

Mr. sc. Zvonko MILJKO, Pravni fakultet, Mostar

PERSPEKTIVE ZA IMPLEMENTACIJU DAYTONSKOG SPORAZUMA S OBZIROM NA LJUDSKA PRAVA*

Ništa nije nepromjenljivo izuzev čovjeku
svojtvenih i od njega neotuđenih prava.
(Thomas Jefferson)

Raščlanjajući perspektive implementacije Daytonskog sporazuma s obzirom na ljudska prava, autor i ovaj segment složene bosanskohercegovačke političko - pravne zbilje stavlja u kontekst ukupnosti ostvarivanja i funkcioniranja ustavnopravnog poretka.

Smatrajući da opredjeljujuće utječu na ove procese, autor se kreće u trokutu: država, ustav, sudstvo; promatrajući kako se neke teorijskopravne postavke odnose na današnju bosanskohercegovačku državnost, ustavnost i sudstvo.

I.

Kada govorimo o problematici ljudskih prava i sloboda u današnjem svijetu, zapažamo promišljanja koja upućuju na svojevrsnu lakoću donošenja, odnosno usvajanja mnogobrojnih deklaracija o slobodama i pravima, s jedne strane; i s druge strane često još lakše kršenje i nepoštivanje tih istih sloboda i prava.

Međutim, ma koliko u tome bilo istine, to u biti nije ništa novo u svijetu prava, niti se posebice odnosi samo na ovaj segment ljudskog djelovanja.

Prije bismo mogli reći da se radi o vječitom fenomenu prava, koji se ogleda u odnosu normativnog (kako bi trebalo biti) i zbiljskog (kako jest).

Upravo zato ističemo okvirni pojam (ustavno)pravnog poretka, koji u sebi objedinjava oba ova elementa.

Taj raskorak između norme i zbilje nije konstanta i razlikuje se od jedne do druge države.

Govoreći o suvremenim zapadnim demokracijama, može nam se činiti da je razvitak ljudskih prava na ovom normativnom planu gotovo doveden do samog kraja. Na koncu XX. stoljeća mogli bismo konstatirati da su liste ljudskih prava i sloboda skoro kompletirane, ali i u tom slučaju ne smijemo zaboraviti koliko je borbe i napora trebalo da se to i učini.

* Autor je tekst priredio kao prilog Simpoziju "Ostvarivanje ljudskih prava u Bosni i Hercegovini: znanost i praksa", održanom na Karl-Franzens Univerzitetu u Grazu 9.-10. 12. 1997.

Kroz nekoliko "generacija" ljudskih prava i sloboda suvremeni svijet svoju pozornost usmjerava na biljke i životinje, nastojeći ih zaštititi od ugrožavanja njihova opstanka.¹

Taj povijesni razvitak temeljio se na individualističkoj koncepciji, koja je imala svoj izvor kod Lockeja. U XX. st. počinju se isticati skupine kao sredstvo za ostvarivanje temeljnih ciljeva i želja pojedinaca.²

U tom pogledu svakako se izdvaja posebna skupina - nacija, te isticanje prava na samoodređenje naroda, kojeg polovicom ovog stoljeća prihvaća i međunarodna zajednica u svojim dokumentima.

Ovo će "pravo" kasnije biti različito tumačeno i izazivat će brojne prijeopore teorijske i praktične naravi, s veoma velikim posljedicama.³

U međusobnom srazu kolektivnih prava, pogotovo ako rezultiraju sukobima među skupinama, individualna prava najčešće bivaju potisnuta u drugi plan.

Za razliku od pojedinačnih prava i sloboda, pojedina skupna prava, kao što su pitanja zaštite manjina i nekih drugih specifičnih društvenih skupina, ostat će otvorena i na početku narednog stoljeća.

Ostvarivanje proklamiranih ljudskih prava i sloboda zasigurno će se i dalje odvijati s više ili manje teškoća jer, ako pogledamo dosadašnju historiju ljudskih prava, vidimo "kratku i nesretnu pripovijest ljudskih anala, u kojoj je realizacija ljudskih prava kao pravni problem prvog reda bila ugrožena dogmatizmom, formalizmom i legalizmom onih koji imaju fiksirane ideje, ali i konzervativizmom i skepticizmom praktičnih pravnika".⁴

Uz sve te teškoće, neprijeporno je da je problematika ostvarivanja i zaštite ljudskih prava i sloboda od prvorazrednog značenja za suvremeni svijet.

Od velikog preokreta sredinom ovog stoljeća, od kada se počinje inzistirati na međunarodnim standardima ljudskih prava, pa sve do danas ova je tema predmetom gotovo svakodnevnog ocjenjivanja i kontrole.

