

MIROVNI SPORAZUM I LJUDSKA PRAVA: PERSPEKTIVA BOSNE I HERCEGOVINE 25 GODINA OD POTPISIVANJA DEJTONSKOG MIROVNOG SPORAZUMA

Sažetak: Mirovni sporazumi su ugovori koji za cilj imaju zaustavljanje sukoba. Različitost sukoba, posebno faze u kojim se sukob nalazi u vrijeme mirovnih inicijativa, kreirali su i različite oblike mirovnih sporazuma. Kako mirovni sporazum uređuje odnos dvije ili više sporazumnih strana vezano za različit spektar pitanja to za posljedicu ima visok stepen specifičnosti pojedinačnih mirovnih sporazuma, zbog čega je veoma teško napraviti njihovu sveobuhvatnu klasifikaciju. U praksi, koriste se uobičajene klasifikacije Ujedinjenih nacija koje obuhvataju: sporazume o prestanku neprijateljstva ili o prekidu vatre; sporazume prije pregovora; privremene ili preliminarne sporazume; sveobuhvatne i okvirne sporazume i sporazume o implementaciji.

U decembru 1995. godine potpisan je Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini, poznat i kao Dejtonski sporazum čija dva od 11 aneksa su isključivo posvećena pitanju ljudskih prava. Nesumnjivo da se ugradnjom ljudskih prava u Dejtonski sporazum, koji u Aneksu IV sadrži i Ustav BiH kao najviši pravni akt jedne društvene zajednice, promovira princip ustavne demokratije. Od potpisivanja Dejtonskog sporazuma prošlo je 25 godina što predstavlja značajan vremenski period da se sagleda stanje ljudskih prava u Bosni i Hercegovini kroz perspektivu garancija poštivanja ljudskih prava utvrđenih Dejtonskim mirovnim sporazumom.

Cilj ovog rada je da kroz osvrt na određene presude Evropskog suda za ljudska prava, stajališta UN i drugih međunarodnih tijela ljudskih prava, EU Izvještaj o napretku i druge relevantne dokumente kojim se prezentira stanje ljudskih prava u Bosni i Hercegovini, a u odnosu na Dejtonski mirovni sporazum.

Ključne riječi: sukob, mirovni sporazum, ljudska prava, ustav, Evropski sud za ljudska prava, međunarodna tijela ljudskih prava.

1. Uvod

Intenzitet razvoja društvenih odnosa, a u cilju preveniranja konflikta, nameće potrebu stalne revizije uspostavljenih mehanizama zaštite, čovjeka kao individue, društva kao kolektiviteta, kao i dostignutih društvenih vrijednosti. Razvoj tehnologije, korištenje nuklearnog potencijala u nemirovne programe stvaraju prijetnje ne samo čovjeku, državi, već čovječanstvu u cjelini, što podiže pitanje koliko postojeći mehanizmi zaštite mogu efikasno odgovoriti na izazove

koje razvoj društva postavlja. Ovo je posebno značajno u kontekstu činjenice da se u svijetu dešavaju konflikti koji za posljedicu često imaju najteža kršenja ljudskog prava iako je od kraja Drugog svjetskog rata usvojen niz međunarodnih standarda ljudskih prava, čime su stvorene globalno pretpostavke za očuvanje mira. Ipak, pravo na mir nije isključivo vezano za konfliktna društva. Njegova uzajamno-posljedična veza sa drugim pravima je osnov za osiguranje egzistencije, opstanak i razvoja pojedinca i društva u cjelini. Ograničenja i/ili uskraćivanja navedenih prava često dovode do konflikta. Kako mirovni sporazumi su ugovori koji za cilj imaju zaustavljanje sukoba i postizanje mira, to je nesporno da ljudska prava su jedan od značajnih elemenata tih ugovora. Različitost sukoba, posebno faze u kojim se sukob nalazi u vrijeme mirovnih inicijativa, kreirali su i različite oblike mirovnih sporazuma. Kako mirovni sporazum uređuje odnos dvije ili više sporazumnih strana vezano za različit spektar pitanja to za posljedicu ima visok stepen specifičnosti pojedinačnih mirovnih sporazuma, zbog čega je veoma teško napraviti njihovu sveobuhvatnu klasifikaciju. U praksi, koriste se uobičajene klasifikacije Ujedinjenih nacija koje obuhvataju: sporazume o prestanku neprijateljstva ili o prekidu vatre; sporazume prije pregovora; privremene ili preliminarne sporazume; sveobuhvatne i okvirne sporazume i sporazume o implementaciji.

Politička elaboracija razumije mir kao sporazum pri čemu je prisutna dualna priroda mira i to mir kao politički sporazum i etablirani društveno-politički poredak i mir kao pravednost. Upravo ova dualna priroda mira se najbolje može vidjeti na primjerima postkonfliktnih država, uključujući posebno Bosnu i Hercegovinu s obzirom na formu i sadržaj Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini ili Dejtonskog sporazuma (u daljem tekstu: Dejtonski mirovni sporazum).

Osiguravanje dostojanstva i jednakosti svih ljudi, bez obzira na rasu, boju kože, nacionalnu ili etničku pripadnost, kako bi se eliminisala diskriminacija po ovoj osnovi, vladavina zakona i dobro upravljanje glavni su principi društvenog razvoja. Važnost ovih principa posebno je istaknuta u postkonfliktnim društvima, imajući na umu da sukobi tako često imaju rasne ili etničke dimenzije koje uvelike utječu na prestanak sukoba i pokretanje mira (Pilegaar, Dzumhur, 2015).

U praksi mirovni sporazumi pokušavaju osigurati primjenu ovih principa, posebno zahtijevajući od strana da poduzmu sve djelotvorne mjere za preispitivanje državnih i lokalnih politika i promjenu, suspendovanje ili ukidanje zakona koji promoviraju diskriminaciju. Fokus je stavljen na posebne i konkretne mjere kako bi se osigurao razvoj ili zaštita nekih grupa i pojedinaca koji pripadaju tim grupama, kako bi se zagarantovalo njihovo potpuno ostvarivanje ljudskih prava i osnovnih sloboda na jednakoj osnovi. Međutim, hitna potreba da se sukob brzo završi i uspostavi mir često ostavlja nedovoljno prostora za potpuno osiguravanje načela jednakosti, kroz individualizaciju ljudskih prava i sloboda, dok su takva prava i slobode garantuju određenim skupinama, kao kolektivitetima.

2. Ljudska prava

Princip univerzalnosti ljudskih prava je uspostavljen kao globalna vrijednost usvajanjem UN Povelje 1945 godine¹ prema kojoj će Ujedinjene nacije (UN) promovirati univerzalno poštivanje ljudskih prava i osnovnih sloboda za sve bez obzira na rasu, vjeru, jezik ili spol; održavati međunarodni mir i sigurnost, razvijati prijateljske odnose među narodima; ostvarivati međunarodnu suradnju rješavanjem međunarodnih problema i služiti kao središte za usklađivanje djelovanja naroda na postizavanju tih zajedničkih ciljeva.² Država ima primarnu odgovornost da svim osobama na svojoj teritoriju osigura uživanje ljudskih prava.

