

UDK 34 (497.6) : (4)

Ćazim Sadiković

**BOSNA I HERCEGOVINA U EVROPSKOM
JAVNOM PORETKU****BOSNIA AND HERZEGOVINA IN EUROPEAN
PUBLIC ORDER****Sažetak**

Potreba angažiranja organa Vijeća Evrope posebno je naglašena u situaciji kakva je nastala nakon prijema Bosne i Hercegovine. Naime, očekuje se da je prijem Bosne i Hercegovine izvršen na bazi realne pretpostavke da će Bosna i Hercegovina unutar Vijeća Evrope za relativno kratko vrijeme steći sve one uvjete koji su joj prema članu 1 Statuta Vijeća Evrope bili potrebni za prijem u to članstvo. Ukupno sadašnje uređenje Bosne i Hercegovine, posebno kada je riječ o respektu principa vladavine prava i zaštite ljudskih prava u Bosni i Hercegovini, u velikom je neskladu sa svim elementarnim ciljevima Vijeća Evrope. Da Bosna i Hercegovina i dalje ne bi bila corpus alienum među ostalim državama Vijeća Evrope, bit će potrebno da se što je moguće prije izvrši „normalizacija“ države Bosne i Hercegovine i njeno osposobljavanje za obavljanje onih ciljeva koji su joj nametnuti Statutom Vijeća Evrope. Prvi odlučni korak u ovom pogledu bilo bi urgentno usaglašavanje cijelog prava Bosne i Hercegovine – uključujući tu, naravno, i ustavno pravo – s Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava, koja je, kao što je već davno rečeno, temelj evropskog pravnog poretka.

Ključne riječi: evropski javni poredak, Vijeće Evrope, Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Ustav BiH, Bosna i Hercegovina, Evropski sud za ljudska prava

Summary

The need for bodies of the council of Europe to become more active is particularly evident in the situation following the accession of Bosnia and Herzegovina. Namely, it was assumed that the accession followed a realistic assumption that once in the Council of Europe, Bosnia and Herzegovina would fulfill relatively quickly all the preconditions required by Article 1 of the Statute of the Council of Europe. The overall organization of Bosnia and Herzegovina, especially in relation to the respect for human rights and the rule of law, is predominantly not in compliance with the basic goals of the council of Europe. If Bosnia and Herzegovina is to stop being corpus alienum among other member states of the council of Europe, «normalization» will be required as soon as possible, for the state to become equipped for attaining the goals imposed by the Statute. The first decisive step in that direction would be an urgent harmonization of laws of Bosnia and Herzegovina – including, of course, constitutional law – with the European Convention for the protection of Human Rights, which is indeed the very foundation of the legal order.

Key words: *European Public Order, Council of Europe, European Convention for Protection of Human Rights, Constitution of Bosnia and Herzegovina, European Court for Human Rights*

I

Analiza Ustava BiH, koji je dat kao Aneks 4 Dejtonskog mirovnog sporazuma, pokazuje da se on sastoji od dvije grupe odredbi. Prvu grupu sačinjavaju odredbe koje u osnovi izražavaju demokratski karakter Ustava BiH. Radi se o odredbama koje prihvaćaju najbolje tradicije i dostignuća evropske ustavne tradicije i koje određuju evropsku budućnost BiH. Među tim odredbama zapaženo mjesto ima Preambula Ustava BiH u kojoj je vrlo uspješno izražen ukupni finalitet moderne evropske države.¹

¹ Oslanjajući se na poštovanje ljudskog dostojanstva, slobode i jednakosti, posvećeni miru, pravdi, toleranciji i pomirenju, uvjereni da demokratski organi vlasti i pravilne procedure najbolje stvaraju miroljubive odnose unutar plu-

Drugu grupu sačinjavaju dispozicije koje izražavaju etničku i političku podjelu BiH kakva je nastala u toku rata i težnju da se ta podjela održi. Radi se o središnjem dijelu Ustava BiH (čl. III, IV i V), u kome se reguliraju osnovne institucije i procedure u BiH. Taj dio Ustava izražava etničku dimenziju unutrašnjeg uređenja države Bosne i Hercegovine i gotovo isključivo se bavi postojanjem i djelovanjem tri „konstitutivna naroda“, ili tri etničko-vjerske skupine – Bošnjaka, Hrvata i Srba. U tom dijelu, „ostali“ narodi, kao i „građani“, mada se spominju u Preambuli Ustava BiH, praktično su ostali izvan domašaja ustavne regulacije.

Usto, ovaj dio Ustava BiH ozbiljno ugrožava princip jednakosti građana u pogledu pristupa najvažnijim državnim funkcijama. Tako funkciju člana Predsjedništva BiH², delegata Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine³, te predsjedavajućih oba doma Parlamentarne skupštine i njihovih zamjenika⁴ mogu obavljati samo pripadnici takozvanih konstitutivnih naroda – Bošnjaka, Hrvata i Srba, dok je Ustav BiH potpuno iz tih funkcija

realističkog društva, u želji da podstaknu opće blagostanje i ekonomski razvoj kroz zaštitu privatnog vlasništva i unapređenje tržišne privrede, vođeni ciljevima i načelima Povelje Ujedinjenih naroda, opredijeljeni za suverenitet, teritorijalni integritet i političku nezavisnost Bosne i Hercegovine u skladu s međunarodnim pravom, odlučni da osiguraju puno poštovanje međunarodnog humanitarnog prava, inspirirani Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima, Međunarodnim paktovima o građanskim i političkim pravima, odnosno o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, i Deklaracijom o pravima osoba koje pripadaju nacionalnim ili etničkim, vjerskim i jezičkim manjinama, kao i drugim instrumentima ljudskih prava.

² Predsjedništvo BiH se sastoji od tri člana: jednog Bošnjaka i jednog Hrvata, koji se svaki biraju neposredno s teritorije Federacije, i jednog Srbina, koji se bira neposredno s teritorije Republike Srpske.

³ 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).

Nominirane hrvatske odnosno bošnjačke delegate iz Federacije biraju hrvatski odnosno bošnjački delegati u Domu naroda Federacije.

Delegate iz Republike Srpske bira Narodna skupština Republike Srpske.

Devet članova Doma naroda sačinjavaju kvorum, pod uvjetom da su prisutna najmanje tri bošnjačka, tri hrvatska i tri srpska delegata (čl. IV, t. 1).

⁴ 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 zamjenika predsjedavajućeg, s tim da će se mjesto predsjedavajućeg rotirati između ove tri osobe (čl. IV, t. 3).

isključio Rome, Jevreje i pripadnike svih ostalih dvadeset naroda koji, prema popisu stanovništva iz 1991. godine, čine populaciju države BiH.

Ovakva konstrukcija ustava, bez sumnje, dijametralno je suprotna ne samo evropskom demokratskom i ustavnom naslijeđu nego i savremenoj civilizaciji uopće. Sve države u Evropi su ne emanacija etničkih grupa, nego isključivo nacije, naroda ili građana, bez obzira na okolnost da najveći broj država ima višetetnički karakter. „Svaka vlast je emanacija nacije“, ističe se u Ustavu Belgije, kao izrazito višetetničke, višejezičke i višekulturne demokratske, pravne i socijalne države. Isti je slučaj i sa ustavima svih drugih evropskih država – članica Vijeća Evrope, osim, naravno, Bosne i Hercegovine.

Ovaj anahroni, diskriminacijski i bitno nedemokratski dio Ustava BiH proizvod je krajnje neprincipijelnog kompromisa država koje su se sukobile tokom rata (1992-1995) i koje su potpisale Dejtonski mirovni sporazum. To je sve zajedno koincidiralo krajnje popustljivim i tolerantnim stavom takozvane međunarodne zajednice prema iredentističkim zahtjevima država koje su pokrenule i vodile ovaj rat.