Što onda reći o ljudskim pravima i slobodama u Bosni i Hercegovini i kakva je njihova perspektiva? Kako pristupiti ovom pitanju u ovoj složenoj državi koja živi, evo, već treću godinu dejtonskog mira i za kojom je rat koji, sam po sebi i ma gdje, predstavlja "negaciju slobode i ljudskog dostojanstva prvog reda".⁵

Niti rat, niti izvanredne okolnosti ne mogu potpuno istisnuti ova pitanja, posebice danas kada govorimo o međunarodnim standardima ljudskih prava, vezujući uz to i načelo osobne odgovornosti svakoga za povrede ljudskih prava i sloboda čovjeka i građanina. Kako neki autori u današnjoj državnopravnoj situaciji u Bosni i Hercegovini

¹ Usp. Smiljko Sokol - Branko Smerdel, *Ustavno pravo*, Zagreb, 1995., str. 67

² Usp. Arsen Bačić, *Ustavno pravo Republike Hrvatske - praktikum*, Split, 1977., str. 151.

³ Usp. Antonio Cassese, *International law in a divided world*, New York, 1986., str. 135. Autor samoodređenje naroda promatra "u tri različite 'verzije': (1) kao antikolonijalni oblik odn. postulat, (2) kao antirasni postulat i (3) kao kriterij za preoblikovanje postojećih država, s naglaskom na nacionalne i etničke grupe".

⁴ Peter N. Drost, *Human Rights as Legal Rights*, Leyden, 1965., str. 182.

⁵ Arsen Bačić, *Ustavno pravo*, teorija i interpretacija, Split, 1995., str. 87.

vide i elemente "starateljstva" ili "protektorata",⁶ prisjetimo se na ovom mjestu i riječi iz Opće deklaracije o ljudskim pravima, u kojoj stoji da se "neće praviti nikakva razlika na temelju političkog, pravnog ili međunarodnog statusa zemlje ili teritorija kojem neka osoba pripada, bilo da je ona nerazvijena, pod starateljstvom, nesamoupravna ili da joj je suverenitet na ma koji drugi način ograničen".⁷

Možemo konstatirati da bez obzira na svijest o vječitosti razlici između normativnog i zbiljskog, mogućim izvanrednim okolnostima i u budućem vremenu, ljudska prava i slobode ostaju prvorazredno pitanje ustavnopravnog i političkog aktivizma, u kojem se na najbolji način zrcali cjelokupna slika stanja odnosa u društvenom i političkom životu svake države.

II.

1. Država i ljudska prava

Kada ustvrdimo da nema prava bez države (vice-versa), to se ne čini nimalo prijepornim. Ali, ako kažemo da nema istinskog koncepta ljudskih prava i sloboda i njihova ozbiljenja bez države, to može na prvi pogled izgledati kontradiktorno. Posebice što se kroz povijesni razvitak suvremene svjetske ustavnosti i borbe za zaštitu ljudskih prava i sloboda na odnos države i pojedinca, njegovih prava i sloboda gledalo kao na dva odvojena antagonistička bloka.

Naravski, i danas postoji i u etabliranim demokracijama taj strah od države, ali njezina današnja uloga nije ista kao ona koju je država imala kada su stvarani prvi pisani ustavi u svijetu, krajem XVIII. st., kada se taj proces mogao sagledavati i kao proces usmjeren protiv državne vlasti, odnosno protiv države same. Od "države noćobdije" do socijalne države i države blagostanja mijenjala se njezina uloga u svim segmentima društva, pa tako i u ovom.

Svojevremenim razlikovanjem tzv. "negativnih" i "pozitivnih" prava, pojava ovih potonjih značila je dužnost države da pojedincima osigura određenu sigurnost ili ostvarivanje određenih interesa.

Od države se danas traži da – s obzirom na prava o kojima govore njezini interni i međunarodni dokumenti – poštuje i osigura sve pojedince unutar svojeg teritorija te da ih podvrgne svojoj jurisdikciji.

Država dakle treba, kada je riječ o ljudskim pravima, "osigurati pravni i administrativni poredak koji će biti zajednički svim osobama unutar njezine jurisdikcije".⁸

Svjetski smo činjenice da bi se i na današnju državu *mutatis mutandis* mogao odnositi smisao nekadašnje izreke da su kraljevi obično naklonjeni činiti ono što su obvezni spriječiti.

⁶ Vidi: Zoran Pajić, *Zaštita prava čovjeka po Daytonskom ustavu Bosne i Hercegovine*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 47., br. 4., 1997., str. 428.

⁷ Opća deklaracija o ljudskim pravima, čl. II. st. 2. Ove godine navršava se 50 godina od donošenja ove deklaracije, što će biti povod da se ova godina posebno obilježi kao godina ljudskih prava.

