

VLADAVINA PRAVA KAO INTEGRALNI SADRŽAJ DEJTONSKOG SPORAZUMA

Kristijan Bakić, mr

Rezime: Međunarodno javno pravo u kontekstu Bosne i Hercegovine predstavlja determinantu njenog unutrašnjeg uređenja i međunarodnog subjektiviteta. Agregacija državne valsti u Bosni krajem 1995. godine ne bi bila moguća bez međunarodnog javnog prava. Principi teritorijalnog integriteta, nezavisnosti i suvereniteta i samoopredjeljenja naroda su primijenjeni tako što etničke nacije imaju pravo na samoopredjeljenje, ali u okviru državno-teritorijalnog integriteta Bosne i Hercegovine. U daljnjem tekstu će biti riječi o vladavini prava kao suštinskom principu koji je direktno ugrađen u ustav Bosne i Hercegovine i koji ima pravnu suprematiju u odnosu na druge zakonske norme. Dejtonskim sporazumom ljudska prava su definisana kao suverena vrijednost. S obzirom na to, da su u međunacionalnom oružanom sukobu sva ljudska prava bila ugrožena, bilo je neophodno uspostaviti novi, sigurniji sistem koji će obezbijediti zaštitu ljudskih prava koji sadrži nekoliko elemenata.

Gljučne riječi: Međunarodno javno pravo, Bosna i Hercegovina, Dejtonski sporazum, ljudska prava

Uvod

Međunarodne norme iz oblasti ljudskih prava (Evropska konvencija o ljudskim pravima iz 1950. godine i svi njeni protokoli) neposredno se primjenjuju kao ustavne norme i imaju suprematiju nad drugim zakonima (Ustav BiH, član II). U četvrtom aneksu (Ustav-član II) ljudska prava se definišu kao ustavno poglavlje, a zatim se u aneksu Ustava navodi petnaest međunarodnih kodifikovanih akata. U posebnom dijelu Sporazuma (Aneks 6), koji je preciziran kao *Sporazum o ljudskim pravima* i u dijelu koji reguliše problematiku ljudskih prava izbjeglica (Aneks 7.) sadržaji su fokusirani na ostvarivanje ljudskih prava.

Osnovni principi i sadržaji vladavine prava

Normativno su ustanovljena ljudska prava kao suverena vrijednosna kategorija, ljudska prava se definišu u isto vrijeme kada i država i njena organizacija i iznad su volje države, tj. državna vlast ih ne može nulificirati, redukovati ili ugroziti na legalan način. Ljudska prava se ugrađuju u organizaciju države i politički sistem, a imaju izvor u opštim i univerzalnim civilizacijskim vrijednostima koje su iznad posebnih državnih interesa. Kroz sadržaje ljudskih prava i direktnu primjenu kodifikovanih međunarodnih normi i njihovu suprematiju, u odnosu na druge zakone, ustanovljen je *princip vladavine prava*. Ova demokratska tekovina anglosaksonskog prava bila je novina u političkom sistemu Bosne i Hercegovine, gdje je bilo uobičajeno kontinentalno pravo. U teoriji, vladavina prava se poima kao struktura pravnog sistema u elementima: *legitimitet vlasti, podjela vlasti, nezavisnost sudstva, ustavnost i zakonitost, ustavna garancija ljudskih prava, sloboda privrede i privredene aktivnosti* (Ratko Marković). Osim formalne dimenzije vladavine prava, trebamo imati u vidu i suštinu ovog pojma koja znači suverenost prirodnih ljudskih prava. Vladavina prava polazi od čovjeka, kao ljudskog bića, koji u državi ima zagarantovanu mogućnost da može da ostvari svoja osnovna prirodna prava, dobijena od Boga, a ne od države. Nisu dovoljne samo norme i principi, podjela vlasti i ustavne garancije, nego su neophodne i institucije i *prohodne* procedure da svaki pojedinac može da ostvari svoja prava i sankcije za subjekte koji ometaju ostvarivanje ljudskih prava. Sadržaj ljudskih prava, u Bosni i Hercegovini koji je definisan kao dio ustavnih normi, nema adekvatnu institucionalnu organizaciju koja bi obezbijedila njegovo provođenje. Organi za realizaciju ljudskih prava (Komisija za ljudska prava – čine je Kancelarija *ombudsmana* i *Vijeće za ljudska prava*; nakon ustavnih promjena 2002. godine *Vijeće za ljudska prava transformisalo se u Komisiju pri Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine*) imenovani su od strane međunarodnih organizacija. *Ombudsmana* je imenovao predsjedavajući OEBS-a, a *Vijeće za ljudska prava* imenovao je *Komitet ministara Savjeta Evrope*, u kvoti koju popunjavaju međunarodni članovi, dva iz RS, četiri iz Federacije BiH i osam međunarodnih predstavnika. Pored precizno i sistematično navedenih postupaka, oblasti i nadležnosti pomenutih organa u zaštiti ljudskih prava, nisu preciznije definisane procedure provođenja odluka organa za ljudska prava. Jedna od suštinskih slabosti Dejtonskog sporazuma je, upravo, u segmentu praktične primjene ljudskih prava, koja nije adekvatna njihovom značaju datom u normativnom ustavnom sadržaju.