U namjeri da udovolji zahtjevima zaraćenih država u kontekstu rata protiv Bosne i Hercegovine, dejtonski ustavotvorac je ukupnu strukturu ustavnih institucija i procedura bazirao na pretpostavci primata etničkih grupa – Bošnjaka, Hrvata, Srba – u funkcioniranju cijelog državnog i političkog sistema. Suštinska oznaka toga dijela Ustava jest da su etničke grupe ili „konstitutivni narodi“ postali osnovni agens ukupnog djelovanja ustavnih institucija. Da situacija u ovom pogledu bude još gora, u ovaj dio Ustava unijet je i zahtjev da se ne dopusti bilo kakvo preglasavanje spomenutih etničkih grupa – mada nije jasno u čemu bi se moglo ogledati takvo preglasavanje, ili majorizacija. U tu svrhu unijeta je klauzula „vitalnog interesa“, na koju se može pozvati pripadnik svake etničke grupe unutar Parlamentarne skupštine. Primjenom ovog „etničkog veta“ praktično je moguće blokirati svaku akciju nacionalnog parlamenta.⁵

⁵ (e) Predložena odluka Parlamentarne skupštine može biti proglašena destruktivnom po vitalni interes bošnjačkog, hrvatskog ili srpskog naroda većinom

Ovaj dio Ustava u kome se tretiraju osnovne institucije i procedure proizvod je, dakle, principa ne ustavnog prava, nego neposrednog dogovaranja država koje su bile neposredno implicirane u rat protiv BiH. Stoga središnje mjesto u Ustavu zauzimaju prava etničkih grupa, a ne prava pojedinaca, na čemu su, inače, bazirani svi moderni evropski ustavi, pa i sama Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava. U Ustavu BiH nema, zato, mjesta za vitalne interese pojedinaca – građana, naroda ili bosanskohercegovačke nacije. Vitalni interesi takozvanih „konstitutivnih naroda“, s predominantnom religijskom oznakom, ustvari su zauzeli ono mjesto koje, prema Konvenciji, pripada pojedincu i bosanskohercegovačkoj naciji.

Isticanje etničkih grupa u formi „konstitutivnih naroda“ kao gotovo isključivih aktera političkog odlučivanja i uopće političkog i društvenog života već dosad se – kako ćemo to još vidjeti – veoma nepovoljno odrazilo na stvarne interese bosanskohercegovačkog društva i svih građana BiH, bez obzira na to kojoj vjersko-etničkoj grupi pripadaju.

II

Ustavna odredba o obavezi usaglašavanja Ustava BiH s Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava ključna je za ukupni razvoj demokratskih institucija u BiH. Tako su, zapravo, na „mala vrata“ u Ustav BiH uvedeni svi veliki principi evropske pravne misli i političke tradicije. Tek kada se pođe od principa da je Evropska konvencija integralni dio Ustava BiH onda se može s pravom zaključiti da su u Ustav BiH unijeti pojmovi „nacija“,

glasova iz reda bošnjačkih, hrvatskih ili srpskih delegata izabranih u skladu sa stavom 1, tač. a. Za donošenje takve odluke bit će potrebna saglasnost Doma naroda, izglasana od većine bošnjačkih, većine hrvatskih i većine srpskih delegata koji su prisutni i glasaju.

(f) Kada većina bošnjačkih, hrvatskih ili srpskih delegata stavi primjedbu na pozivanju na tačku (a), 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 toku od pet dana, predmet se upućuje Ustavnom sudu koji će po hitnom postupku preispitati proceduralnu ispravnost slučaja. (član IV, t. 3, e i f).

„građanin“, „narod“, „javni interes“, „demokratsko društvo“, „nacionalna sigurnost“, „ekonomska dobrobit zemlje“, „slobodno izražavanje mišljenja naroda“ i sve drugo bez čega je nezamisliva moderna, pravna i demokratska država. Dakle, ako postoje narod, nacija ili građanin, onda se može govoriti i o zakonima koji su izraz općeg interesa kao kategorije koja nije istovjetna s vitalnim interesima pojedinih „konstitutivnih naroda“, niti s njihovim bilo kakvim zbirom. Zakoni u BiH mogu biti samo izraz općeg interesa koji proizlazi iz principa političke reprezentacije, na kome su zasnovane sve moderne demokratske države u Evropi i svijetu.

Dejtonski ustavotvorac je s pravom smatrao da je unošenje Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava u Ustav BiH jedini način da se u Ustav BiH unesu kategorije građanina BiH i demokratske države BiH koja bi štitila ljudska prava i osnovne slobode svih koji se nalaze pod njenom jurisdikcijom, kako bi se napravila izvjesna protuteža predimenzioniranoj ulozi etničkih grupa.

Spomenuta odredba o primatu Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava nad ukupnim pravnim sistemom BiH bitna je za tumačenje i primjenu cijelog Ustava BiH. Da je tokom proteklih godina ta odredba bila primijenjena – kako se normalno pretpostavlja kada se radi o osnovnom zakonu jedne države koja je definirana kao demokratska i pravna država – onda bi to zaista značilo radikalnu demokratsku preobrazbu cijelog ustavnog sistema. Primjena te odredbe značila bi usaglašavanje ustava, zakona i drugih propisa države, entiteta i općina sa slovom i duhom Evropske konvencije kao osnovnog dokumenta evropskog pravnog poretka. To bi u prvom redu značilo brisanje svih odredbi samog Ustava BiH koje su suprotne ljudskim pravima i slobodama koje u sebi sadrži Evropska konvencija.

Ustavna odredba o primjeni Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava u Bosni i Hercegovini ima i karakter međunarodne pravne obaveze s obzirom na to da je Dejtonski sporazum, ipak, multilateralni međunarodni ugovor, koji su, uz države koje su bile direktno uključene u ovaj rat, u svojstvu svjedoka potpisali i SAD, Francuska Republika, Savezna Republika Njemačka, Ruska Federacija, Ujedinjeno Kraljevstvo Velike Britanije i Sjeverne Irske i – što je posebno važno – Evropska unija, kao „specijalni pregovarač“.

Dejtonski ustavotvorac je bio svjestan da država BiH, uslijed velikih nedorečenosti i nekoherentnosti ustava u pogledu ostvarivanja ciljeva koji su dati u Preambuli Ustava BiH i međunarodnim dokumentima, neće biti u stanju ostvariti ciljeve koji su pretpostavljeni u funkciji moderne demokratske i pravne države. Usto, naravno, svakako je imao u vidu i svu težinu zadataka koji su došli kao posljedica upravo završenog rata. Radilo se ne samo o kršenjima ljudskih prava nego i o narušavanju privrednih i svih drugih društvenih potencijala. Najzad, znalo se da vještačka podjela države na entitete i „konstitutivne narode“, svakako, znači dodatnu nepovoljnu okolnost za demokratsku i svaku drugu obnovu bosansko-hercegovačkog društva.

Upravo zato Dejtonski mirovni sporazum predviđa da institucije međunarodne zajednice pomognu državi BiH da, uz sve ostalo, ustanovi političke i ustavne institucije koje će omogućiti poštovanje ljudskih prava, povratak izbjeglica, održavanje slobodnih izbora i slično.⁶

Dejtonski mirovni sporazum, u cjelini gledano, posvetio je zaista mnogo prostora zaštiti ljudskih prava u Bosni i Hercegovini. Upravo je jedna od bitnih karakteristika Ustava BiH u tome što se materija ljudskih prava, kao eminentno ustavni problem, regulira i u drugim aneksima Dejtonskog sporazuma. Tako se u Aneksu 6, koji je u cjelini posvećen ljudskim pravima, nalazi odredba da će države potpisnice ovoga sporazuma osigurati svim osobama unutar njihove jurisdikcije najviši nivo međunarodno priznatih ljudskih prava i sloboda.⁷

⁶ “1. Strane se slažu da će primjena civilnih aspekata mirovnog rješenja sadržavati široki dijapazon aktivnosti, uključujući nastavak humanitarne pomoći, za period koliko to bude potrebno; obnova infrastrukture i ekonomske obnove; ustanovljenje političkih i ustavnih institucija u BiH; unapređenje poštovanja ljudskih prava i povratak raseljenih osoba i izbjeglica; održavanje slobodnih i fer izbora tokom vremenskog perioda u Aneksu 3 na Opći okvirni sporazum. Značajan broj međunarodnih organizacija i agencija bit će pozvan da pomaže u ovome” (Aneks 10, član I, tačka 1).