⁸ Arsen Bačić, op. cit., str. 150.

Voljeli bismo da možemo i za državu kazati ono što je svojedobno jedan pisac kazao za pravo, koje je, po njemu, "sa svim svojim greškama, naposljetku... pravo slobode".⁹ Zbog toga nećemo ovdje govoriti o "državi slobode" već, jednostavno, o državi kao takvoj, jer bez konkretne države, države koja funkcionira kroz stvaranje i primjenu prava, ne možemo govoriti ni o zaštiti ljudskih prava i sloboda.

Ova činjenica se ističe još u glasovitoj američkoj Deklaraciji nezavisnosti (1776.), gdje stoji: "da bi osigurali ta prava, ljudi uspostavljaju među sobom države koje svoju pravednu vlast crpe iz pristanka onih kojima se vlada".¹⁰ Ljudi kao slobodni pojedinci žele i prihvaćaju državu i njezinu vlast koja je, na kraju krajeva, i izraz volje njezinih državljana.

No, za razliku od burne povijesti države kao institucije, razvitak države kao organizacije tekao je puno mirnije. Isticanje činjenice da je proces stabilizacije demokratske države kao institucije dugotrajan i, u pravilu, zahtijeva visoku društvenu cijenu, posebno se odnosi na današnju situaciju u Bosni i Hercegovini.

I dok se pojedine faze u razvitku države kao organizacije mogu "skraćivati", pa i "kopirati", naprotiv "preobrazba države kao institucije od svojih izvornih temelja u karizmi vlasti i miru-sigurnosti stanovnika na demokratsku državu s temeljima u karizmi nacije, ali istodobno i nesumnjivo na slobodi - jednakosti građana je proces koji se ne da skratiti niti bitno ubrzati."¹¹

U tom pogledu, kada govorimo o odnosu države i ljudskih prava, svakako je značajna praksa i iskustvo pojedinih nadnacionalnih institucija kojima je povjerena zaštita ljudskih prava i sloboda. U Europi je to slučaj s državama članicama Vijeća Europe, gdje se pojedinac, kada iscrpi sva domaća pravna sredstva, može izravno obratiti Europskoj komisiji za ljudska prava radi zaštite svojih prava predviđenih u Europskoj konvenciji o ljudskim pravima, a preko Komisije i Europskom sudu za prava čovjeka u Strasbourgu.¹² Ovdje države ugovornice odluku o kršenju prava prepuštaju jednom nadnacionalnom tijelu, čija ih odluka onda i obvezuje.

Međutim, težište zaštite prava i sloboda čovjeka i građanina ostaje na domaćim institucijama u okviru svake od država.¹³

2. Ustav i ljudska prava i slobode

Odnosi između ustava, države i ljudskih prava i sloboda višestruko su povezani i međusobno uvjetovani.

⁹ G. M. Trevelyan, *English Social History*, London, 1944., str. 351.

¹⁰ Vidi: Deklaracija nezavisnosti, *Temelji moderne demokracije*, Beograd, 1989., str. 107.

¹¹ Eugen Pusić, *Tranzicija i država*, Erasmus br. 19., 1997., str. 4.

¹² Stupanjem na snagu Protokola br. 11, 1.11.1998. godine Europsku komisiju i europski sud za ljudska prava zamijenit će novi stalni sud.

¹³ Usp. Antonio Cassese, op.cit., str. 11.: Svjetska populacija od oko pet milijardi ljudi je trenutačno podijeljena između približno stotinu i sedamdeset država... tako da su svi pojedinci monopolizirani od jedne ili druge države. Ako se u srednjem vijeku običavalo govoriti da izvan Crkve nema spasenja (extra Ecclesiam nulla salus), danas se može s daleko većom istinitošću tvrditi da su pojedinci bez zaštite države izloženiji većoj patnji i nesreći!! Od vremena kada je nastalo ovo djelo (1986.), nije se samo povećao broj svjetske populacije, već se i broj država u svijetu približio broju 200.

I dok je veza između države i ustava čvršća i traje od samih početaka nastanka države, tako da nije bilo niti ima države bez ustava u materijalnom smislu, odnos ustava i ljudskih prava nije dijelio istu sudbinu. Ljudska prava i slobode svoju afirmaciju dobivaju tek pojavom ustava u formalnom smislu. Možemo reći da je suvremena svjetska ustavnost nastala pojavom prvih pisanih ustava, proistekla iz srednjovjekovnih povelja i kasnijih deklaracija o ljudskim pravima i slobodama. Tako da je u Deklaraciji prava čovjeka i građanina (1789.) zapisano da ono društvo u kome nije osigurano jamstvo prava... i nema ustava.¹⁴

Od tada do danas klasična ustavna materija obuhvaća dvije materije koje se odnose na državnu vlast i ljudske slobode i prava.