U praktičnoj primjeni ljudskih prava pojavljuje se nekoliko ograničavajućih faktora. Ne može se svaki građanin, pojedinačno, obratiti *Ustavnom sudu* ili *Ombudsmanu*, jer tehnički nije izvodljivo da mnoštvo ljudi rješava svoja ljudska prava kroz djelovanje jedne institucije. Iako je u Federaciji BiH *Sud za ljudska prava* bio ustavna kategorija, njegovo praktično djelovanje nije dalo adekvatne rezultate. Princip vladavine prava podrazumijeva postojanje ozakonjenih prirodnih prava čovjeka, koja mu omogućavaju i obezbjeđuju da se izbori za svoja ljudska prava, bez ograničavajućeg djelovanja državne vlasti. Norme ljudskih prava su suverena vrijednosna kategorija, iznad države i kolektiviteta, jer su to originerna prava čovjeka, njegovo izvorno svojstvo koje mu niko ne podaruje, pa mu ih ne

može niko ni oduzimati. Dejtonski sporazum obuhvata osnovna ljudska prava (pravo na život, na slobodu, na ličnost, na sreću) i politička prava (izražavanje, okupljanje, biranje, udruživanje, djelovanje itd). U vrijednosnoj strukturi, osnovna i politička prava ne pripadaju istom nivou. Osnovna prava su prirodno svojstvo čovjeka i ona su suverena i pripadaju mu po prirodi ljudskog bića, ona su vladajuća (iznad svih normi koje donosi država). Politička prava su svojstvo građanina, državljanina, čovjeka kao političke jedinice apstrahovane od svoje posebnosti i ova prava čovjeku daje država svojom voljom ili pod pritiskom demokratskih pokreta. Iz činjenice da ih daje državaproizilazi i praksa da ih država može i mijenjati.

Ljudska prava u „*duhu nove desnice i neoliberalizma*“ iskazuju se kao „sistem mogućnosti,“ kao „*pružena ruka prema čovjeku*“, ali s „*dlanom na dolje*“. Prema ovom konceptu, nema „*države dadilje*“ sa socijalnim davanjima, nego se svaki pojedinac bori za svoj status, a država ima obavezu samo da mu stvori ambijent i mogućnost djelovanja. Uslovno rečeno, radi se o društvu organizovanom na osnovi socijaldarvinizma -*jači opstaju, slabiji propadaju*, a pojedinac je bitan u mjeri u kojoj je koristan za državu i za uvećanje profita.