⁷ “Strane će osigurati svim osobama unutar njihove jurisdikcije najviši nivo međunarodno priznatih ljudskih prava i fundamentalnih sloboda, uključujući pravo i slobode koje su osigurane Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i fundamentalnih sloboda i protokola uz nju i ostalim međunarodnim sporazumima koji su navedeni u dodatku na ovaj aneks” (Aneks 6, član I, tačka 1).

U osnovi isti smisao imale su i odredbe Aneksa 7. Naime, jedna od bitnih posljedica rata koji je vođen protiv Bosne i Hercegovine bila je ne samo destrukcija države BiH nego i samog bosansko-hercegovačkog društva. Težnje da se ostvare teritorijalna osvajanja bile su praćene deportacijama, progonima i svim drugim vidovima genocida u namjeri da se okupirane teritorije pretvore u etnički „čiste“ teritorije. Tako je došlo do promjene socijalno-demografske strukture BiH: umjesto disperziranih etniciteta kakvi su postojali prije rata, došlo je do njihovog nasilnog teritorijalnog grupiranja. Upravo zato Aneks 7 je trebao osigurati povratak izbjeglica i raseljenih osoba u njihove domove i tako izvršiti reintegraciju bosanskohercegovačkog društva.⁸

Međutim, stanje ljudskih prava danas, nakon sedam godina, ustvari je gotovo isto kao i nakon prve godine Dejtonskog sporazuma, jer završetak rata nije značio i prekid kršenja ljudskih prava na masivan način. Očekivalo se da će prestankom rata i nagovještajima iz Daytonu prestati masivna kršenja ljudskih prava, ali to se, nažalost, nije dogodilo.

Pokazalo se da Ustav BiH i drugi aneksi koji se bave ljudskim pravima nisu osigurali dovoljno efikasne instrumente za zaštitu ljudskih prava. Država Bosna i Hercegovina, zajedno s međunarodnim snagama koje su, prema sporazumu u Daytonu, obavezne primjenjivati sve obaveze iz toga sporazuma, očito, nije u prvi plan svoje akcije stavila problem regeneracije bosanskohercegovačkog društva putem povratka prognanika u svoje domove.

⁸ “1. Sve izbjeglice i raseljene osobe imaju pravo da se slobodno vrate u svoje domove. Imat će pravo na povrat imovine koja im je oduzeta za vrijeme neprijateljstva od 1991. godine i da dobiju kompenzaciju za svu imovinu koja im se ne može povratiti. Skori povratak izbjeglica i raseljenih osoba je važan cilj rješavanja konflikta u Bosni i Hercegovini. Strane potvrđuju da će prihvatiti povratak takvih osoba koje su napustile svoju teritoriju, uključujući one kojima je bila odobrena privremena zaštita trećih zemalja. 2. Strane će osigurati da se izbjeglicama i raseljenim osobama dozvoli siguran povratak, bez rizika uznemiravanja, zastrašivanja, progona ili diskriminacije, naročito zbog njihovog etničkog porijekla, vjerskog opredjeljenja ili političkog mišljenja. 3. Strane će poduzeti sve neophodne korake za sprječavanje aktivnosti unutar svojih teritorija koje bi ometale ili sprječavale siguran dobrovoljni povratak izbjeglica ili raseljenih osoba” (Aneks 7, član I, tačka 1, 2 i 3).

Problem povratka, uz sve svoje ekonomske, psihološke, političke, moralne i brojne druge aspekte, istovremeno na sintetičan način izražava potrebu zaštite ljudskih prava i fundamentalnih sloboda koje su sadržane u Evropskoj konvenciji o zaštiti ljudskih prava, kao što su: pravo na slobodne i demokratske izbore, pravo na djelotvoran pravni lijek, jednakost ljudi pred zakonom, borba protiv etničke, vjerske i rasne diskriminacije itd. Činjenica da nije došlo do povratka prognanika jasno upućuje na zaključak da država BiH i međunarodna zajednica nisu ostvarile svoje obaveze u pogledu reintegracije bosanskohercegovačkog društva.

III

Ako bi se htjelo reći šta je osnovni problem aktuelnog razvoja demokratskih institucija u okviru sadašnjeg ustavnog sistema BiH, kakav je dat kroz Aneks 4 i druge anekse Dejtonskog mirovnog sporazuma, onda s pravom možemo naglasiti da je to postojeći oštri konflikt između najvećeg broja odredaba Ustava BiH i Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava. Da su, naime, sve domaće i međunarodne vlasti u BiH, po usvajanju Dejtonskog sporazuma, usaglasile Ustav BiH s Evropskom konvencijom, onda bi to značilo pravu demokratsku revoluciju u okviru ustavnog sistema kakav je prvobitno uspostavljen u Daytonu.

Postupanje po obavezi da se bosanskohercegovački pravni sistem usaglasa s Konvencijom značilo bi, prije svega, odlučno ukidanje svih spomenutih diskriminacijskih i segregacijskih odredbi Ustava BiH, uključujući tu, svakako, i izborni zakon koji je donijet na osnovu tih odredbi.⁹

Obaveza države BiH da primjenjuje ljudska prava iz Evropske konvencije na dosljedan način znači prije svega obavezu da izgradi vlastite državne institucije za njihovu zaštitu. Tako je BiH bila dužna izgraditi pravosudni sistem putem kojeg bi svi pojedinci pod

⁹ “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 s nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje, rođenje ili drugi status” (Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava, član 14).

njenom jurisdikcijom zaista imali mogućnost da koriste efektivan pravni lijek.¹⁰

Umjesto jedinstvenog pravosudnog sistema, na čijem vrhu bi stajao Vrhovni sud BiH koji bi osiguravao principe ustavnosti i zakonitosti u društvu i ujedno predstavljao nezamjenjiv činilac društvene integracije, sigurnosti i pomirenja bivših neprijatelja, u Bosni i Hercegovini još uvijek postoji duboko parcijalizirano, može se slobodno reći feudalizirano sudstvo, koje, samim tim, nije u stanju osigurati modernu zaštitu pravde, jednakosti, slobode i sigurnosti pojedinaca koji se nalaze pod njenom jurisdikcijom. Umjesto jedinstvenog sudstva, u Bosni i Hercegovini postoje tri posve odvojena, međusobno nepovezana i vrlo često suprotstavljena pravosudna sistema, i to: Republike Srpske, Federacije BiH i Distrikta Brčko.

U uvjetima tako dezintegriranog sudstva ne može se ostvariti spomenuti princip vladavine prava, jednakosti ljudi i uopće ljudskih prava. Naprotiv, u Bosni i Hercegovini se razvio visok stepen samovolje koji se obilato izražava u pojavama korupcije, pljačke, ekstremnog nacionalizma, terorizma, nacionalne i internacionalne mafije, opće nesigurnosti i svih drugih oblika društvene i političke patologije. Na taj način, bez jedinstvene „piramide sudske vlasti“, svakako su u najnepovoljniju situaciju dovedeni kako obični čovjek, građanin, kao, prema Evropskoj konvenciji, jedini beneficijar svih ljudskih prava i sloboda, tako i država BiH, koja je trebala zaštititi ta prava.

Pored sudstva koje bi odgovaralo zahtjevima pravne države, BiH još uvijek nije uspostavila ni demokratski zasnovane organe zakonodavne vlasti, bez kojih je, inače, nezamislivo postojanje savremene demokratske države. U ovom pogledu odredbe Ustava BiH su u suprotnosti s odredbama Evropske konvencije o slobodnim i fer izborima.¹¹

¹⁰ “Svako čija su prava i slobode priznati ovom konvencijom narušeni ima pravo na pravni lijek pred nacionalnim vlastima, čak i onda kada su povredu ovih prava i sloboda učinile osobe u vršenju svoje službene dužnosti” (član 13 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava).

¹¹ “Visoke strane ugovornice obavezuju se da u primjerenim razmacima održavaju slobodne izbore s tajnim glasanjem, pod uvjetima koji osiguravaju slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnih tijela” (Prvi protokol, član 3 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava).