U cilju osiguranja uživanja i zaštite ljudskih potrebno je prije svega podsjetiti na definiciju šta su ljudska prava. Klasična ustavnopravna teorija određuje ljudska prava kao „*subjektivna javna prava koja posjeduju građani u odnosu na državnu vlast*“. Ona predstavljaju svojevrsnu branu, garanciju protiv zloupotreba državne vlasti, najvažniji mehanizam njene kontrole ograničenja (Hasanović, Lapandić, 2007). Jedno od vjerovatno najboljih određenja pojma ljudskih prava, dao je Luis Henkin koji za ljudska prava kaže, da je to: „*skup minimalnih moralno-političkih zahtjeva prirodno-pravnog karaktera, koje svaki pojedinac posjeduje ili bi trebalo da posjeduje, u odnosu na državnu vlast i društvo u kome živi*“ (Henkin, 1990). Ovo stajalište prof. Henkina ukazuje na bitno svojstvo ljudskih prava, a to je odnos prema državnoj vlasti i društvu. Navedeno automatski postavlja pitanje odnosa ljudskih prava prema demokratiji, da li su i u kojoj mjeri ljudska prava značajan faktor procjene da li i u kojoj mjeri određeno društvo je demokratsko. Ako pođemo od stajališta da se ljudska prava u modernim demokratskim ustavima prihvataju kao osnovna prava, to automatski veže pitanje postojanja demokratskih struktura, kao preduslova za provedbu i ostvarivanje ljudskih prava, te osiguranje dostojanstva čovjeka. Kao generalno pitanje, nameće se da li je uopće moguće postojanje demokratske države bez ostvarenja ljudskih prava i osiguranja dostojanstva čovjeka. Nesumnjivo, da su turbulencije globalnih političkih promjena značajno uticale na jačanje povezanosti ljudskih prava i demokratije, a koja se sve više pojavljuju, u trojnom odnosu, zajedno sa raspodjelom vlasti. Realna učinkovitost ljudskih prava pretpostavlja njihovo pravno važenje, a ono pretpostavlja raspodjelu vlasti koja uključuje i definiranje odgovornosti te vlasti, između ostalog i stanje ljudskih prava u jednoj državi. Jedino onda kada je nosilac državne vlasti obavezan pravu, može biti obavezan i ljudskim pravima. Ovo prije svega zahtjeva, da je vlast koju vrši propisana od strane ustavotvoraca i zakonodavaca, uz osiguranje da nezavisno sudstvo nadgleda održanje prava.

Jasno je da isključivu suverenost u jednoj državi imaju građani koji tu suverenost, putem izbora, prenose na vlast. Stoga, nije slučajno da ustavi mnogih

1 Potpisana 26. juna 1945. u San Francisku, stupila na snagu 24. oktobra 1945. godine, Charter of the United Nations | United Nations, www.un.org/en/charter-united-nations

2 Premabula i član 1. UN Povelje.

država upravo ukazuju na ovu činjenicu. Tako, Ustav Francuske iz 1958. godine definira da: *“suverenitet pripada narodu koji ga obavlja preko svojih predstavnika i referendumom”*³; Ustav Italije iz 1948. godine: *„suverenitet pripada narodu koji ga obavlja u oblicima i u granicama određenim Ustavom”* (član 1); Ustav Španije iz 1978. godine: *„suverenitet počiva u španskom narodu iz kojeg proizilaze sve državne vlasti”* (član 1). Značaj definiranja suvereniteta države u ustavu često uključuje i pitanje ograničenja prisvajanja suvereniteta. Tako Ustav Republike Srbije utvrđuje da *„suverenost potiče od građana koji je vrše referendumom, narodnom inicijativom i preko svojih slobodno izabranih predstavnika”* te da *„nijedan državni organ, politička organizacija, grupa ili pojedinac ne može prisvojiti suverenost od građana, niti uspostaviti vlast mimo slobodno izražene volje građana”* (član 2- nosioci suvereniteta).

Dakle, izabrani zvaničnici na koje su građani prenijeli svoj suverenitet imaju ovlaštenja da u okviru državne vlasti upravljaju suverenitetom, uključujući i međunarodne odnose gdje države stupaju u određene pravne poslove čime dobijaju i međunarodno-pravni subjektivitet. Ipak, ključno je pitanje kako osigurati da vršitelji državne vlasti ne zloupotrebe ovlaštenja koja su im građani prenijeli. Upravo osiguranje zaštite ljudskih prava u jednoj državi i značajnoj mjeri ovisi o postojanju mehanizama prevencije zloupotrebe vlasti koja se može odvijati kroz propuštanje poduzimanja obligatornih radnji ili djelovanju koje u sebi sadrži elemente protivpravnosti.

Ovo pitanje je veoma značajno u kontekstu Bosne i Hercegovine, kao postkonfliktne i tranzicijske države iz razloga što je sistem odlučivanja iz državnih institucija prenesen u “neformalne centre moći” koji se čak ne mogu poistovjetiti niti sa moći koju imaju političke partije na vlasti. Ta moć, a prije svega moć odlučivanja, vezana je za nekoliko pojedinaca-političkih lidera koji kroz uspostavljeni paralelizam u potpunosti blokiraju organe vlasti u donošenju odluka u skladu sa svojim mandatom. U ovom slučaju se najčešće kao opravdanje koristi potreba zaštite nacionalnog vitalnog interesa jednog konstitutivnog naroda, što se automatski veže na Preambulu Ustava BiH koji ljudska prava garantira isključivo konstitutivnim narodima (u zajednici sa ostalim) kao kolektivitetima. Sama činjenica da je “zajednica sa ostalim” stavljena u zagradu ukazuje na nejednak tretman bilo koje osobe u BiH koja se ne izjašnjava kao pripadnik jednog od konstitutivnih naroda i koja se tretira kao ostali, a na što je ukazao i Evropski sud u nekoliko svojih presuda (Sjedić i Finci v. BiH, Zornić v. BiH, Baralija v. BiH).