Nameće se pitanje, da li pojedinac kao građanin može ostvarivati svoja osnovna i politička prava ako nema ekonomskihi socijalnih? Šta vrijedi sloboda političkog izbora, udruživanja, govora... ako građanin ne može da dobije posao, nema novac, ne može da obezbijedi život dostojanstven ljudskom biću? Potvrđuje se Marksovo poimanje da bez ekonomske slobode nema ni političke, ni ljudske i da otuđenje od viška vrijednosti uslovljava i sva druga otuđenja čovjeka. Nova desnica i neoliberalizam, kao ideologija globalizma, stvaraju društvo u kome pojedinac ima dovoljno prava i slobode u ustavnim normama, ali nema realne mehanizme da ta prava potpunije ostvaruje. Kada sloboda kao suverena vrijednost postane teret za pojedinca, tada nastaje „*bjekstvo od slobode*“ (Erih From). Šta pojedincu u Bosni i Hercegovini znači otvoreno tržište kada većina stanovnika ne može da ostvari osnovna ekonomska prava, bitna za održanje života i funkcionisanje porodice? Negiranje društva kao ljudske zajednice: „*Društvo ne postoji, već samopojedinci i njihove porodice*“ (Margaret Tačer), tipičan je indikator neoliberalizma, kao ideološke osnove novog svjetskog poretka. Bitna dimenzija ljudskih prava u Bosni i Hercegovini je selektivnost, gdje u određenim fazama razvoja društva pojedina prava imaju prioritet.

Sistem ljudskih prava po Dejtonskom sporazumu je više programski, ustavni i demokratski cilj, a manje realni kontekst funkcionisanja političkog sistema. Realnost Bosne, da se poistovjećuju individualna, građanska i kolektivna politička prava, određuje oblike praktičnih formi u njihovom ostvarivanju. *Što je dobro za moju naciju kojoj pripadam dobro je i za mene, ako mi je nacija obespravljena i ja sam kao građanin obespravljen, i obrnuto.* Ostvarivanje prava nacije, kao političke zajednice ili nekog državnog entiteta, pojedinac kao njen pripadnik doživljava i kao ostvarivanje svojih prava. Nacionalna prava se iskazuju kao sinteza svih pojedinačnih građanskih političkih prava. Pojedinac u Bosni i Hercegovini ne može da ostvari ljudska prava kao izolovana i otuđena individua, nego kroz određeni oblik političke zajednice. Vladavina prava je opšta demokratska tekovina i ona, kao princip, ima univerzalni karakter, ali u praksi se osporava univerzalnost njene primjene. Navedena protivrječnost je karakteristična u savremenoj primjeni ljudskih prava, naročito u Bosni i Hercegovini, gdje se konstantno sukobljavaju normirani irealni modeli ostvarivanja ljudskih prava. Vladavina prava se ne može svoditi na *ponuđenu mogućnost* u kojoj svaki pojedinac ostvaruje onoliko prava koliko ima sredstava da učestvuje u procesima i procedurama. Ukupna priča o pravnom sistemu i vladavini prava „*pada u vodu*“ pred činjenicom da građanin ne može da ostvari prava u sudskom procesu, ako nema advokata, a njega, opet, ne može imati ako nema novca da plati.

Institucionalne posljedice člana II Ustava Bosne i Hercegovine

Drugim članom Ustava Bosne i Hercegovine međunarodne norme o ljudskim pravima opšteprihvaćene u međunarodnim odnosima, uvedene su u ustav Bosne i Hercegovine kao njegov integralni dio sa pravnom suprematijom u odnosu na sve druge zakone. „*Prava i slobode koje određuju Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i njeni Protokoli primjenjivaće se direktno u Bosni i Hercegovini.*“¹⁸⁷ Očigledno je da je u Bosni i Hercegovini ustavno definisana *vladavina prava* koju je trebalo da obezbijede institucije entiteta i institucije na nivou Bosne i Hercegovine. Očekivalo se da će sve državne institucije, na svim nivoima usaglašeno djelovati i da će stvoriti jedinstveni pravni i institucionalni sistem za primjenu vladavine prava na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine. Dva entiteta zbog svoje zatvorenosti i izostanka *horizontalne* saradnje nisu usaglasili jedinstveni sistem, pa su nadležnosti počele da se prenose na nivo Bosne i Hercegovine. U sferi vladavine prava nastao je proces prenosa nadležnosti u kome je doneseno više zakona i ustanovljeno više institucija na nivou Bosne i Hercegovine sa nadležnošću za cijelo područje države.¹⁸⁸

Entiteti su iz Dejtonskog sporazuma uzimali prava, a zanemarivali obaveze, a odluke *Savjeta za primjenu mira* nisu do kraja prihvatili iako su davali formalnu saglasnost. Statična pozicija entiteta i njihovo jednostrano prihvatanje Dejtonskog sporazuma stvorilo je prostor institucijama sa nivoa Bosne i Hercegovine da prenesu nadležnost u oblasti *vladavine prava* što podrazumijeva donošenje jedinstvenih zakona i osnivanje jedinstvenih institucija. Entiteti kao zatvorene državne cjeline koje pokrivaju jedan dio teritorije države, zbog svojih objektivnih kapaciteta, nisu bili u

¹⁸⁷ Ustav BiH član II, stav 2.