IV

Ustav BiH je nosiocima vlasti u Bosni i Hercegovini nametnuo obavezu, koja je danas u središtu pažnje naše javnosti, da hitno, već do 14. marta 1996. godine, ustave entiteta amandmanski usklade s Ustavom BiH i, naravno, Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava kao njegovim integralnim dijelom.¹²

Dejtonski ustavotvorac je očito smatrao da se Federacija BiH i Republika Srpska, kao entiteti kakvi su nastali tokom rata u BiH, ne mogu uklopiti u BiH kao „demokratsku i pravnu državu“ bez svojih izvjesnih prethodnih transformacija. Entiteti kakvi su uključeni u državu BiH bili su tokom rata formirani kao zasebne cjeline, bez želje i bez mogućnosti da se uklope u demokratsku i pravnu državu kakva je, prema ustavnoj definiciji, trebala biti država BiH. Drugim riječima, ustavotvorac je bio svjestan da moderna demokratska i pravna država, sa složenom ekonomskom i uopće socijalnom funkcijom, ne može biti mehanički zbir djelovanja dva „sirova“ i nezgrapna entiteta kakvi su bili Republika Srpska i Federacija BiH u trenutku potpisivanja Dejtonskog sporazuma.

Upravo zato je odredba o usaglašavanju Ustava BiH s Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava, uz ustave entiteta s tekstom Ustava BiH, ustvari izražavala namjeru neposrednih autora Ustava BiH da se izvrše bitne promjene u entitetima kako bi se oni doveli u sklad s osnovnim ciljevima toga ustava i definicijom države BiH. Znači, unošenjem ove odredbe u Ustav BiH htjelo se naknadno uraditi ono što je trebalo uraditi već u Daytonu, to jest da se oba entiteta podese i lociraju unutar datog sistema pravnih institucija tako da se omogući demokratska funkcija države Bosne i Hercegovine.

Istovremeno, spomenuto usaglašavanje dovelo bi do toga da entiteti u našoj državi zauzmu onu poziciju prema državi i prema građanima koja je danas posve uobičajena i normalna u svim složenim evropskim državama. Evidentno je, naime, da su

¹² “U toku od tri mjeseca od stupanja na snagu ovog ustava entiteti će amandmanski izmijeniti svoje ustave da bi se osigurala saglasnost s ovim ustavom u skladu s članom III” (član XII, tačka 2 Ustava BiH).

entiteti u BiH, suprotno evropskoj koncepciji entiteta (kantoni, leneri, regije, pokrajine i sl.), nastali grubim vještačkim dijeljenjem jedinstvenog državnog i društvenog tkiva, te su, kao takvi, posve neprikladni za integraciju u BiH kao pravnu i demokratsku državu.

V

Prijem Bosne i Hercegovine u Vijeće Evrope, uz već naglašenu neusklađenost Ustava BiH s Evropskom konvencijom, stavio je na dnevni red naših rasprava i problem neusklađenosti Ustava BiH sa Statutom Vijeća Evrope.

Konkretnije, činjenica da Ustav BiH nije usaglašen s Evropskom konvencijom zato što BiH nije pravna država i nije u stanju štiti ljudska prava dovodi, svakako, u pitanje opravdanost prijema Bosne i Hercegovine u Vijeće Evrope. Naime, prema Statutu Vijeća Evrope, da bi jedna država mogla postati članicom te organizacije, ona mora biti pravna država i svakoj osobi koja se nalazi pod njenom jurisdikcijom osigurati uživanje ljudskih prava.¹³

Ako Bosna i Hercegovina, dakle, nije uspjela tokom proteklih godina usaglasiti svoj ustav i uopće pravni sistem s Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava, onda je to znak da ona nije uspjela osigurati elementarne uvjete za prijem u Vijeće Evrope. A to dalje znači da Bosna i Hercegovina zapravo nije u stanju odgovoriti osnovnom cilju samog Vijeća Evrope koji se ogleda upravo u tome da se ostvari veće jedinstvo među državama članicama. U ovom kontekstu, poštovanje ljudskih prava države koje iskazuju namjeru da budu članice Vijeća Evrope „jedan je od načina postizanja toga cilja“.

Bosna i Hercegovina ulaskom u Vijeće Evrope se, zapravo, svrstala u red evropskih država koje – sudeći prema Preambuli Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava – imaju ista stremjenja i zajedničko naslijeđe političkih tradicija, ideala, slobode i vladavine prava. Nakon prijema Bosne i Hercegovine u Vijeće

¹³ “Svaka članica Vijeća Evrope priznaje princip vladavine prava i princip na osnovu kojeg svaka osoba koja se nalazi pod njenom jurisdikcijom mora uživati ljudska prava i osnovne slobode...” (član 3 Statuta Vijeća Evrope).

Evrope, sada se ne radi samo o obavezi usaglašavanja Ustava BiH s Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava, nego i sa Statutom Vijeća Evrope. Ako se odredbama Ustava BiH krši član 14 i druge brojne odredbe Evropske konvencije, onda to nije problem samo Bosne i Hercegovine nego i samog Vijeća Evrope, čiji je član i BiH.

Kada se поближе pogleda pravni karakter i značaj prijema BiH u Vijeće Evrope, onda svakako najveću važnost ima obaveza – koju je BiH ranije prihvatila – da će se „iskreno i aktivno“ angažirati na ostvarenju principa „vladavine prava“ i principa prema kome će „svaki pojedinac pod njenom jurisdikcijom morati uživati sva ljudska prava i osnovne slobode“ predviđene Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava. Ako se Statut Vijeća Evrope kod prijema novih članova i uopće ocjene ponašanja tih država u potpunosti oslanja na princip vladavine prava, onda to znači da taj princip predstavlja prvi i suštinski uvjet za članstvo u toj organizaciji. U osnovi, može se početi od uvjerenja da ako je država koja traži prijem u Vijeće Evrope pravna država onda se s pravom može zaključiti da je ona i demokratska i da štiti ljudska prava. Praktično, nije moguće zamisliti da jedna država ima svojstvo pravne države a da prije toga nije stvorila demokratske osnove koje se ogledaju u slobodnim i demokratskim izborima za zakonodavne organe te države i postojanju sudske vlasti koja osigurava uživanje ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Bosna i Hercegovina, kao što je poznato, primljena je u Vijeće Evrope prije nego što je ispunila uvjete koji su za to predviđeni Statutom Vijeća Evrope. BiH nije priznala princip vladavine prava, niti princip prema kojem bi svaka osoba koja se nalazi pod njenom jurisdikcijom uživala ljudska prava i osnovne slobode. Ako je Vijeće Evrope prihvatilo ovu državu i primilo je u članstvo, onda se, s pravom, može pretpostaviti da je ono prihvatilo i obavezu da pomogne, na način na koji je to njemu moguće, da BiH, što je moguće prije, stekne te uvjete. Zaštita ljudskih prava jedna je od bitnih metoda ostvarenja cilja Vijeća Evrope koja se, prema članu 3 Statuta Vijeća Evrope, sastoji u ostvarenju što tješnjeg jedinstva među njegovim članovima putem zaštite i promocije

ideala i principa koji su njihovo zajedničko naslijeđe. Taj cilj će se postići pomoću organa Vijeća.¹⁴

Sada se pred Bosnom i Hercegovinom našla obaveza da svoj ustav usaglasi ne samo s Evropskom konvencijom nego i s odredbama člana 3 Statuta Vijeća Evrope, što znači da prihvati zahtjeve u pogledu principa vladavine prava i osiguranja ljudskih prava i osnovnih sloboda za sve pojedince koji se nalaze pod njenom jurisdikcijom.

Naime, očito je da je prijem BiH izvršen na bazi realne pretpostavke da će Bosna i Hercegovina unutar Vijeća Evrope za relativno kratko vrijeme steći sve one uvjete koji su joj, prema članu 1. Statuta Vijeća Evrope, bili potrebni za prijem u to članstvo. Ukupno sadašnje uređenje BiH, posebno kada je riječ o respektu principa vladavine prava i zaštite ljudskih prava, u velikom je neskladu sa svim elementarnim ciljevima Vijeća Evrope, tako da je BiH, zapravo, *corpus alienum* u Vijeću Evrope. Bit će potrebno da se što je moguće prije izvrši „normalizacija“ države BiH i njeno osposobljavanje za obavljanje onih ciljeva koji su joj nametnuti Statutom Vijeća Evrope. Prvi odlučni korak u ovom pogledu bilo bi urgentno usaglašavanje cijelog prava BiH – uključujući tu, naravno, i Ustav BiH – sa Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava, koja je, kao što je već davno rečeno, temelj evropskog, ali i bosanskohercegovačkog prava ljudskih prava.