Ustav kao "temeljni zakon države" uređuje načela i opće norme koji služe ustrojstvu same države i njezinom funkcioniranju, te kao takav predstavlja osnovu na kojoj se gradi i počiva i država i njezino pravo. Za većinu zemalja u svijetu "ustav predstavlja skup pravnih pravila koji služe za upravljanje jednom zemljom".¹⁵

Iako ne možemo naći dva identična ustava u svijetu, ipak možemo reći da određene crte ustava pokazuju nedvojbene sličnosti. Pitanja koja se odnose na donošenje ustava, njegovu primjenu, strukturu i sadržaj ustava, i pored svih pojedinačnih razlika, pokazuju i određene opće okvire i zajedničke odlike.

U procesu donošenja mnogih ustava bilo je često imitacije, kopiranja ili prepisivanja "istih formula", tako da je takva praksa nekima dala povoda da kažu kako je sama "vještina pravljenja ustava tijekom godina pokazala malo inventivne imaginacije."¹⁶

Još od Solona i antičkih vremena govorilo se i pisalo o tome kakva bi svojstva trebao imati "najbolji" ili čak "idealni" ustav. Tražilo se da on što potpunije udovolji kako zahtjevima ustavnopravne tehnike tako i samog sadržaja, odnosno dađe rješenja koja se njime predviđaju. Ta rješenja morala su biti što je moguće više prilagođena postojećoj zbilji, tj. uvjetima koji u datom društvu i u određenom vremenu postoje, što bi ujedno trebalo biti i najveće jamstvo njihovog ozbiljenja i primjene u praksi.

U datim uvjetima svaka država dobiva ustav koji u trenutku njegova nastanka predstavlja "rezultantu paralelograma snaga - političkih, ekonomskih, socijalnih - koji djeluju u vrijeme njegova usvajanja" (Wheare).

A tada, pošto je ustav usvojen, proglašen i objavljen, on stupa na snagu, odnosno započinje svoj stvarni život i primjenu u praksi.

3. Sudstvo i ljudska prava i slobode

Pojmovi kao što su ustavna vladavina, vladavina prava, pravna država, ustavnost i zakonitost različito se teorijski primaju i nije nam ovdje cilj ulaziti u te distinkcije. Ali ako bismo pokušali naći njihov zajednički nazivnik, morali bismo reći da se radi o poretku u kojem je državna vlast ograničena pravom, ali na način koji zajamčuje neprikosnovenost temeljnih sloboda i prava čovjeka.

¹⁴ Deklaracija prava čovjeka i građanina, čl. 16.

¹⁵ K.C.Wheare, *Modern Constitutions*, London, 1975., str. 1.

¹⁶ K.Loewenstein, *Political power and governmental process*, Chicago, 1957., str. 140.

U zaštiti tih prava prvorazrednu ulogu igra neovisno i nepristrano sudstvo. Općenito govoreći, sudstvo kao i ustavnost u njihovom najširem političkom smislu imaju isto društveno podrijetlo koje se ogleda u ograničavanju vlasti i zaštiti ljudskih sloboda i prava.

Još od antičkih vremena postoji svijest da ne može postojati država koja "nije oborena" i u kojoj "jednom izrečene presude ništa ne važe, nego ih obični ljudi obesnažuju i uništavaju" (Sokrat).¹⁷

Sudstvo samo po sebi, iako jedna od temeljnih funkcija državne vlasti ("treća vlast"), po prirodi svojih funkcija je "najmanje opasno po politička prava predviđena Ustavom, jer je najmanje kadro da u njih zadre ili ih povrijedi".¹⁸

Za razliku od zakonodavne i izvršne vlasti, ono ne drži "ni mač, ni kesu" države, i ne treba strahovati da će ono ugroziti slobode.¹⁹

Potpuna neovisnost sudstva i stalnost položaja sudaca najviše će pridonijeti "nesalomljivoj i dosljednoj privrženosti sudaca ustavnim pravima, kao i pravima pojedinaca, koja je sudstvu nužna".²⁰

Zaštita tih prava povjerena je ili redovitim sudovima ili posebnim institucijama kao što su ustavni sudovi i ombudsmani.

Na ovom mjestu posebno ističemo sve naglašeniju ulogu ustavnog sudstva u ovoj oblasti i mišljenja koja ukazuju da se i samo ostvarenje ideje ljudskih prava jedva može zamisliti bez djelovanja ustavnog sudstva.²¹ Ono kao svojevrsna "međuvlast", neovisno od zakonodavne, sudbene i izvršne vlasti, nadzire sve tri državne vlasti i vrši kontrolu i štiti ustav i ljudska prava i slobode.