¹⁸⁸ Ustanovljen je Sud BiH, Tužilaštvo, Visoki sudski i tužilački savjet, Agencija za istrage i zaštitu - SIPA, proširen je Savjet ministara u oblastipravnosuđa, doneseni su zakoni o: sudu, tužilaštvu, visokom sudsko- tužilačkom savjetu, sudskoj policiji, krivični zakon.

stanju da obezbijede *vladavinu prava* na cijeloj teritoriji države. Primjena ustavnih normi iz člana II ustava kojim su definisane međunarodne norme o ljudskim pravima imalo je za posljedicu donošenje zakona na nivou Bosne i Hercegovine i stvaranje institucija za njihovu primjenu.

Sud i tužilaštvo Bosne i Hercegovine kao institucionalna posljedica člana II Ustava. Zakon o sudu Bosne i Hercegovine je novembra 2000. godine kao privremeno rješenje donio Visoki predstavnik. Ovaj zakon nije kreiran u OHR-u, nego ga je napisala radna grupa u kojoj je bio i predstavnik Vlade Republike Srpske. Da li je Sud na nivou BiH uspostavljen na legitiman, ustavan način i da li je to u skladu sa Dejtonskim sporazumom i šta su pravni izvori nastanka ove institucije? U odgovoru na ovo pitanje neophodno je ukazati na neke činjenice koje su prethodile usvajanju zakona o Sudu BiH i koje potvrđuju da je uspostavljanje Suda rezultat usaglašenog djelovanja međunarodnih i domaćih političkih subjekata.

1. U Ustavu Bosne i Hercegovine (aneks IV, član II) definisano je da će se ljudska prava iz Evropske konvencije o ljudskim pravima i slobodama i njeni protokoli primjenivati direktno u BiH i da će imati pravnu suprematiju nad svim drugim zakonima.
2. Princip vladavine ljudskih prava potvrđen je na zasjedanjima Savjeta za primjenu mira u Londonu 8. decembra 1995. u Firenci 13. juna 1996. i Bonu 10. decembra 1997. godine.
3. Početak uspostavljanja Suda vezan je za Deklaraciju Savjeta za primjenu mira, donesenu u Madridu 16. decembra 1998. godine.
4. Naredni korak uspostavljanja Suda BiH dogodio se u Briselu 24. maja 2000. godine na zasjedanju Savjeta za primjenu mira gdje se u Deklaraciji sa ovog samita u dijelu (3.) navodi da ustanovljenje Suda na nivou BiH treba biti glavni prioritet.
5. Pravna komisija Savjeta Evrope (Venecijanska komisija) je u aprilu 2000. godine uradila nacrt Zakona o sudu Bosne i Hercegovine.
6. Tokom 2000. godine formirana je Pravna komisija od stručnjaka iz Republike Srpske Federacije BiH, Savjeta ministara i OHR-a, ukupno četiri člana sa zadatkom da nacrt zakona o Sudu (tekst Venecijanske komisije) prilagode realnosti Bosne i Hercegovine.
7. Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine je prihvatila Zakon o sudu Bosne i Hercegovine 2002. godine, (25. juna Dom naroda i 3. jula Predstavnički dom, objavljen u Službenom glasniku 11. jula 2002. g).
8. Nadležnost Suda bila je i predmet rasprave pred Ustavnim sudom BiH 2009. godine povodom apelacije predsjedavajućeg Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH u vezi člana 13. zakona o Sudu.¹⁸⁹

Krivični zakon BiH, proglašen odlukom Visokog predstavnika na privremenim osnovama 1. marta 2003. godine, a usvojen u Parlamentarnoj skupštini, od strane Predstavničkog doma 27. juna i Doma naroda 18. juna 2003. godine. Primjena Krivičnog zakona predstavlja jedno od najspornijih političkih i pravnih pitanja u Bosni i Hercegovini. Jedan aspekt tiče se retroaktivne primjene zakona, jer je opšteprihvaćen pravni princip da nema retroaktivne primjene zakona, osim u slučaju kada je povoljniji u odnosu na prethodni zakon. Krivični zakon BiH primjenjuje se retroaktivno u procesuiranju ratnih zločina i o ovom problemu vodi se postupak pred *Evropskim sudom za ljudska prava* u Strazburu (slučaj Maktouf).