Istovremeno, član II.1.Ustava Bosne i Hercegovine definira da: *“Bosna i Hercegovina i oba entiteta će osigurati najviši nivo međunarodno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda”*, te da *“prava i slobode predviđeni u Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i u njenim protokolima se*

3 Član 3, donesen je 4. oktobra 1958. kao Ustav Pete Republike. Ustav iz 1958. i danas je na snazi kao najviša pravna norma u Francuskoj, a ako se u obzir uzme ustavna povijest te zemlje, radi se o jednom od najstabilnijih francuskih ustava. Vijeti više: https://sh.wikipedia.org/wiki/Ustav_Francuske

direktno primjenjuju u Bosni i Hercegovini”. Ovi akti imaju prioritet nad svim ostalim zakonima⁴ U članu II. 3. Ustava BiH prikazan je Katalog prava koje vlasti BiH trebaju osigurati svakom licu na svojoj teritoriji. Dakle, jasno je da su Preambula i član II. Ustava u međusobnoj suprotnosti s obzirom da Preambula garantira prava, prije svega, konstitutivnim narodima kao kolektivitetima, dok član II. slijedeći međunarodne standarde ova prava garantira svakom pojedincu na teritoriji države. U praksi, ovaj pristup rezultira da jedan ili više kolektiva, čija su prava zagarantovana mirovnim sporazumom, uživaju privilegiran položaj u društvu u odnosu na druge kolektivitete, što u konačnici dovodi do ograničenja prava kolektiviteta po drugim osnovama, npr. po osnovu spola. To je slučaj u Bosni i Hercegovini, u kojoj Dejtonskim mirovnim sporazumom su uspostavljena prava konstitutivnih naroda (Bošnjaka, Hrvata, Srba), tako da je svako ko se ne identifikuje sa jednim od navedenih kolektiviteta veoma ograničen u svojim pravima, što dovodi do socijalne isključenosti te osobe. Rezultat je da socijalna isključenost pojedinaca i/ili određenih kategorija stanovništva dovodi do njihove marginalizacije. Ovom marginalizacijom su u većoj mjeri pogođene žrtve rata, posebno žene žrtve rata, jer su često žrtve višestrukih povreda (Pilegaar, Dzumhur, 2015). Ovakav pristup je suprotan osnovnim principima ljudskih prava prema kojim svaki pojedinac posjeduje ili bi trebalo da posjeduje, u odnosu na državnu vlast i društvo u kome živi.

Razvoj ljudskih prava za pretpostavku ima demokratiju, što uključuje i pravo naroda na samoodređenje svojih zakona i javnu kontrolu sve tri vlasti. Raspodjela vlasti i demokratija proizilaze iz ideje ljudskih prava i završavaju u njoj, zbog čega je nesumnjivo da trojstvo: ljudskih prava, raspodjele vlasti i demokratije čini pravno-institucionalno jedinstvo, čije ostvarenje je pretpostavka za humanost, pravednost, te slobodu i dostojanstvo svakog čovjeka. Ukoliko je narušen jedan od navedena tri elementa, to automatski ugrožava i efikasnost druga dva.

3. Dejtonski sporazum

Dejtonski sporazum je opći okvirni sporazum za mir u BiH koji je rezultat mirovnih dogovora postignutih u bazi zračnih snaga Wright-Patterson u [Daytonu, u Sjedinjenim Američkim Državama](#), 21. novembra 1995. godine, koji je zvanično potpisan 14. decembra 1995. godine u Parizu. Ovaj mirovni sporazum su potpisali predsjednici Bosne i Hercegovine, Hrvatske i Srbije, a ceremoniji potpisivanja su prisustvovali mnogobrojni predstavnici međunarodne zajednice.⁵ Dejtonski mirovni sporazum sastoji se od 11 aneksa koji pokrivaju vojne, političke i civilne

⁴ Član II.2. Ustava BiH.

⁵ Potpisivanju su prisustvovali: tadašnji generalni sekretar UN Butros Butros-Gali, generalni sekretar NATO Havijer Solana, američki predsjednik Bil Klinton, francuski predsjednik Žak Širak, britanski premijer Džon Mejđor, njemački kancelar Helmut Kol i ruski premijer Viktor Černomirdin. Evropsku Uniju predstavljao je nekadašnji švedski premijer i ko-predsjednik Dejtonske mirovne konferencije, Karl Bilt.

aspekte sporazuma, kao i one o regionalnoj stabilizaciji, ljudskim pravima, a Anex 4 Dejtonskog sporazuma predstavlja Ustav BiH. Potpisujući sporazum, potpisnice Dejtonskog sporazuma su preuzele i obavezu da poštuju ljudska prava i prava izbjeglica i raseljenih lica, te da sarađuju sa svim relevantnim tijelima i organizacijama u sprovođenju mirovnog sporazuma i istraživanju i procesuiranju ratnih zločina i drugih kršenja međunarodnog humanitarnog prava (Džumhur, 2014).

Dakle, međunarodna zajednica ne samo da je inicirala potpisivanje Dejtonskog sporazuma već je u cijelosti fasilitirala proces pregovaranja i usaglašavanja ključnih elemenata dogovora, te u konačnici organizirala njegovo potpisivanje. Koliko je velika bila involviranost međunarodne zajednice u ovaj proces ukazuje i informacija da je tek nakon deset godina, sa dokumenata o pregovorima u Dejtonu skinuta oznaka tajnosti, tako da su ti dokumenti postali dostupni javnosti. Nesumnjivo, bez međunarodne zajednice Dejtonski sporazum nikada ne bi bio potpisan.⁶

Sa vremenske distance od 25 godina nakon usvajanja Dejtonskog mirovnog sporazuma niz indikatora ukazuje da je ovim sporazumom stvorena jedna od najkompleksnijih državnih struktura u kojoj su prema izvještajima mnogobrojnih organizacija, uključujući i tijela Ujedinjenih nacija, prisutna kršenja ljudskih prava koja se u određenoj mjeri vežu za uređenje države uspostavljeno Aneksom 4 Dejtonskog sporazuma koji predstavlja Ustav Bosne i Hercegovine.

Ustav je potvrdio međunarodno-pravni kontinuitet Republike Bosne i Hercegovine, koja je postala nezavisna od bivše Jugoslavije pod imenom Bosna i Hercegovina i sa modificiranom državnom strukturom. Shodno članu I/3 Ustava BiH, Bosna i Hercegovina se sastoji od dva entiteta: Federacije Bosne i Hercegovine (FBiH) i Republike Srpske (RS). Također je izvršena i distribucija nadležnosti između institucija BiH i entiteta, a Bošnjaci, Srbi i Hrvati opisani su kao "konstitutivni narodi". Ustav je dodijelio slaba ovlaštenja državi Bosni i Hercegovini i većinu ostavlja na entitetima. Na nivou države, uvedeni su aranžmani podjele ovlaštenja, čime je nemoguće doći do odluke protiv volje predstavnika bilo kog konstitutivnog naroda. Ustanovljen je Dom naroda kao drugi dom, uveden je veto na osnovu vitalnih interesa za sva tri konstitutivna naroda u oba doma, kao i kolektivno Predsjedništvo od tri člana, sa Srbinom iz RS, te Bošnjakom i Hrvatom iz Federacije.

Ustav ostavlja mogućnost proširenja nadležnosti institucija BiH po tri osnova: kada entiteti dogovorom prenesu određene nadležnosti, kada je to potrebno radi provođenja aneksa 5 – 8 Sporazuma⁷ ili kada je to potrebno radi

6 Dokumenti se mogu pročitati (na engleskom jeziku) na sajtu Arhiva Nacionalne Sigurnosti USA (National Security Archives) [The Secret History of Dejtton: U.S. Diplomacy and the Bosnia Peace Process 1995](#).