III.

Kako se neke od ovih teorijskopравnih postavki odnose na recentno stanje ljudskih prava u Bosni i Hercegovini?

Kakva je državnost Bosne i Hercegovine danas, kakve odlike pokazuje njezin(i) Ustav(i) te, na kraju, kakva je uloga i značenje sudstva?

1. Država

Uobičajeno je govoriti o postkomunističkim državama kao o državama u tranziciji, podrazumijevajući pod tim pojmom cjelokupni proces demokratizacije i pluralizacije društva u svim segmentima, a posebice u gospodarskom i političkom sustavu, gdje dolazi do promjene političkog i vlasničkog monizma u višestranačje i novu vlasničku strukturu temeljenu na tržišnoj ekonomiji.

Tijekom devedesetih najveći broj novih europskih demokracija donosi svoje nove ustave nastojeći u njima ostvariti te promjene i uspostaviti ustavnopravne temelje ustavne vladavine i pravne države.

¹⁷ Nav. prema: Gustav Radbruch, *Filozofija prava*, Beograd, 1980., str. 226.

¹⁸ A. Hamilton, J. Madison, J. Jay, *Federalistički spisi*, Beograd, 1981., str. 430

¹⁹ Isto, str. 431.

²⁰ Isto, str. 437.

²¹ Usp. The protection of fundamental rights by the constitutional court, Brioni 23-25.9.1995., Council of Europe, Strasbourg, 1996.

Bosna i Hercegovina je i u ovom pogledu predstavljala specifikum. Ti procesi su zaustavljeni, a kao krucijalni problem u ratnim uvjetima postavilo se i pitanje redefiniranja njezinog oblika unutarnjeg državnog uređenja.²²

Država nastala Daytonskim sporazumom je vrlo složena struktura, s dosta proturječnosti i asimetričnosti, tako da joj je teško naći pandana u povijesnom razvitku države i prava. To je, teorijskopravno gledano, jedan bastard (hibrid), čija se narav mora neminovno odraziti na funkcioniranje ove države.

Stručnjaci u svijetu i kod nas ne slažu se u odgovorima glede prirode državnog uređenja u Bosni i Hercegovini danas.

Pojedini autori smatraju da se radi o federaciji "sui generis", s naglašenim konfederalnim elementima.

Drugi smatraju da je riječ o Uniji Bosne i Hercegovine kao "asimetrično konfederalno-federalnoj državnoj zajednici".²³ Treći opet govore o "asimetričnoj konfederaciji" ili nekoj vrsti "unije dvaju samostalnih političkih 'entiteta' ... sa zajedničkom središnjom vlašću".²⁴

U teoriji federalizma vrijedilo je kao aksiom načelo da multinacionalne države "traže" neku vrstu federativnog državnog uređenja. Međutim, federalizam sam po sebi je dosta ambivalentan, jer teži pomiriti dva u biti suprotstavljena elementa. Jedan cilj je onaj koji sastavne dijelove upućuje da se združe (riječ *foedus* znači savez, a neki to povezuju i s riječju *fides*, što znači vjera, povjerenje), te da vani, prema drugim državama, djeluju jedinstveno. S druge strane, unutarnja upućenost nije toliko jaka da bi dovela do potpunog utapanja tih dijelova, nego upravo pod djelovanjem sila razdvojnica, koje teže očuvanju partikularnog identiteta, dolazi do podjele države na federalne jedinice.

U svakom slučaju, federalizam pretpostavlja postojanje zajedničkih interesa i dragovoljnost onih koji formiraju federaciju. Bez volje za kooperacijom, koja predstavlja samu bit federalizma, nema niti može biti istinske federacije. Pravoj prirodi federalizma odgovaralo bi udruživanje i suradnja radi postizanja zajedničkih ciljeva, inače samostalnih i autonomnih entiteta.

Za postojanje federacije nisu dostatne samo historijske i geografske veze. Građani (i jednonacionalnih federacija!) moraju posjedovati, kako kaže čuveni engleski pravnik Dicey, "i jedan poseban osjećaj - oni moraju htjeti savez, a pritom ne željeti jedinstvenost".²⁵ Mi bismo dodali, unutar granica federativne države, prije svega u državnompravnom pogledu.

²² Zbog različitih poimanja konstitutivnosti, kao i njegovog negiranja od strane pojedinih autora u zadnje vrijeme, kada je riječ o oblicima unutarnjeg državnog uređenja, ističemo sljedeći aspekt. Sastavni (konstitutivni) elementi *unitarne* države su *građani*, konstitutivni elementi *federacije* su *federalne jedinice* i *građani*, dok su sastavni elementi konfederacije - *državne članice*.