Ako je BiH ustavno određena kao „demokratska država koja funkcioniра prema principu vladavine prava i slobodnih i demokratskih izbora“, onda treba učiniti sve da ta država, po svojoj strukturi i funkciji, bude uređena u skladu s tom definicijom.

Obaveza poštovanja principa vladavine prava i ljudskih prava pripada primarno državi BiH, koja treba, kao i sve druge države članice ove organizacije, osigurati sve uvjete za ostvarenje ove obaveze. Ali, budući da država BiH, uslijed unutrašnje nedograđenosti i isparceliziranosti, nije u stanju sama obaviti ovaj

¹⁴“Taj cilj će biti ostvaren putem organa Vijeća, kroz razmatranja pitanja od zajedničkog interesa, zaključivanjem sporazuma i poduzimanjem zajedničke akcije u ekonomskom, socijalnom, naučnom, pravnom i administrativnom domenu, kao i zaštitom i razvojem ljudskih prava i osnovnih sloboda” (Statut Vijeća Evrope, član 1, b).

zadatak, jasno je da će presudnu ulogu u ostvarenju ovih ciljeva imati organi Vijeća Evrope, koji u svemu ovome imaju značajnu statutarno definiranu ulogu, kao što su Komitet ministara i Parlamentarna skupština.

Upravo zato se s pravom očekuje da će ne samo Evropski sud za ljudska prava nego i svi drugi organi Vijeća Evrope, u duhu svojih obaveza, pomoći da se što prije ostvare spomenuti ciljevi BiH.

Članstvo države BiH u Vijeću Evrope pretpostavlja i mogućnost korištenja svih onih instrumenata kojima se ostvaruju drugi, širi, već spomenuti ciljevi Vijeća Evrope, bez obzira na okolnost da njihova zaštita nije osigurana putem sudske vlasti na supranacionalnom nivou, kao što je to slučaj s Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava. BiH se mora, u prvom redu, uključiti u domen sudske i pravne saradnje među državama članicama Vijeća Evrope. Dalje, BiH treba prihvatiti i ratificirati brojne konvencije koje su tokom proteklih decenija pripremljene u okviru institucija Vijeća Evrope. To bi, svakako, u velikoj mjeri osnažilo princip vladavine prava. Istovremeno, to bi značilo bogaćenje pravnog sistema BiH, koji je, kao što je poznato, uslijed niza razloga, a posebno rata koji je protiv BiH vođen 1992-1995. godine, vrlo nerazvijen i ne odgovara ciljevima privrednog i svakog drugog razvoja ove države. Jer, kao što je vidljivo, BiH još uvijek ne samo da nije izgradila državu u modernom smislu nego nema ni razvijeno pravo koje bi odgovaralo slobodnoj tržišnoj ekonomiji, privatnom vlasništvu i ostvarivanju opće dobrobiti. Konvencije Vijeća Evrope će veoma pomoći BiH da kompletira svoje nacionalno zakonodavstvo i usaglasi pravni sistem u različitim oblastima, kao što su krivično, građansko, komercijalno i svako drugo pravo. Usto, BiH bi trebala u potpunosti iskoristiti „evropski sudski prostor“ koji je posljednjih decenija stvoren u Evropi kako bi se podstakla borba protiv terorizma i uopće međunarodnog kriminala.

VI

Danas, kada se BiH našla u Vijeću Evrope, može se, nažalost, s lakoćom konstatirati da BiH, tokom proteklih sedam godina, nije odgovorila svojim ustavnim i međunarodnopravnim prihva-

ćenim obavezama, što bi je učinilo modernom, demokratskom i pravnom državom. Prvo, ona nije uspjela svoj ustav i pravni sistem dovesti u sklad s Evropskom konvencijom. Drugo, ona nije ustave entiteta usaglasila s vlastitim ustavom. I treće, ona nije iskoristila mogućnost da preuzme dodatne nadležnosti i uvede dodatne institucije u onim oblastima (a) o kojima se postigne saglasnost entiteta, (b) koje su predviđene u Aneksima 5-8 Općeg okvirnog sporazuma, (c) koje su potrebne za očuvanje suvereniteta, teritorijalnog integriteta, političke nezavisnosti i međunarodnog subjektiviteta BiH.¹⁵

Usljed svega toga, u najtežoj poziciji se nalaze građani Bosne i Hercegovine i država Bosna i Hercegovina. Država je ostavljena bez suverene vlasti, koju obilježava monopol legitimne prisile, a građani bez najvećeg broja ljudskih prava i osnovnih sloboda. Masivna kršenja ljudskih prava, koja su bila karakteristična za rat protiv Bosne i Hercegovine, nastavljena su i u poslijeratnom periodu i traju sve do danas.

U okolnostima kada u Bosni i Hercegovini još uvijek ne postoji funkcionalna demokratska, pravna i socijalna država – što bi sve morala biti sudeći prema ciljevima datim u Ustavu BiH – iluzorno je svako nastojanje da se riješe ostala kompleksna pitanja tranzicije i rekonstrukcije privrede, zaposlenosti i privatizacije, finansijskog sistema, restrukturiranja visokog i svakog drugog obrazovanja, naučno-tehnološkog razvoja itd.

Ako se želi prevladati sadašnja zabrinjavajuća situacija u pogledu razvoja demokratskih institucija u BiH, potrebno je odgovoriti na obaveze koje je nametnuo postojeći Ustav BiH. Ispunjenje

¹⁵ „a) Bosna i Hercegovina će preuzeti nadležnost za takva pitanja o kojima se entiteti slože, koji su u skladu s Aneksima 5-8 Općeg okvirnog sporazuma; ili koje su potrebne da se očuva suverenitet, teritorijalni integritet, politička nezavisnost i međunarodni subjektivitet Bosne i Hercegovine, u skladu s raspodjelom odgovornosti među institucijama Bosne i Hercegovine. Dodatne institucije mogu biti uspostavljene prema potrebi kako bi vršile ove nadležnosti.

b) U periodu od šest mjeseci od stupanja na snagu ovog ustava entiteti će početi pregovore s namjerom uključivanja i drugih pitanja unutar nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine, kao što su korištenje energetske resursa, te zajednički ekonomski projekti“ (čl. III, tač. 5 Ustava Bosne i Hercegovine).

obaveza koje su date ovim ustavom značilo bi veliki korak dalje u oblikovanju BiH prema evropskim uzorima, koji su nam dati tim ustavom i, sada, Statutom Vijeća Evrope. Zato, ako se sada postavlja pitanje razvoja demokratskih institucija u BiH, onda se, u prvom redu, pretpostavlja onaj razvoj koji bi se javio kao posljedica ispunjenja obaveza koje je odredio sam ustav. Drugim riječima, da bi se krenulo s mrtve tačke i odredio pravac demokratskih promjena, potrebno je najzad Ustav BiH usaglasiti s Evropskom konvencijom.

Stoga, ako danas želimo utvrditi ciljeve i prioritete razvoja demokratskih institucija BiH, onda se mora početi od početka i obaviti sve one poslove koji su bili naša obaveza ili naša mogućnost već u trenutku stupanja na snagu Ustava BiH. Konkretnije, morali bismo urgentno, baš kako je to mudro ustvrdio dejtonski ustavotvorac, izgraditi državu BiH kao pravnu i demokratsku državu, i tek onda, s tim instrumentarijem, ostvarivati sve druge spomenute, teže i suptilnije zadatke.

Osnovna lekcija koju je moguće izvući iz našeg dosadašnjeg demokratskog razvoja je da ne može biti riječi ni o kakvom demokratskom, ekonomskom, kulturnom, naučno-tehnološkom ili bilo kom drugom obliku savremenog razvoja ako prije toga nije postavljena bar elementarna konstrukcija moderne pravne države.

Kao zaključak, moramo istaći da se ovaj zadatak izgradnje moderne demokratske i pravne države nikako ne može izbjeći ili preskočiti. Znači, danas se, makar i sa zaostatkom od nekoliko godina, moramo vratiti na početak i uspostaviti osnovne elemente demokratske i pravne države Bosne i Hercegovine i time otvoriti put onome demokratskom razvitku koji su nam nametnuli Statut Vijeća Evrope i Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava.

Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava predstavlja „srce i dušu“ Ustava BiH. Usaglašavanje Ustava BiH s Evropskom konvencijom – što je ustavnopravna i ujedno i međunarodnopravna obaveza BiH i međunarodne zajednice u mjeri u kojoj je preko Aneksa 10 involvirana u implementaciju Ustava – predstavlja, zapravo, stvaranje osnovne konstrukcije demokratskog sistema BiH. To bi, u sadašnjim okolnostima, bila, zapravo, prva odlučna faza razvoja demokratskih institucija. U toj fazi bi se izgradio

parlamentarni sistem u duhu najboljih tradicija evropskog parlamentarizma, uz puni respekt svih historijskih, geografskih, demografskih, ekonomskih, kulturnih, religijskih i etničkih specifičnosti bosanskohercegovačkog društva.

VII

Aktuelne inicijative da se izvrše određene ustavne promjene, koje su u posljednje vrijeme jako intenzivirane, svakako su izraz nastojanja da se prevlada sadašnje, očito nepovoljno, ekonomsko, političko i svako drugo stanje bosanskohercegovačkog društva. Zajedničko za najveći broj tih zahtjeva za ustavnim promjenama, kako u našoj političkoj i naučnoj javnosti tako i u međunarodnoj zajednici, jest isto - isticanje potrebe snaženja države BiH.

Tako je Parlamentarna skupština Vijeća Evrope jasno, u Rezoluciji 1384, naglasila da državne institucije moraju biti osnažene na račun institucija na entitetskom nivou, ako je potrebno i promjenom ustava. To osnovno opredjeljenje podržali su američka državna tajnica Condoleezza Rice, podtajnik Nicholas Burns, komesar Olli Rehn, Donald Hays, ambasador Douglas McElhaney i brojni drugi istaknuti dužnosnici međunarodne zajednice.

Prijem u Vijeće Evrope te ratifikacija Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i niza drugih konvencija označili su ulazak države BiH u „evropski javni poredak“, što, kako je to istakao i Walter Schwimmer, ima „najveći politički i simbolički značaj za BiH, Balkan i Evropu“.

Ali taj čin je istovremeno bio povod da oficijelna Evropa stavi do znanja našoj državi da se ona kao članica Vijeća Evrope „mora pridržavati temeljnih principa Vijeća Evrope“. Postalo je jasno da je uz velike prednosti koje BiH pruža ta nova međunarodnopravna pozicija potrebno preduzeti čitav niz mjera da se država BiH osposobi za ostvarenje prihvaćenih obaveza. Time se, naravno, po slovu statuta ove organizacije podrazumijeva da i Evropa ima u tome svoje jasno naznačene zadatke. „Evropa je pala na ispitu agresije na BiH – naglasio je tom prilikom Romano Prodi – ali je ona danas sposobna da pomogne u obnovi zemlje

i njenih demokratskih institucija...“ („Dnevni avaz“, 27. januara 2004. godine).

Teško je osporiti da je u Bosni i Hercegovini tokom posljednjih nekoliko godina ostvaren izvjestan progres u snaženju države. Od trenutka donošenja spomenute rezolucije Parlamentarne skupštine VE do danas osnovano je ministarstvo odbrane, učinjeni su značajni koraci u stvaranju jedinstvene policije, uveden je porez na dodatnu vrijednost itd.

Očito je, međutim, da su sve te mjere još uvijek nedovoljne da bi država Bosna i Hercegovina djelovala u skladu sa savremenim potrebama građana. U pravu je posve gospođa Doris Pack kada, s velikom skupinom evropskih parlamentaraca, ističe da je u Bosni i Hercegovini „država, neophodna za razvoj, preslaba, a entiteti prejaki. Ustavna struktura sprječava efikasno funkcioniranje države, a time i svake politike koja može imati djejtvo izvan određene nacionalne grupe. Državni troškovi su zbog udvostručavanja i utrostručavanja državnog aparata ekstremno visoki i na mnogostruke načine opterećuju ekonomske perspektive zemlje... Naglašena pravna nesigurnost spada u praktične posljedice ove strukture, ovo stanje je trajno neodrživo kako ekonomski tako i politički“.

Spomenuta Rezolucija 1384 Vijeća Evrope ukazala je, prije svega, na činjenicu da država BiH nema dovoljno političke snage da obavlja one funkcije koje danas pripadaju svakoj prosperitetnoj državi u Evropi. Uređenje koje je kreirano Dejtonskim sporazumom očito ne može osigurati „djelotvorno funkcioniranje države na duže staze“. Drugim riječima, država BiH još uvijek ne može uspješno obavljati ekonomske i sve druge socijalne funkcije koje vrše razvijene zemlje Evrope i ujedno ostvariti značajniji napredak u pravcu pune integracije u evropski, socijalni, ekonomski, politički i pravni poredak, na što je inače obavezuju Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i drugi najvažniji evropski dokumenti.

Rezolucija Vijeća Evrope krajnje je kritična prema domaćim, nacionalnim vlastima. Vijeće Evrope ukazuje na „oklijevanje bosanskohercegovačkih snaga da ustanove vremenski plan, uvjete i parametre ustavne reforme“, te da, nažalost, „svoju budućnost i dalje vide u održavanju sadašnjih dejtonskih struktura vlasti i aktuelnih podjela“. Vijeće Evrope, naravno, ne negira potrebu

da se uvaži nacionalna ravnoteža „konstitutivnih naroda“, ali upozorava da to ne smije predstavljati dominantnu ili čak jedinu komponentu političkog procesa. Ako je prema Rezoluciji 1384 osnovni cilj „snažnija i ujedinjena BiH“, onda zajednički interes mora biti iznad svih stranačkih interesa i preokupacija. Efikasno funkcioniranje državnih institucija moguće je i potrebno izgraditi samo na primatu individualnih prava i općih interesa, što je i osnovna oznaka pozicije Bosne i Hercegovine u „evropskom javnom poretku“.

Osnovni ciljevi ustavnih promjena koje nam predlaže Vijeće Evrope u osnovi su podudarni sa osnovnim zahtjevima demokratskog javnog mišljenja u bosanskohercegovačkom društvu. Anketa koju je među građanima i političkim partijama nedavno izvršio Centar za sigurnosne studije u Sarajevu uvjerljivo je pokazala da najveći broj građana i političkih partija traži snaženje države BiH. U ovakvim okolnostima, podrška koju državi BiH pružaju Vijeće Evrope i uopće druge evropske demokratske institucije ima izuzetno veliki, presudni značaj, u sadašnjem vremenu kada je demokratska konsolidacija države BiH neophodan uvjet svakog drugog procesa.

Evidentno je, međutim, da se neophodno snaženje države Bosne i Hercegovine ne odvija onom brzinom i intenzitetom kako bi to htjeli Evropa i građani Bosne i Hercegovine. To se dešavalo stoga što u Bosni i Hercegovini postoje brojne društvene i političke snage kojima ne odgovara normalizacija države BiH i koje čine sve – i nažalost dosad su u tome i uspijevale – da procese normalizacije države uspore ili ih pak posve zaustave. Očito je, naime, da snaženje države BiH ni na koji način ne odgovara različitim, na sumnjiv način stvorenim monopolističkim ekonomskim i finansijskim grupacijama koje svoj prosperitet ostvaruju kršenjem carinskih, poreskih i drugih zakonskih obaveza. Bosna i Hercegovina kao normalna evropska država velika je smetnja nosiocima nacionalnog i internacionalnog organiziranog kriminala, mafijama svake vrste, i naročito ratnim zločincima. Konsolidacija države BiH, najzad, u suprotnosti je s težnjama onih brojnih političkih snaga u susjednim državama koje ne mogu da se pomire sa sadašnjim historijskim i međunarodno priznatim granicama naše države.