7 V – Arbitraža; VI – Ljudska prava; VII – Izbjeglice i raseljena lica; VIII – Komisija za zaštitu nacionalnih spomenika

očuvanja suvereniteta, teritorijalnog integriteta i političke neovisnosti BiH.⁸ Na osnovu Dejtonskog sporazuma stvorena je još jedna teritorijalna jedinica – Distrikt Brčko BiH.⁹

Potpisivanje Dejtonskog mirovnog sporazuma premjestilo je Bosnu i Hercegovinu iz rata u postkonfliktnu fazu, koja je ljudima donijela nadu i vjeru u sigurnost, mir, ljudska prava i eliminaciju svih oblika kršenja. Nažalost, ljudi su se brzo susreli s nedostacima Dejtonskog mirovnog sporazuma, uključujući uspostavljanje složene vladine strukture, koja ograničava pristup ekonomskim i socijalnim pravima. Podjela odgovornosti između različitih nivoa vlasti (država, entitet, kanton i općina) u području ekonomskih i socijalnih prava ometa pristup tim pravima i čini nejasnim gdje leži odgovornost (Pilegaar, Dzumhur, 2015).

Shvatanja uloge Dejtonskog mirovnog sporazuma su različita. Dominantno prisutno mišljenje je da osnovni značaj Dejtonskog mirovnog sporazuma je u zaustavljanju četverogodišnjeg rata. Prema prof. Pejanoviću ima više momenata kojim se označava ono najvažnije što je Bosni i Hercegovini omogućio Dejtonski mirovni sporazum, što između ostalog uključuje:¹⁰

- Sačuvan integritet i međunarodno-pravni subjektivitet države Bosne i Hercegovine;
- Donesen Ustav kao sastavni dio Dejtonskog mirovnog sporazuma i na njemu zasnovano unutrašnje ustrojstvo Bosne i Hercegovine kao države sa dva entiteta i centralnim institucijama države BiH;
- Situira zaštita ljudskih prava po međunarodnim standardima;
- Ustanovljene međunarodne garancije za povratak izbjeglica;
- Provođenje Dejtonskog mirovnog sporazuma zasnovano je na principu angažovanja snaga međunarodne zajednice – vojnih i civilnih. Vojnih kao snaga NATO saveza i civilnih u obliku Visokog predstavnika međunarodne zajednice koji je istovremeno vrhovni autoritet za tumačenje i provođenje Dejtonskog mirovnog sporazuma.

Prema prof. Pejanoviću, u vezi sa pitanjem šta je Bosni i Hercegovini omogućio Dejtonski mirovni sporazum u teorijskim i drugim raspravama figuriraju dva mišljenja kao dominantna. Jedno mišljenje sadrži argumentaciju

8 Član III/5 Ustava BiH

9 U skladu sa članom V Aneksa 2 Dejtonskog sporazuma, strane su se složile sa obavezujućom arbitražom u spornom dijelu međuentitetske linije razgraničenja na području Brčkog. Tribunal je 05.03.1999. godine donio Konačnu odluku kojom je osnovan Brčko Distrikt pod isključivim suverenitetom Bosne i Hercegovine. Na osnovu ove odluke Supervizor za Brčko Distrikt je donio i Statut Distrikta koji je stupio na snagu 09.03.2000. godine („Službeni glasnik BD BiH“, broj:1/00). Više o ovome vidjeti na <http://www.ohr.int/ohr-offices/brcko/> Kako bi se okončala ovlaštenja Arbitražnog tribunala, u Ustavom BiH predviđenoj amandmanskoj proceduri donesen je Amandman 1 na Ustav BiH („Službeni glasnik BiH“ broj: 25/09)

10 Pejanović, M., Dejtonski mirovni sporazum i razvoj političkog pluralizma u Bosni i Hercegovini, <https://www.ifimes.org/ba/7942-struktura-drzave-bosne-i-hercegovine-na-temelju-dejtonskog-mirovnog-sporazuma>

da je Dejtonski mirovni sporazum riješio pitanje rata njegovim zaustavljanjem i stvorio osnovu na kojoj će Bosna i Hercegovina uspostaviti unutrašnju integraciju, izgraditi demokratske institucije, učvrstiti mir i pristupiti euro-atlantskim integracijama.

Drugo mišljenje ima argumentaciju da je Dejtonski mirovni sporazum podijelio Bosnu i Hercegovinu na etničkoj osnovi time što je etnički princip postao dominantan u unutrašnjem ustrojstvu i funkcionisanju države. Zbog toga je Bosna i Hercegovina postala nefunkcionalna i skupa država (BiH je država sa 13 parlamenata i vlada – 10 kantonalnih; dvije entitske i jedna na državnom nivou). Dvije trećine društvenog proizvoda ide za javnu potrošnju – administraciju.

Posmatrajući Dejtonski mirovni sporazum, kao cjelinu, može se zaključiti da je on ostvario svoj cilj, a to je uspostava trajnog mira. Međutim, država izgrađena na njegovim osnovama je još uvijek „država sa posebnim potrebama“ jer je njeno funkcionisanje vezano za prisustvo međunarodne zajednice i ulogu Visokog predstavnika za BiH (Bakšić- Muftić, 2015). Osnovne slabosti Dejtonskog sporazuma su:

- nefunkcionalna i neefikasna država koja ovako strukturirana ne može pristupiti Evropskim integracijama (partnerstvo za mir, Evropska unija);
- ustavna diskriminacija etničkih grupa u dijelovima BiH u kojima ne predstavljaju većinu
- ograničavanje aktivnog i pasivnog biračkog prava;
- podrška strankama politički odgovornim za realizaciju etničkog čišćenja i konzekventno tome postavljanje prepreka reintegraciji BiH;
- nedovoljna efikasnost u reformskim procesima;
- nedovoljno razvijeno civilno društvo;

Nestandardiziranost Dejtonskog mirovnog sporazuma kao međunarodnog sporazuma, ali i nestandardiziranost njegovog Aneksa 4 koji predstavlja ustav jedne države je razlog da je ovaj dokument u fokusu stalnog interesovanja, posebno s obzirom na posljedice koje njegova implementacija ima na jedno društvo i njene građane. Tako prof. Šarčević smatra da je Dejtonski mirovni sporazum kabinetski proizvod tri političke partije zapadnoevropske i američke diplomacije. Njegovo donošenje zbog toga ne može se dovesti u vezu sa idejom o državnom uređenju „odozdo“. Odmah na početku treba, dakle odbaciti mogućnost da se Aneks 4 kao konstitutivni pravni akt „narodnog samoopredjeljenja“ smatra Ustavom (Šarčević, 1997:122).