²³ Rajko Kuzmanović, *Ustavno pravo*, Banja Luka, 1997., str. 64. Isti autor, međutim, na str. 67. govori da je "takva državna tvorevina konfederacija ili unija" u kojoj "entiteti imaju ovlaštenja koje imaju samostalne države i u njima su sve bitne poluge vlasti, dok Unija BiH nema čvrste i bitne elemente i konture države - sudove, vojsku, policiju".

²⁴ Marie-Janine Calic, *Bosnia-Herzegovina after Dayton Opportunities and Risks for Peace*, Aussenpolitik 1996., 47, str. 131.

²⁵ Nav. prema: Arsen Bačić, *Konstitucionalisti klasični i moderni*, Split, 1996., str. 97.

2. Ustav Bosne i Hercegovine

I Ustav Bosne i Hercegovine također pokazuje izvjesne odlike koje ne poznaju ostali ustavi u svijetu. Neki analitičari, polazeći od načina donošenja i njegova karaktera, te golemog raskoraka između normativnog i zbiljskog, smatraju da Opći mirovni sporazum iz Dayton (kojem je Ustav BiH, kao temeljni i najviši zakon države - dodatak, aneks) sadrži "konstitucionalnu iluziju".²⁶

Slično razmišljajući pojedini domaći autori ističući da je to "ustav samo po imenu".²⁷

Istini za volju, ovaj Ustav i po načinu svoga donošenja,²⁸ promulgacije, objavljivanja ili stupanja na snagu odstupa od cjelokupne teorije i prakse svjetske ustavnosti i daleko je od idealnog ustava. Također, i sa sadržajne strane pokazuje pojmovnu nedorečenost, pravne praznine, određene proturječnosti i različita tumačenja.

Sve to daje za pravo da se ukaže na veliki stupanj njegove oktroiranosti i adventivnosti.²⁹

Međutim, uz sve njegove mane i slabosti, on egzistira kao Ustav Bosne i Hercegovine. S te strane veći problem predstavlja njegovo (ne)ostvarivanje, glede njegove primjene u praksi, a i eventualnih izmjena tog akta.

U tom pogledu poseban problem predstavlja njegova zakonodavna nadogradnja od strane Parlamenta Bosne i Hercegovine, koji pokazuje posvemašnu neefikasnost, odn. opstrukciju.

I ovaj Ustav, kao i Ustav Federacije Bosne i Hercegovine³⁰, s normativnog aspekta, posvećuje najveću pozornost ljudskim pravima i osnovnim slobodama. U odredbama Ustava, kao i međunarodnim instrumentima za zaštitu ljudskih prava koji su sastavni dio i imaju pravnu snagu ustavnih odredaba, sadržana je najšira moguća lepeza pojedinih prava i sloboda.

S te strane ne bi se mogla uputiti ozbiljnija primjedba, premda ima mišljenja da je ustavno isticanje da će "Bosna i Hercegovina i oba entiteta osigurati najviši stupanj međunarodno priznatih ljudskih prava i temeljnih sloboda"³¹ prenaplašeno.³² U budućem vremenu težište će svakako biti na njihovom ostvarivanju u životu.

3. Sudstvo

Istaknuli smo koliko je značenje i uloga neovisnog i nepristranog sudstva u zaštiti ljudskih prava i sloboda. Hamilton je u citiranom federalistu br. 78. isticao

²⁶ Robert M. Hayden, *The 1995 Agreements on Bosnia and Herzegovina and the Dayton Constitution: The Political Utility of a Constitutional Illusion*, *East European constitutional Review*, br. 4., 1995., str. 59.

²⁷ Rajko Kuzmanović, op. cit., str. 65.

²⁸ Posebno je prieporno pitanje "ustavotvorca", odn. sudjelovanja naroda u njegovom donošenju, jer se ustav uobičajeno shvaća kao "izraz narodne volje i fundamentalni nacionalni konsenzus".

²⁹ Usp. Leslie Wolf-Philips, *Prijedlozi za jedan drugačiji pristup sagledavanja uporednih ustava*, nav. prema: Arsen Bačić, *Ustav i ustavna diktatura*, Split, 1992., str. 145.

³⁰ Vidi: Zvonimir Lauc, *Ljudska prava i sloboda - uvjet opstanka Federacije Bosne i Hercegovine*, Mostariensia, br. 1., 1994., str. 19-29.

³¹ Ustav Bosne i Hercegovine, članak II. 1.

³² Rajko Kuzmanović, op. cit., str. 69.

“jasnu korisnost i nužnost saveznog sudstva”.³³ Na razini Bosne i Hercegovine, kada je riječ o redovnom sudstvu, postoji potpuna odsutnost klasične sudske vlasti.