Odgovore treba tražiti u činjenici da li je krivični zakon proizašao iz domaćeg ili međunarodnog prava. Ako je Zakon proizašao iz domaćeg prava tada se ne može retroaktivno primijeniti na situaciju prije njegovog donošenja. Ako je zakon proizašao iz međunarodnog prava tada problem dobija drugačiji smisao i zakon se može retroaktivno primijeniti.

Zaključak

Ustavna garancija ljudskih prava je najbitniji element vladavine prava, ali nije dovoljan bez čvrstih institucionalnih mehanizama za njihovo ostvarivanje i bez definisanih sankcija za kršenje ljudskih prava. Reforma pravosuđa i uspostavljanje sudstva i tužilaštva na nivou BiH proizašli su iz potrebe ostvarivanja principa vladavine prava i imaju svoju ustavnu osnovu u članu II Ustava Bosne i Hercegovine, jer vladavina prava, po suštini drugog člana Ustava, treba biti ista na području cijele BiH i na svim nivoima državne vlasti. Jedan od osnovnih problema u odnosima između entiteta Republike Srpske i pravosuđa na nivou BiH je poistovjećivanje konkretnih rezultata rada Suda i Tužilaštva sa pitanjem opravdanosti njihovog postojanja.

Osim međunarodnog značaja Sporazum predstavlja i determinantu unutrašnjeg uređenja i funkcionisanja Bosne i Hercegovine, jer je Ustav integralni dio Dejtonskog sporazuma. Ustavom su definisani principi ograničenosti su-

¹⁸⁹ Milorad Živković, tada predsjedavajući Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH, podnio je apelaciju Ustavnom sudu na član 13. Zakona o sudu BiH koji definiše njegovu nadležnost vezanu za sukob nadležnosti među sudovima „rješava sukob nadležnosti između sudova entiteta i suda Brčko Distrikta, te između suda BiH i bilo kojeg drugog suda“ - član 13. stav. 3 tačka. d. Zakona o sudu, smatrajući da je ovaj član neustavan i da ulazi u nadležnost entitetskih sudova i uspostavlja pravnu suprematiju nad entitetskim sudovima.

vereniteta i primat međunarodnog prava nad unutrašnjim. Specifičnost međunarodnog konteksta je u tome što osim primjene međunarodnog prava u Bosni djeluju i institucionalni oblici međunarodnog djelovanja kroz Vijeće za primjenu mira, Ustavni sud, Visokog predstavnika, OEBS, OUN, Evropska unija.

Globalizam međunarodnih odnosa u današnje vrijeme, gdje dominira sveopšta povezanost i međuticaj ima za posljedicu povezanost međunarodnog i unutrašnjeg prava u jednu cjelinu. Bosna i Hercegovina je danas subjekt međunarodnih odnosa i prava, ali je istovremeno zadržala i status predmeta ili objekta međunarodnog prava.

Literatura

1. Avramov, S., *Međunarodno javno pravo, Savremena administracija, Beograd, 2003.*
2. Kunić, P., *Republika Srpska država sa ograničenim suverenitetom, Atlantik, Banja Luka, 1997.*
3. Kuzmanović. R., *Ustavno pravo, Pravni fakultet, Banja Luka, treće izdanje, 2002.*
4. Savić. S., *Republika Srpska poslije Dejtona, Pravni fakultet Banja Luka, 1999.*
5. Šneler, H., *Državno pravni položaj BiH, prevod: Dr Vesnić, Štamparija Kraljevine Srbije, Beograd, 1898.*
 - *Dejtonski sporazum*
 - *Ustav Bosne i Hercegovine*