VIII

Da bi bila funkcionalna država, kako to danas traže Vijeće Evrope, Evropska unija, SAD i dr., Bosna i Hercegovina bi, uz skladnu institucijsku strukturu parlamenta, vlade i šefa države, kao država morala imati i sve one nadležnosti bez kojih je nemoguće blagovremeno i adekvatno pružiti prave odgovore na sva pitanja i dileme koje pred svako moderno društvo postavlja savremeni razvitak nauke i tehnologije. Država za koju se zalaže Evropa danas i koju željno priželjkuju građani BiH treba da bude u stanju da podstiče, usmjerava i na izvjestan način kontrolira ekonomski razvitak na bazi tržišne ekonomije.

Država, usto, mora imati kompleksnu socijalnu politiku koja će obuhvatiti unapređenje obrazovanja, zapošljavanja, zaštite radnika, zdravstvene zaštite, penzijskog osiguranja itd. Funkcionalna država danas mora ostvariti uspješnu kontrolu nad ekonomskim i finansijskim monopolima, kako bi se spriječili svi vidovi danas vrlo raširene korupcije izvršnih i sudskih organa vlasti.

Najzad, BiH, kao članica Vijeća Evrope, mora biti dovoljno kompetentna da odgovori sve brojnijim međunarodnim obavezama. Članstvo u Vijeću Evrope i drugim evropskim integracijama obavezuje BiH da postigne onaj stepen političke snage, stabilnosti i koherentnosti koji je neophodan da bude ravnopravan partner svim ostalim sudionicima evropskih integracija.

Snaženje države, na kojem insistiraju oficijelna Evropa i SAD, pretpostavlja u prvom redu potrebu izgradnje parlamenta, vlade i predsjednika države u duhu najboljih savremenih modela parlamentarizma u Evropi. Radi se o modelima koji omogućavaju stvaranje modernog socijalnog i ekonomskog zakonodavstva kao bitne oznake svake razvijene evropske države i uspješne integracije države BiH u sve strukture evropskog pravnog i ekonomskog poretka.

Snaženje socijalne funkcije države u Evropi danas ogleda se sve više u koncentraciji političkog odlučivanja o ekonomiji, i to u svim fazama – od stvaranja projekata zakona do načina njihove primjene. Državno odlučivanje na ovaj način zapravo je direktna posljedica potreba da se u svrhu sigurnosti i jednakog tretmana

političke odluke iz sfere ekonomskih odnosa primjenjuju uniformno na cijelom prostoru države.

Povećani značaj državnih odluka u socijalnoj i ekonomskoj sferi vodi ka svojevrsnoj centralizaciji i koncentraciji ekonomskih ovlaštenja, u namjeri da se krupna životna pitanja ekonomije rješavaju na način koji će osigurati potrebnu koherenciju ekonomskog zakonodavstva. I upravo, najnovija istraživanja evolucije političkih institucija u savremenim evropskim sistemima pokazuju da „čak i u zemljama koje nemaju centralističku upravljačku tradiciju moguće je primijetiti koncentraciju odlučivanja koja utječe na upravljačke strukture i na organizaciju institucija kojima je namijenjena primjena ekonomskih odluka javne vlasti (Robert Savy, *La concentration du pouvoir économique public*, str. 16).

Sve snažnija socijalna dinamika, nastala globalizacijom tržišnih ponašanja, korištenjem prednosti širenja tržišta, te problemi demografije, ekologije i svega drugog što neodoljivo savremena civilizacija stavlja na dnevni rad politike, svakako da idu u prilog afirmaciji državne politike i državnog političkog odlučivanja. Nametnuto prisustvo države u svim tim tokovima i procesima zapravo je znak potrebe efikasnije globalne regulacije ekonomskih i socijalnih tokova.

Posebno je primjetna potreba države da vrši „korekciju“ tržišnih tokova u svrhe ostvarivanja stabilnosti društva kao cjeline, što je svakako interes svakog njegovog pripadnika. A intervencija države u tržišne i druge socijalne tokove ima punu svrhu i opravdanje samo ako se vrši na globalan način. Ta intervencija obuhvata široki spektar mjera države kojim se vrši regulacija ekonomskih i drugih društvenih tokova – od zakonske regulacije do mjera izvršne vlasti, koje inače i same, u ovim novim društvenim okolnostima, dobivaju neprestano sve veći značaj i domašaj. Tržište se širi, stvaraju se nove institucionalne mogućnosti, potreba reputacije i, u istoj mjeri, potreba regulacije toga tržišta. Intervencija države ide obimom stvarnih interesa nosilaca danas sve intenzivnijih procesa monopolizacije ekonomskih i širih socijalnih razvojnih procesa.

Koncentracija vlasti – koja je naročito vidljiva u ekonomskoj politici – predstavlja sve uočljiviji trend politike s ciljem da se

preko političkih institucija osigurava određena budućnost društva, bez obzira na to da li se to uvijek tako izričito iskazuje. Dinamične društvene promjene i narastajući zahtjevi, koje je sve teže ostvarivati, svakako da utječu na stabilnost, koherentnost i potrebni domašaj državnih odluka, koje su uvjet i pretpostavka moderne tržišne ekonomije. Uspješnost političkih institucija mjeri se danas njihovom uspješnošću da se bave budućnošću društva koje, kao takvo, osigurava sve nužne pretpostavke da se ovaj zadatak uspješno obavi.

Aktuelni trend koncentracije političkog odlučivanja – kojim se prati globalna ekonomska ekspanzija, svakako je trend budućnosti. Država je već poodavno pozvana i sve se više poziva – kako to i najnoviji razvoj događaja u Evropi potvrđuje – da prije svega bude poluga ekspanzije najsnažnijih interesa, ali istovremeno i da s tim pomiri svoju, isto tako, nezamjenjivu ulogu danas s ulogom ispravljanja svih devijacija tržišne ekonomije. Državi je sada nametnuta obaveza da podstiče ekspanziju moćnih, ali da vrši izvjesnu redistribuciju prihoda i tako osigurava elementarnu socijalnu sigurnost svakog građanina, što je uvjet sigurnosti društva u cjelini. Država, sukladno širokom spektru socijalnih prava i sloboda, osigurava i onima koji loše prolaze u tržišnoj utakmici da ostvare određeni stepen primarnih i drugih socijalnih potreba. U tom smislu država upravo globalnom regulacijom može da vrši određene korekcije spontanijih ekonomskih i tržišnih kretanja kada one ugrožavaju osnovne vrijednosti, proporcije i stabilnost društva.

Državna regulacija tržišnih i drugih socijalnih kretanja podrazumijeva i promjene u definiranju vlasništva, njegove upotrebe i socijalne funkcije. Upravo bitna promjena, u funkciji politike, ogleda se u tome da je savremena država već poodavno odstupila od fundamentalnih klasičnih formulacija vlasništva, koje je po Deklaraciji „sveto i nepovredivo pravo“, i prihvatila odredbe prema kojima njegova upotreba treba da služi „općem dobru“. Moderna društvena misao stala je na stanovište da država „može i mora da preciznije reguliše upotrebu svojine vodeći računa o zahtjevima opće dobrobiti“, (Radbruch, *Filozofija prava*, Nolit, str. 180), čime je, zapravo, izražena namjera da se skladno pomiri klasični individualistički karakter svojine s njenom socijalnom

funkcijom. Time je ujedno svojini – privatnoj jednako kao i javnoj – data i neophodna etička dimenzija, koja, naravno, dodatno obavezuje državu i naglašava globalnost njene socijalne funkcije.

Najzad, već spomenuto naglašeno monopolsko snaženje ekonomskih i finansijskih grupacija, koje je u toku, i samo je snažan katalizator svih onih procesa i promjena na tkivu političkih institucija koje vode koncentraciji političke vlasti na centralnom nivou.

IX

Afirmacija centralnih organa države predstavlja vrlo naglašen trend u razvoju svih razvijenih evropskih država, bez obzira na karakter unutrašnjeg uređenja. Međutim, naglašeno snaženje centralnih organa države nigdje, pa ni u BiH, ne smije ni u kom slučaju dovesti do stvaranja unitarističke države, koja po svojoj suštini uvijek ima antidemokratski karakter. Snaženje države BiH u cjelini mora se izvesti u skladu sa evropskom antiunitarističkom „doktrinom tri nivoa vlasti“. Ta doktrina znači da se afirmacija središnjih organa države BiH izvrši uporedo s afirmacijom uloge entitetskog i (regionalnog) općinskog (lokalnog) nivoa države. Snaženje države u cjelini mora značiti stvaranje prostora za potrebno učešće entiteta u kreiranju ukupne politike države i autonomno djelovanje u onim oblastima gdje mogu pružiti najbolje rezultate u ostvarivanju vlastitih interesa nedjeljivih od interesa bosanskohercegovačkog društva u cjelini.