Međutim, kada je riječ o institucijama kojima je povjerena uloga zaštite ljudskih prava i sloboda, možemo reći da postoji dosta razgranata mreža.

Pored Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, u Aneksu 6. Općeg okvirnog Sporazuma formirana je Komisija o ljudskim pravima koja se sastoji iz dva dijela: Ureda ombudsmana i Doma za ljudska prava. Također, među institucijama koje će odlučivati o značajnim pravima će biti i Komisija za raseljene osobe i izbjeglice (Aneks 7), Komisija za očuvanje nacionalnih spomenika (Aneks 8) i Privremena izborna komisija (Aneks 3).

U oba entiteta postoje uz redovite sudove i ustavni sudovi. U Federaciji BiH također postoji Sud za ljudska prava i institucija ombudsmana, koja ne postoji u Republici Srpskoj.

Postojanje ovako velikog broja institucija ukazuje već na startu na nužnost preciziranja nadležnosti i njihovih međusobnih odnosa, kako bi se izbjegao mogući paralelizam. Tu mislimo kako na međusobne odnose između navedenih institucija, tako i na odnose njih samih i redovitog sudstva.

Već postoje značajne razlike u odnosu na moguće odgovore i različita tumačenja odnosa između Ustavnog suda Bosne i Hercegovine i ustavnih sudova entiteta, ali i o međusobnim odnosima Ustavnog suda BiH i Doma za ljudska prava i Suda za ljudska prava Federacije BiH.

Posebnu pozornost pobuđuje odredba Ustava Bosne i Hercegovine koja govori o “prizivnoj nadležnosti” Ustavnog suda, vezujući je za “pitanja iz (ovog) Ustava koja se pojave na temelju *presude bilo kojeg drugog suda u Bosni i Hercegovini*”.³⁴

Ne samo što ova odredba upućuje na navedene odnose ovog suda sa svim drugim sudovima u Bosni i Hercegovini (je li samo redovitim?!), ona je vrlo značajna upravo sa stajališta zaštite ljudskih prava i sloboda u Bosni i Hercegovini.

Ima mišljenja da se u ovom slučaju apelacijske jurisdikcije Ustavnog suda Bosne i Hercegovine “krije” tzv. ustavna tužba, koju poznaju mnogi ustavni sudovi u svijetu, a koja daje mogućnost svakomu tko smatra da mu je odlukom sudbene ili upravne vlasti, ili drugih tijela koje imaju javne ovlasti, povrijeđeno jedno od ustavom utvrđenih sloboda i temeljnih prava, a nakon što je iscrpio svaki drugi predviđeni put pravne zaštite.³⁵

³³ Federalistički spisi, op. cit., str. 429.

³⁴ Ustav Bosne i Hercegovine, čl. VI. 3. b. U prijevodima Ustava Bosne i Hercegovine, na bošnjački, hrvatski i srpski jezik postoje bitne razlike. Tako u prijevodu ovog članka na bosanski jezik umjesto prizivna (hrvatski prijevod) stoji “drugostepena nadležnost”, dok u srpskoj varijanti stoji “apelacijska nadležnost”. U “izvorniku” na engleskom jeziku stoji “appellate jurisdiction”!

³⁵ U Poslovniku ustavnog suda Bosne i Hercegovine stoji da “sud može razmatrati apelaciju samo ako su protiv presude koja se njome pobija iscrpljeni svi pravni lijekovi mogući po zakonima entiteta i ako se podnese u roku od 30 dana od dana kada je podnositelj apelacije primio odluku o posljednjem pravnom lijeku koji je koristio”. Vidi: Poslovnik Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, br. 2., 1997., čl. 11. st. 3.

Iako se ovdje spominje "presuda bilo kojeg drugog suda u Bosni i Hercegovini", s obzirom na ustavnopravni poredak Bosne i Hercegovine, prije svega podjelu nadležnosti između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta, te činjenicu da se apelacijska nadležnost Ustavnog suda Bosne i Hercegovine odnosi na pitanja "koja su sadržana u ovom ustavu", za pretpostaviti je da će se ova nadležnost faktički svesti na oblast ljudskih prava i sloboda.³⁶

U svemu ovome najveću teškoću predstavlja daljnja zakonodavna dogradnja pravnost sustava na svim razinama vlasti, koja bi trebala dalje razraditi ustavne norme, promijeniti ranije zakonodavstvo u skladu sa zahtjevima tranzicijskih država Europe, te posebno izvršiti usuglašavanje domaćeg zakonodavstva s Europskom konvencijom o ljudskim pravima.

Država se potvrđuje kroz stalni proces stvaranja i primjene prava, a u Bosni i Hercegovini danas vlada posvemašna paraliza parlamentarnog života, prije svega na razini Bosne i Hercegovine.