Ustav BiH moguće je razumjeti samo u kontekstu grupe međunarodnopravnih sporazuma o kojima je dogovoreno u Dejtonu/Parizu. Međutim, Ustav BiH je poseban slučaj ne samo zbog stepena internacionalnog učešća nego i zbog činjenice da je to najnefunkcionalniji ustav u Evropi, ako ne i u svijetu.¹¹ Vlast

11 Ustav BiH nije zvanično preveden sa engleskog jezika na službene jezike Bosne i Hercegovine, niti je objavljen u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“, osim Amandmana I. Ustavni sud BiH, kao njegov „čuvar“, u radu koristi neslužbeni prevod koji je dostavio Ured Visokog predstavnika u BiH.

je decentralizirana do tog stepena da djelotvorno vladanje postaje nemoguće, a donošenje odluka u državnim institucijama je paralizirano zahtjevima za međuetnički konsenzus. Institucionalna struktura nije koncipirana za državu jednakih građana, nego dijeli vlast između etničkih grupa tako da cementira ranije podjele i otežava njihovo prevazilaženje. To reflektira činjenicu da je cilj donošenja Ustava 1995. godine bilo zaustavljanje sukoba, a ne izgrađivanje savremene države. Od tada Država je napredovala na drugim poljima i taj napredak bi trebalo da se odrazi na Ustav (Buquicchio, 2010). Buquicchio, bivši predsjednik Venecijanske komisije je iznio i stajalište da odluka Evropskog suda za ljudska prava u predmetu Sejdić i Finci protiv BiH je dovela do toga da je ustavna reforma neizbježna.

Navedeno treba posmatrati i u svjetlu činjenice da je Dejtonski sporazum „s jedne strane uvažio izvršenu podjelu BiH po etničkom principu, a s druge strane zadržao je međunarodni suverenitet države u postojećim granicama. Ostavio je široke nadležnosti entitetima i veoma male nadležnosti na državnom nivu“ (Bakšić-Muftić: 2005). Ovako uspostavljen okvir predstavlja izazov za osiguranje primjene međunarodnih standarda ljudskih prava za sve subjekte koji imaju definiran mandat Dejtonskim mirovnim sporazum, kako domaće institucije, tako i međunarodne organizacije. Svaka država, kao neovisni međunarodno priznati subjekt treba da funkcioniše na način kojim će osigurati da u potpunosti izvršava svoje obaveze. Ovo je princip na koji se često pozivaju i predstavnici međunarodne zajednice ukazujući da odgovornost za stanje u BiH isključivo imaju „domaći političari“ koji su kroz izbore dobili legitimitet, a da je uloga predstavnika međunarodne zajednice da podrže procese koji će biti upravljani od strane domaćih političara. Ipak, specifičnost pozicije međunarodne zajednice u BiH, a prije svega intenzitet i modaliteti njene involviranosti, posebno u toku i nakon potpisivanja Dejtonskog sporazuma ukazuju da međunarodna zajednica snosi značajan dio odgovornosti za stanje u BiH, a na što ukazuje i niz izvještaja koje je od 1999. godine uradila Evropska Incijativa za stabilizaciju (European Stability Initiative - ESI).¹²

4. Uloga međunarodne zajednice

Uključenost međunarodne zajednice u proces raspada SFRJ je indirektno uključivala međunarodnu zajednicu i u zbivanja vezana za BiH. Ipak, u jednom širem kontekstu, djelovanje međunarodne zajednice u BiH može se podijeliti u nekoliko perioda i to:

¹² ESI je neprofitni istraživački institut, stvoren kao odgovor na potrebu za postojanjem nezavisne, detaljne analize kompleksnih pitanja koja su uključena u promoviranje stabilnosti i prosperiteta u Evropi. ESI je u junu 1999. godine osnovala multinacionalna grupa analitičara sa ekstenzivnim iskustvom u regionu. Od svog osnivanja pa do danas ESI je napisao veliki broj izvještaja o Jugoistočnoj Evropi i o politici proširenja Evropske Unije

- period prije proglašenja neovisnosti i koji je uglavnom vezan za aktivnosti u odnosu na SFRJ kao međunarodno priznat subjekt;
- period u toku rata koji je bio obilježen, prije svega, humanitarnim intervencijama i nastojanjima da se uspostavi mir;
- period pripreme i zaključivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma;
- period implementacije Dejtonskog sporazuma (Dzumhur, 2014).

U ovom radu osvrnut ćemo se na djelovanje međunarodne zajednice vezano za implementaciju Dejtonskog mirovnog sporazuma. Pitanje uloge međunarodne zajednice u implementaciji Dejtonskog mirovnog sporazuma je veoma složeno jer ukazuje da je to i pitanje autoriteta međunarodne misije, Ureda Visokog predstavnika (OHR) i njegovog političkog gospodara, Vijeća za implementaciju mira (PIC), koji čine 55 zemalja i međunarodnih organizacija koje su uključene u mirovne napore (ESI i Populari, 2007:4). Dejtonski mirovni sporazum je međunarodnoj zajednici dao široka ovlaštenja u nekoliko oblasti, kao što su vojna i civilna, oblast ljudskih prava, povratak izbjeglica itd. Ustvari, nositelj implementacije značajnog broja aneksa Dejtonskog mirovnog sporazuma nakon njegovog potpisivanja je upravo bila međunarodna zajednica. Ono što nije jasno definirano je vremenski okvir djelovanja međunarodne zajednice, niti su definirana tranzicijska rješenja, odnosno, nejasno je kada počinje nacionalno vlasništvo nad procesima, tj. od kada domaće institucije vlasti preuzimaju odgovornost. Istovremeno, određene odredbe Dejtonskog sporazuma same po sebi su izgubile smisao nakon proteka određenog vremena.

Kancelarija visokog predstavnika (Office of the High Representative - OHR) je odgovorna za sprovođenje civilnih aspekata Dejtonskog mirovnog sporazuma. Djelujući u okviru mandata Vijeća sigurnosti UN, Visoki predstavnik je najviši predstavnik međunarodne zajednice u BiH čija ovlaštenja, uključuju između ostalog, i donošenje zakona i smjenjivanje osoba koja vrše javna ovlaštenja i političara. Članom 1. Aneksa 10 propisano je da se: *„strane slažu da će primjena civilnih aspekata mirovnog rešenja sadržavati široki dijapazon aktivnosti, uključujući nastavak humanitarne pomoći za period koliko to bude potrebno; obnova infrastrukture i ekonomska obnova; ustanovljavanje političkih i ustavnih institucija u BiH; unapređenje poštovanja ljudskih prava i povratka raseljenih lica i izbeglica; održavanje slobodnih i fer izbora tokom vremenskog perioda u Aneksu 3 na opšti okvirni sporazum. S obzirom na kompleksnosti sa kojima se sreću, strane zahtijevaju imenovanje visokog predstavnika, koji će biti imenovan u skladu sa relevantnim rezolucijama SB UN...”*

Visoki predstavnik je konačni organ na terenu vezano za tumačenje Dejtonskog sporazuma.¹³ Odluke Visokog predstavnika, kao konačnog autoriteta u zemlji u pogledu tumačenja Dejtonskog mirovnog sporazuma, obavezujuće su za sve u BiH. Ova ovlaštenja iz Aneksa 10 Dejtonskog mirovnog sporazuma su dodatno pojačana stavom XI.2 Zaključka Konferencije za implementaciju mira održane u Bonu 9. i 10. decembra 1997. godine, u kojem je Vijeće za

¹³ Član 5. Aneksa 10.

