeno, to bi bio i veliki napredak u pravcu povećane sigurnosti Bosne i Hercegovine, koja je neophodni uvjet ostvarenja njene uloge u zaštiti ljudskih prava, ali i svih drugih obaveza u stvaranju savremene ekonomije, tehnologije, demokratije i ljudskih prava. Time bi se ujedno učinio veliki napredak u stabilizaciji Zapadnog Balkana kao regiona u kojem se odvijao „tragični konflikt“, kao i sigurnosti Evrope kao cjeline.

Literatura

1. Akandji-Kombe, Jean-Francoise, *Pozitivne obaveze prema Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima*, Vijeće Evrope, 2007.
2. Aolain, Fionnuala Ni, „The Fractured Soul of the Dayton Peace Agreement: A Legal Analysis“ in „Reconstructing Multiethnic Societies: The Case of Bosnia-Herzegovina“, Edited by Džemal Sokolović and Floeian Bieber, Aldershot: Ashgate, 2001.
3. Bieber, Florian, *Power Sharing, Political Representation and Group Rights in Bosnia and Herzegovina*, u: *Facing the Past, Facing the Future: Confronting Ethnicity and Conflict in Bosnia and Former Yugoslavia*, Edited by Florian Bieber and Carsten Wieland, Longo Editore Ravenna, 2005.
4. Cardoso da Costa, *Constitutional supremacy of human rights treaties*, u: *The status of international treaties on human rights*, Council of Europe Publishing, 2006.
5. Cox, Marcus, *Building Democracy from the Outside – The Dayton Agreement in Bosnia and Herzegovina*, u: „Can Democracy be Designed? The Politics of Institutional

i razlozima za njih. Ona će također obavijestiti Generalnog sekretara Vijeća Evrope kada takve mjere prestanu djelovati i kada se odredbe Konvencije ponovo počnu primjenjivati u potpunosti.“ Član 15. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

- Choice in Conflict-torn Societies“, Edited by Sunil Bastina and Robin Luckham, Zed Books, London and New York, 2003.
6. Delmas – Marty Mireille, *The European convention for the Protection of Human Rights: International Protection Versus National Restrictions*, Martinus Nijhoff Publishers, 1992.
 7. Evropska komisija za demokratiju kroz pravo (Venecijanska komisija), „Mišljenje o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlaštenjima Visokog predstavnika“, CDL-AD (2005) 004.
 8. Gret Haller, *Incorporation of human rights treaties into domestic law prior to their ratification, in The status of international treaties on human rights*, Council of Europe Publishing, 2006.
 9. Ibrahimagić, Omer, *Supremacija Bosne i Hercegovine nad entitetima*, VKBI, 2000, Sarajevo.
 10. Miroslav Živanović, (ur.), *Ljudska prava u Bosni i Hercegovini 2008 – pravo, praksa i međunarodni standardi ljudskih prava sa ispitivanjem javnog mnijenja*, Autori: ekspertni tim saradnika Centra za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu, Centar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 2009.
 11. Pejanović, Mirko, *Ogledi o državnosti i političkom razvoju Bosne i Hercegovine*, Sarajevo/Zagreb, TKD Šahinpašić, 2010.
 12. Sadiković, Ćazim, *Ljudska prava na udaru globalizacije*, Centar za sigurnosne studije BiH, Sarajevo, 2006.
 13. Sadiković, Lada, *Država u Evropskom poretku*, II izdanje, Šahinpašić, Sarajevo/Zagreb, maj/svibanj, 2009.
 14. Sadiković, Lada, *Ljudska prava*, Fakultet kriminalističkih nauka Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 2006.
 15. Sadiković, Lada, *Ljudska prava i demokratska kultura građana s posebnim osvrtom na Bosnu i Hercegovinu*, u *Kultura ljudskih prava – Culture of Human Rights*, (ur.) Mirjana Todorović, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2002.
 16. Sadiković, Lada, *Ustav Bosne i Hercegovine i Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda*, Centar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu, 2010.
 17. Sadiković, Lada, *Vanredno stanje i ljudska prava*, Magistrat, Sarajevo, 2003.
 18. Van Dijk, Pieter, *‘Positive Obligations’ Implied in the European Convention on Human Rights: Are the States Still the ‘Masters’ of the Convention?*, *The Role of the Nation State in the 21st Century – Human Rights, International Organisations and Foreign Policy – Essays in Honour of Peter Baehr*, edited by Monique Castermans-Holleman, Fried Van Hoof and Jacqueline Smith, Netherlands Institute of Human Rights (SIM), Utrecht, The Netherlands, Kluwer Law International, 1998.