Znači, snaženje države na način na koji to danas traži nova pozicija države BiH u eri moderne privrede, tehnologije i komunikacija; znači, ne mehaničko izvlašćivanje organa entitetske ili lokalne vlasti, nego suptilnu raspodjelu ovlaštenja, kako bi se, u cjelini gledano, ostvario puni prosperitet i države BiH i svih njenih konstitutivnih dijelova. Afirmacija, snaženje i osposobljavanje države BiH zapravo se ne može ni izvesti ako se na tom poslu ne angažiraju i entiteti zajedno s organima lokalne samouprave. Stoga, najnoviji apel Vijeća Evrope svim političkim snagama BiH da „intenziviraju svoje napore u cilju postizanja širokog političkog konsenzusa u svrhu uspostave, jačanja i osiguranja

efikasnog funkcioniranja državnih institucija“ odnosi se svakako i na entitetske kao i na sve druge brojne aktere političkog života u našoj državi.

A tamo gdje danas nije moguće postići konsenzus tri tzv. „konstitutivna naroda“ potrebna je snažna sistematska koherentna funkcija Vijeća Evrope, Evropske unije i svih drugih institucija međunarodne zajednice kako bi se otklonile sve barijere i blokade u procesu stvaranja modernog zakonodavstva i, naročito, brige da se domaće pravo, ali i sve veći broj međunarodnih konvencija koje ratificira Parlamentarna skupština BiH, pravno, efikasno i dosljedno primjenjuju.

Budući da je imao u vidu da će u uvjetima naraslih vjerskih, etničkih i sličnih tenzija biti teško postići potrebni konsenzus „konstitutivnih naroda“, Dejtonski sporazum uveo je u ustavni sistem BiH instituciju OHR-a. Autorima Ustava BiH bilo je sasvim jasno da država BiH ne može funkcionirati bez jedne institucije koja bi vršila vlast u vrijeme vanrednog stanja.

U ovom i svakom drugom pogledu još uvijek najveći značaj imala bi dosljedna primjena Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava koja – prema odredbama člana II tačke 2. Ustava BiH – ima rang nadustavnog (suprakonstitucionalnog) dokumenta u pravnom sistemu Bosne i Hercegovine. Striktno usklađivanje Ustava BiH s Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava nužno bi dovelo do brojnih pozitivnih promjena. Za te promjene ne bi trebao nikakav konsenzus „konstitutivnih naroda“ niti bilo kojih drugih – domaćih ili stranih – aktera političkog sistema Bosne i Hercegovine jer je taj konsenzus dat već 12. jula 2002. godine kada je naša država ratificirala Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava.

Osnovni ciljevi OHR-a su zapravo oni ustavni ciljevi države BiH koje bi ona sama ostvarivala kada bi prema ustavu bila osposobljena za takvo djelovanje. Ti ciljevi koje navodi dejtonski Ustav BiH su:

- ustavna izgradnja BiH s ciljem da se ona izgradi kao demokratska i pravna država sa svim onim što ti pojmovi danas znače u Evropi;

- uvođenje demokratskih struktura vlasti i pravičnih postupaka unutar pluralističkog bosanskohercegovačkog društva;
- promoviranje opće dobrobiti i ekonomskog razvoja kroz zaštitu privatnog vlasništva i tržišne ekonomije;
- zaštita suvereniteta, teritorijalnog integriteta, političke nezavisnosti i međunarodnog subjektiviteta BiH;
- osiguranje najvišeg nivoa međunarodno priznatih ljudskih prava, pri čemu svakako najveći značaj ima odredba da će se ljudska prava navedena u EK za zaštitu ljudskih prava direktno primjenjivati u BiH i imati prioritet nad svakim drugim pravom (a ne samo „nad svakim drugim zakonom“, kako obično stoji u svim prijevodima Aneksa 4 Dejtonskog mirovnog sporazuma, što predstavlja ukidanje svih ustavnih i drugih odredbi koje diskriminiraju pojedince po nacionalnoj, vjerskoj ili rasnoj osnovi.

Ustavni ciljevi države BiH, pa prema tome i visokog predstavnika međunarodne zajednice, tokom proteklih godina samo su djelomično ostvareni. Jako je pritom uočljivo da BiH još uvijek nije u punoj mjeri ni demokratska ni pravna država, što bi po članu 3 Statuta VE svakako morala biti. Isto tako, primjetno je da su na snazi još uvijek i sve diskriminacijske odredbe Ustava od 1995. godine, zajedno sa svim zakonima koji su donijeti na osnovu toga ustava, kao što je to recimo slučaj sa Izbornim zakonom.

Učinak visokog predstavnika zavisio je u najvećoj mjeri od okvira koji mu je određivalo Vijeće za implementaciju mira. Utjecaji koje je vršilo to vijeće na rad OHR-a u osnovi su izražavali proturječne stavove država koje su činile to vijeće, ali nesumnjivo i svih ostalih evropskih država. Općenito, stavovi evropskih država izraženi kroz Vijeće za implementaciju mira i OHR činili su svojevrsan nastavak onog utjecaja koji su evropske države vršile na BiH tokom rata 1992.-1995. godine. U osnovi radilo se o nedosljednoj politici koja je proizlazila iz različitosti interesa pojedinih evropskih država, njihove tradicije, historijskih refleksa, afiniteta, a nerijetko i predrasuda. Ti stavovi zapravo imaju isti korijen kao i aktuelne teškoće oko stvaranja evropskog ustava i formiranja Evrope kao koherentnog političkog entiteta.

Vlast OHR-a kao i svaka druga vlast koja se formira za vanredne prilike uvijek ima privremen karakter, pa prema tome

može kao takva i prestati. Međutim, trajanje ove funkcije ne može se određivati vremenski nego isključivo prema efektima koje ta vlast postiže u ostvarivanju spomenutih ustavnih ciljeva. Uloga visokog predstavnika kao vlasti za vanredno stanje jeste da u BiH uvede normalno stanje i da u takvim okolnostima funkcija OHR-a sasvim prirodno postane suvišna.

Prema tome, funkcija OHR-a može i mora prestati kada BiH postane normalna, funkcionalna, demokratska i pravna država poput svih drugih država članica VE koje pretendiraju na to da budu i članice Evropske unije. To će se desiti kada BiH bude država koja je sposobna, kompetentna i spremna da odgovori na sve zahtjeve i potrebe bosanskohercegovačkog društva, posebno u ovom vremenu naglašenog tehnološkog progressa i globalizacije. Ako potreba za postojanjem OHR-a zavisi od uspješnosti ostvarivanja ciljeva radi kojih je formiran, onda će potreba za njegovim postojanjem zavisi isključivo od uspješnosti ostvarivanja ciljeva koji su razlog njegovog uspostavljanja. Da bi se to što prije desilo, funkcija OHR-a mora u odnosu na dosadašnji period biti mnogo snažnija, djelotvornija i usmjerena na stvaranje BiH kao moderne, funkcionalne, evropske države. Usto, svakako, u procesu ustavnih promjena koje su u toku, potrebno je samu strukturu države BiH podesiti tako da ona sama ima mehanizme kojima bi se uspješno suprotstavila „stanju rata ili druge ozbiljne opasnosti koja ugrožava opstanak nacije“ (čl. 15 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava).

Literatura

- Duvarges, Phillipe Moreau: *L'ordre mondial*, Armand Colin, 1998.
- Fields A., Belden: *Rethinking Human Rights for the New Millenium*, Palgrave Macmillan, 2003.
- Haarcher, Guy: *Philosophie des droits de l'homme*, Bruxelles 1993.

- Michael, Edvar, *Civil Society*, Polity, 2004.
- Radbruch, Gustav: *Filozofija prava*, Beograd Nolit, 1980.
- Savy, Robert: *La concentration du pouvoir économique public*, Daloz, 1997.