implementaciju mira pozdravilo namjeru Visokog predstavnika da iskoristi svoj konačni autoritet u zemlji u vezi sa tumačenjem Sporazuma o implementaciji civilnog dijela Mirovnog ugovora, kako bi pomogao u iznalaženju rješenja za probleme u skladu sa gore navedenim “donošenjem obavezujućih odluka, kada ocijeni da je to neophodno”, o određenim pitanjima, uključujući i (prema tački (c) stava XI.2) “mjere kojima se obezbjeđuje implementacija Mirovnog sporazuma na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine i njenih entiteta”.¹⁴

S obzirom na ovlaštenja međunarodne zajednice utvrđena Dejtonskim mirovnim sporazumom otvoreno je pitanje u kojoj mjeri je međunarodna zajednica bila spremna da preuzme ovlasti lokalnih aktera. Ovo je značajno u ocjeni efikasnosti djelovanja međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini. Nedostatak učinkovitosti međunarodnih snaga u BiH može se pratiti kroz više različitih faktora. Jedan od njih je da institucionalne strukture kroz koje je međunarodna zajednica djelovala nisu postavljene da imaju vlast. Uspostavljene međunarodne organizacije počele su s mnogo ograničenih pogleda na njihove misije, vođene ostvarivanjem svoje tradicionalne uloge diplomatije, posredovanja, savjeta i pomoći.

ESI je ukazao da „*rast slabosti nacionalističkih režima nudi međunarodnoj zajednici i rizik i priliku. Raste potreba za korjenitim promjenama u Bosni kojim nacionalističke stranke imaju manje mogućnosti da se odupru tokom vremena. Izazov je da se izgrade nove institucije koje mogu preuzeti odgovorno upravljanja prije kolapsa stare strukture. Povlačenje međunarodne podrške prije nego se to postigne može donijeti katastrofalne posljedice*“ (ESI, 1999). Nažalost, očito da ova rana upozorenja nisu razamtrana od strane međunarodne zajednice ozbiljno tako da se situacija u Bosni i Hercegovini usložnjavala gdje se odgovornost nastoji prebaciti na domaće autoritete koji nesumnjivo i jesu najodgovorniji. Ipak, potrebno je ukazati ponovo na činjenicu da je međunarodna zajednica facilitirala proces u kojem je uspostavljen sistem u kojem nacionalni autoriteti djeluju i da taj sistem nije uspostavio mehanizme kojim se djelovanje nacionalnih autoriteta može strateški usmjeriti i odvojiti od nacionalističkih politika.

5. Međunarodna zajednica i ljudska prava

Dejtonski sporazum posebnu pažnju posvećuje ljudskim pravima. Članom 7. utvrđuje da su “*poštivanje ljudskih prava i zaštita izbjeglica i raseljenih lica od vitalnog značaja za postizanje trajnog mira*”, te se “*strane slažu i povinovat će se u potpunosti sa odredbama koje se tiču ljudskih prava izloženih u poglavlju 1. Sporazuma u Aneksu 6, kao i obaveza koje se tiču izbjeglica i raseljenih lica koje su izložene u poglavlju 1. Sporazuma u Aneksu 7*”. Za osiguranje poštivanja ljudskih prava svakako je značajno ukazati da Aneks 1 utvrđuje listu međunarodnih standarda koja se moraju primjenjivati na teritoriji BiH. Istovremeno Aneks 6

¹⁴ Ove ovlasti s obzirom na mjesto održavanja konferencije se još zovu „Bonske ovlasti“.

utvrđuje mehanizme za zaštitu ljudskih prava i to Komsiju za ljudska prava koja se sastoji od Ombudsmena i Doma za ljudska prava. Uključenost međunarodne zajednice u uspostavu mehanizama za zaštitu ljudskih prava nije bila samo da pomognu uspostavu ovih institucija, već je prvi Ombudsman bio stranac, a u Domu za ljudska prava od 14 članova, 8 su bili stranci koje je imenovao Komitet ministara Veća Evrope (CEO) u skladu sa svojom Rezolucijom (93) 6.

Kada govorimo o ulozi međunarodne zajednice u implementaciji Dejtonskog sporazuma sa aspekta ljudskih prava, značajno je ukazati da je ova uloga višestruka. S jedne strane, njena je uloga je afirmativna na način da je učestvovala u kreiranju mehanizama ljudskih prava u BiH, čak je bila odgovorna za direktno izvršavanje mandata, što je bio slučaj sa ombudsmenom. I danas je značajna uključenost međunarodne zajednice u djelovanje mehanizama ljudskih prava u BiH, tako da se tri stranca nalaze na pozicijama sudija Ustavnog suda BiH.¹⁵ Nadalje, temelji vladavine prava, a prije svega zaštite ljudskih prava u BiH su bili uspostavljeni kroz djelovanje Doma za ljudska prava.

S druge strane, međunarodna zajednica u implementaciji izvršne funkcije, a u skladu sa odredbama Dejtonskog sporazuma, nije uvijek uspjevala da osigura primjenu principa ljudskih prava, tako da se u nekim procesima pojavila kao direktni kršitelj, kao što je slučaj refome policijskih struktura (slučaj decertificiranih policajaca). Dejtonski sporazum nije uspostavio mehanizam zaštite za građane Bosne i Hercegovine u slučaju kada međunarodna zajednica krši njihova prava.

6. Gender aspekt

Dimenzija sukoba i urgentnost uspostave mira u kratkom roku često ne ostavljaju dovoljno prostora da se u procesu zaključivanja mirovnog sporazuma osigura učešće osoba oba spola. Tako u uslovima Bosne i Hercegovine, činjenica da nijedna žena nije učestvovala u pregovaranju i zaključivanju Dejtonskog mirovnog sporazuma je rezultirala da su žene totalno marginalizirane, a što se može vezati sa činjenicu da prioritet Dejtonskog mirovnog sporazuma, pored mira, bio je osiguranje prava etničkih grupa, odnosno, kolektiviteta uspostavljenih po nacionalnom principu. U praksi, posljedica ovakvog pristupa dovodi da jedan ili više kolektiviteta kojima se garantiraju prava kroz mirovni sporazum uživaju određeni povlašteni položaj u društvu, u odnosu na druge kolektivitete, što u krajnjoj mjeri dovodi do ograničavanja prava kolektiviteta uspostavljenih po nekom drugom principu, kao npr. principu spolne ravnopravnosti.

Ovo je značajno istaći u kontekstu traženja uzročnika implementacije politike društvenog isključenja određenog broja individua koji se kroz prezentiran model multiplicira ukoliko se individua ne identifikira sa nekim od definiranih

¹⁵ Član 6. Ustava BiH: „Ustavni sud Bosne i Hercegovine će imati 9 članova.

a) Četiri člana bira predstavnički dom Federacije, a dva člana skupština Republike Srpske.

Preostala tri člana bira predsjednik Evropskog suda za ljudska prava nakon konsultacija sa Predsedništvom.

nacionalnih kolektiviteta, a istovremeno pripada kolektivitetu žena. Tako, žena koja se neizjašnjava kao pripadnica jednog od nacionalnih kolektiviteta, u situaciji je da je po dva osnova ograničena u uživanju osnovnih ljudskih prava i sloboda, posebno političkih i ekonomskih. Očito da pripadnost nacionalnim kolektivitetima se koristi kao obrazloženje za nepriznanje kolektiviteta žena, a samim tim i za neprimjenu standarda jednakih mogućnosti za sve građane bez obzira na spol, dok su stvarni uzroci sasvim drugačije određeni. Odsustvo stvarnog priznanja kolektiviteta žena i njegova diametralna udaljenost u odnosu na uspostavljeni zakonski okvir dodatno pokriva stvarne uzročnike diskriminacije žena i šalje prividnu sliku uspostavljene jednakosti spolova.