U svezi s tim, interesantno je pripomenuti da bi Ustavni sud Bosne i Hercegovine mogao doći u iskušenje da igra ulogu "trećeg legislativnog doma"³⁷ Isto tako, postoje različita mišljenja, čak i među ustavnim sucima, ima li ovaj Sud ili ne neposrednu ustavnu ovlast da djeluje *ex officio*? Na kraju bismo spomenuli još jedno važno i osjetljivo pitanje, koje se odnosi na "legitimni monopol fizičke prisile" u Bosni i Hercegovini i u svezi s tim problem izvršenja odluka.

Sve ovo može imati i te kakvog utjecaja i na sustav ostvarivanja i zaštite ljudskih prava i sloboda.

IV.

U pokušaju da damo odgovor na pitanje kakva će biti perspektiva za implementaciju Daytonskog sporazuma s obzirom na ljudska prava, sigurni smo da će to biti težak, složen i dugotrajan proces koji će zavisiti od ukupne implementacije Daytonskog sporazuma, ostvarivanja Ustava, te funkcioniranja države na svim razinama stvaranjem i primjenom prava.

Vidljivo je da Bosna i Hercegovina u tom smislu pokazuje očite znake insuficijentnosti, te neminovno dolazimo i do uloge "međunarodne zajednice" (ma što netko pod tim podrazumijevao!), koja s vremena na vrijeme supstituira državu, i na jedan poseban način čini ono što bi normalna država činila u normalnim uvjetima.

³⁶ Drugačije stajalište zauzima prof. R. Kuzmanović. On smatra da ovom nadležnošću "Ustavni sud prelazi okvire osnovnih ciljeva postojanja Ustavnog suda i time se svrstava u red redovitih sudova opće nadležnosti", op. cit., str. 229.

³⁷ Navedeni Poslovnik Ustavnog suda Bosne i Hercegovine mogao bi dijelom biti primjer za takvu situaciju. Kako Ustav daje samo temeljne odredbe o ustavnom položaju, sastavu, nadležnostima i odlučivanju Ustavnog suda, mnoga druga važna pitanja kao što su npr. postupak i pravno djelovanje odluka suda, uvjeti i rokovi za pokretanje postupka, razrada pitanja zaštite ustavnih sloboda i prava, obično se reguliraju normama ustavnopravne snage (jer je Ustavni sud posebna ustavna kategorija "kojom se ne bave zakoni, jer se on bavi zakonima"). Uz te propise, Ustavni sud sam donosi svoj Poslovnik kojim se, u pravilu, uređuje njegovo unutarnje ustrojstvo.

Međutim, pitanje je dokle je to moguće činiti? U tom smislu čini nam se da prevladavaju pesimistične prognoze glede budućnosti Bosne i Hercegovine, a time i ljudskih prava u njoj, ako u budućem vremenu ne dođe do kvalitativnih pomaka u popravkama "iznudenog mira u Daytonu".

Ima mišljenja da to neće učiniti nitko umjesto nas, jer je očito da nas "oni (međunarodna zajednica) ne poznaju" i da ćemo mi sami morati potražiti svoj "specifični, primjeren našoj kulturi, POVIJESNI KOMPROMIS i MODUS VIVENDI, jer je to naš KATEGORIČKI IMPERATIV. Mi moramo naći ideju koja nadilazi pojavne oblike realnog svijeta i stvoriti, ne idealnu, nego realnu i u povijesti utemeljenu državu".³⁸

No, završit ćemo i ovaj rad, kao i jedan raniji, upitom koji nam se uvijek iznova nameće: Jesu li narodi Bosne i Hercegovine (zajedno s ostalima) i građani ove zemlje sposobni i spremni uraditi ono što su svojedobno učinili Švicarci, za koje je Woodrow Wilson kazao da su bili "u stanju pokazati svijetu kako su Nijemci, Francuzi i Talijani, poštujući uzajamno svoje slobode, uzajamnom pomoću i poštovanjem, ostvarili zajednicu u isto vrijeme slobodnu i čvrstu"?

Summary

Analysing the future perspectives for the implementation of the Dayton Agreement in terms of human rights, the author puts also this segment of the complex Bosnian-Herzegovinian political/legal reality into the context of the totality of establishing and functioning of the constitutional law system.

The author moves within the triangle: state, constitution, judiciary believing that these three have a decisive effect on these processes; considering at the same time how some theoretical/legal postulates relate to the present statehood, constitutionality and judiciary of Bosnia and Herzegovina.

³⁸ Franjo Kožul, *Kako izgraditi novu državnu zajednicu na istrošenim idejama*, Hrvatska misao, Sarajevo, br. 3-4., 1977., str. 136.