Gender aspekt u procesu zaključivanja mirovnih sporazuma je veoma važan, s obzirom na činjenicu da su za konflikte, a samim tim i ugrožavanje prava na mir u novijoj historiji uglavnom odgovorni muškarci. Gender dimenzija ugrožavanja prava na mir je posebno došla do izražaja u toku rata, ne samo u Bosni i Hercegovini, već na cijelom Balkanu, kao regionu, jer je kroz presude Međunarodnog suda za ratne zločine počinjene na području bivše Jugoslavije uglavnom utvrđena odgovornost muškaraca, sa izuzetkom Biljane Plavšić. Istovremeno, žene su najčešće žrtve u slučajevima ugrožavanja prava na mir i često su cilj, odnosno, objekat određenih vojnih operacija kroz sistematsko, plansko silovanje, prisilne trudnoće što je rezultiralo da se presudom Međunarodnog krivičnog suda za ratne zločine počinjene na prostoru bivše SFRJ primijenio pravni princip po kojem je čin sistematskog silovanja žena druge nacionalnosti okvalifikovan kao "sredstvo terora", čime je "silovanje" kvalificirano kao kršenje zakona ili običaja rata kažnjivo članom 3. Statuta Međunarodnog tribunala i kao zločin protiv čovječnosti (član 5. Statuta).

Na gender dimenziju prava na mir ukazuje i činjenica da je u posljednjih dvadeset pet godina, usvojen niz međunarodnih dokumenata o ovom pitanju, počevši od Pekinške deklaracije i Platforma za djelovanje, usvojene na Četvrtoj svjetskoj Konferenciji o ženama 1995, Rezolucija Vijeća sigurnosti 1325 (2000), 1820 (2008), 1888 i 1889 (2009). Navedeni dokumenti propisuju potrebu sudjelovanja žena na svim razinama odlučivanja o miru, razoružanju i sigurnosti, kao i potrebi sprovođenja rodne analize i osiguranja gender pravde u svim situacijama oružanih sukoba.

7. Zaključak

Razvijanje sistema ljudskih prava u jednoj državi zahtjeva postojanje visokog stepena opredjeljenosti predstavnika vlasti da slijede demokratske principe čija jedna od glavnih odlika, upravo, jeste poštivanje ljudskih prava i vladavina prava. Države, ali i svjetski poredak globalno, u svom historijskom razvoju, u segmentu ljudskih prava, prolazili su različite faze, pa tako i Bosna i Hercegovina, kao država. Značaj ljudskih prava je prepoznat i u kontekstu Bosne i Hercegovine, te

ne iznenađuje činjenica da su čak dva od jedanaest aneksa Dejtonskog mirovnog sporazuma isključivo posvećena pitanju ljudskih prava. Nesumnjivo da se ugradnjom ljudskih prava u Dejtonski mirovni sporazum, koji u Aneksu IV sadrži i Ustav Bosne i Hercegovine, kao najviši pravni akt jedne društvene zajednice, promovira princip ustavne demokratije. Naravno, preduslov za uspostavu jedne države, kao pravno-političke zajednice, pored osnovna tri elementa koji čine državu (teritorij, stanovništvo i vlast) jeste i postojanje zajedničkog i uzajamnog priznavanja članova zajednice, dakle građana, kao međusobno jednakih u pravima i slobodama. Upravo ustav je akt kojim se potvrđuje postojanje tog međusobnog i zajedničkog priznavanja i osigurava pravno konstituiranje zajednice. Ustav treba da osigura i organizacionu strukturu vlasti čije je djelovanje, prije svega, usmjereno na osiguranje jednakih prava i sloboda svim građanima, te sprečavanje i preveniranje kršenja njihovih ljudskih prava. Jedna od osnovnih pretpostavki egzistiranja, a posebno uživanja prava individua je priznavanje ne samo prava već i nositelja tih prava. Zahtjevu za priznavanjem kao osnovnom elementu onoga što danas nazivamo politikom « multikulturalnosti » i što daje epitet hitnosti je pretpostavljena veza između priznanja i identiteta, pri čemu se identitet označava nešto poput razumjevanja osoba o tome ko su one, o njihovom temeljno određujućim obilježjima kao ljudskog bića. Identitet pobuđuje pažnju iz razloga njegovog korištenja kao instrumenta za grupiranje osoba u određene kolektivitete što se u velikoj mjeri odražava na uživanje prava kroz priznanje samog identiteta uz uslov da je priznavanje bilo stvarno a ne samo formalno.

Društveno insistiraje na postojanju priznanja prava za pojedince i određene identitete često stvara društveni konflikt kao posljedicu upravo nepostojanja društvenog priznanja identiteta. Procjenjuje se da samo priznanje prava bez priznanja identiteta koji se pojavljuje u ulozi nositelja ili uživoaca prava je nedovoljno za osiguranje primjene prava, a direktno se odražava i na društvene odnose u cjelini. Najbolji primjer za ovu tvrdnju je Ustav Bosne i Hercegovine koji ima maksimalan stepen priznanja prava izražen u članu II « Ljudska prava i osnovne slobode » u kojem se naglašava da je Ustav BiH je dalekosežan dokument koji obavezuje na “*najviši nivo međunarodno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda*.”¹⁶ Nadalje, Ustav nalaže da se Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (ECHR) i njeni protokoli u Bosni i Hercegovini “*moraju direktno primjenjivati*” i “*moraju imati prioritet nad svim ostalim zakonima*”,¹⁷ a osnovna ljudska prava, kao katalog, navode se u posebnom stavu.¹⁸ Međutim, izostanak priznanja identiteta određenih grupacija kao što su manjine, žene i dr., te isključivo priznanje konstitutivnih naroda kao nacionalnih kolektiviteta u velikoj mjeri se odražava i na samo uživanje prava svih individua koje se nisu identificirale u okviru nacionalnog kolektiviteta. Stvaranje nacionalnog

16 Ustav Bosne i Hercegovine, (decembar 1995, donesen u kontekstu Dejtonskog mirovnog sporazuma), član II: Ljudska prava i osnovne slobode (stav 1.)

17 Idem, član II (2).

18 Idem, član II (3).

kolektiviteta čije priznanje kroz mirovne sporazume, ali posebno stvarno priznanje u postkonfliktnim zemljama mogu predstavljati opasan kriterij selekcije po kojem se cijeni i vrijednost nositelja prava, tako da pripadnici nacionalnog kolektiviteta imaju superiornost u odnosu ne samo na pripadnike bilo kog drugog kolektiviteta, već i sve pojedince koji nisu u tom kolektivitetu što u krajnjem rezultira njihovim negiranjem kao subjekata. U krajnjem, ovo podiže pitanje egzistencije ljudskog roda koju karakteriše trpeljivost, snošljivost, priznavanje i poštivanje drugog koji ima svoj identitet kao drugost, različitost, podnošenje kako druge ličnosti tako i socijalne grupe, druge kulture, druge nacije, druge religije, različitog mišljenja i svjetonazora itd.

Primjena instrumentarija vladavine u društvu je takođe drugačije postavljena. Umjesto dijaloga kao demokratskog sredstva koriste se instrumenti kojim se osobe izvan nacionalnih kolektiviteta svode na objekat manipulacije, upotrebe i zloupotrebe, kroz njihovo ogoljenje, primarno obezvređivanje na način da oni umjesto da budu kreatori društva u ime i unutar nacije, on postaju pukim konzumentom nametnutih stanja ili će biti tretirane subjektom kojeg za račun interesa nacionalnih kolektiviteta treba neutralizirati.

Ovakav odnos obilježen je izostankom ne samo dijaloga, već bilo kakvih pregovora i fer odnosa koji bi uključivali i traženje rješenja prihvatljivog kako za individue izvan nacionalnih kolektiviteta, tako i za nositelje moći, te prihvatanje promjena uz spremnost na kompromise. U ovim uslovima nositelji moći polažu prava na sva prirodna bogatstva, prerađivačke kapacitete, zatim na izgrađenu prateću infrastrukturu, ali i na kompletnu društvenu nadogradnju. Taj proces ne bi bio neracionalan i nehuman, odnosno, ne bi bio nov u povjesti čovječanstva, da u svojoj suštini (programu) nema uzurpiranje ljudskih prava, posebno ekonomskih prava.

U postkonfliktnim drzavama, ustavni okvir, te politička i administrativna struktura, zasnovana na etnicitetu značajno doprinosi ograničenju priznavanja i sprovođenju načela ravnopravnosti spolova. Nekoliko faktora ima dodatni negativni uticaj na položaj žena i uživanje ljudskih prava kao sto su: nedostatak gender analize posljedica oružanog sukoba i nedostatak gender analize mirovnih procesa, procesa obnove i transformacije i učešća žena u tim procesima. Svakako ovakvom stanovištu doprinose i duboko ukorjenjeni, tradicionalni, patrijarhalni stereotipi u vezi sa ulogom i odgovornostima žena i muškaraca u porodici i društvu uopće, što se kod žena odražava u izboru obrazovanja, kao i na njihov položaj na tržištu rada, te nizak nivo učešća žena u političkom i javnom životu. Ovakvo okruženje u post konfliktnim zemljama posebno ima negativan uticaj na žene-žrtve rata (žene žrtve seksualnog zlostavljanja, žrtve torture) koje zbog preživljenog nasilja imaju potrebu za dodatnom brigom i zaštitom. Nažalost, njihove potrebe, posebno ako pripadaju manjinskim narodima ostaju neprimjećene. Višestruka diskriminacija žena (po osnovu spola; etničke ili rasne pripadnosti, invalidnosti i dr.) doprinosi povećanju stepena ugroženosti žena zbog čega one postaju potencijalne žrtve trgovine ljudima, te različitih vidova eksploatacije. Očito da u

postkonfliktnim zemljama, iako postoji visok stepen verbalne podrške uspostavi spolne jednakosti, pitanje političkog konsenzusa o ovom pitanju je često upitno, posebno u fazi njegove implementacije. Postojanje dvostrukih standarda svakako se reflektira i na potrebu postojanja pravne odgovornosti u slučajevima kršenja garantiranih prava individua.

Uspostavljanjem kriterija koji nekom od pojedinaca ili grupa u zajednici daje povlašteni status, kao što je etnička ili nacionalna pripadnost, jezik, boja kože, socijalni i ekonomski položaj, članstvo u političkoj partiji, vjerskoj zajednici, spol, seksualna orijentacija, dob i sl., a koje nema društveno opravdanje, automatski se narušava princip jednakog pristupa pravima i slobodama svim građanima, pod jednakim uslovima, čime se stvara disbalans na način da ovaj pojedinac ili grupa počinju uživati određeni višak prava ili sloboda, dok se u odnosu na ostale pojedince i kategorije to manifestira kao manjak prava i sloboda, čime se uvode diskriminatorne prakse. Dodatan problem za jedno društvo predstavlja pristup kojim se ovaj kriterij promovira u ustavu države čime se omogućava, a s obzirom na obavezu usklađivanja zakona sa ustavom, da ovaj kriterij postaje dozvoljeni pravni princip. Ovo nositeljima vlasti, kao donositeljima odluka, ostavlja visok stepen diskrecionog prava kojim se pojedinci ili grupe isključuju ukoliko ne pripadaju onima kojima je ustav dao povlašteni položaj. U uslovima postojanja nedovoljno razvijene pravne kulture, tranzicije, postkonfliktnog statusa, ovakav pristup kreira i stanje u kojem suverenitet građanina nestaje, ljudska prava se marginaliziraju i isključivi prioritet dobija kriterij promoviran u ustavu države čime se i fokus procesa prenosi isključivo na nositelje vlasti čija moć jača, a principi demokracije se gube. To za posljedicu ima činjenicu da svako pitanje građanina veoma brzo dobiva epitet političkog iako to u svojoj suštini nije. Tako se i žalbe kojima se građani obraćaju Ombudsmenima za ljudska prava Bosne i Hercegovine, kao što su pitanja prava na pristupačnost osoba sa invaliditetom, jednake zastupljenosti žena i muškaraca u svim sferama života, prava na naknadu za vrijeme porodiljskog dopusta, prava na pravni lijek i efikasnu sudsku zaštitu, prava na jezik i samoodređenje, slobodu pristupa informacijama, često nastoje okarakterizirati kao politička pitanja.

Osiguranje dostojanstva i jednakosti svih ljudi, bez obzira na spol, rasu, boju ili nacionalno ili etničko porijeklo i eliminacija svih oblika diskriminacije je osnovni princip razvoja jednog društva. Značaj ovog principa je posebno izražen kroz činjenicu da se radi o cilju koji je važan sam sebi, ali je takođe i instrument za osiguranje ljudske sigurnosti, tolerancije, suživota, smanjenja siromaštva i ostvarenja specifičnih sektoralnih ciljeva koji su vezani sa univerzalnim osnovnim ljudskim pravima. Osiguranje osnovnih prava i sloboda u jednom društvu bez diskriminacije po bilo kojem osnovu je imperativ i njegov značaj je posebno izražen u postkonfliktnim zemljama. Stoga ova činjenica nameće pitanje koliko mirovni sporazumi mogu biti korišteni kao instrument za uspostavu ovog principa u jednoj postkonfliktnoj zemlji, posebno koliko u njihovom zaključivanju nisu učestovale i muškarci i žene.

Dejtonski mirovni sporazum, potpisan 1995. godine zaustavio je rat u Bosni i Hercegovini i istovremeno kroz Aneks IV kreirao njenu unutrašnju strukturu, kao države, koja je i danas na snazi i koju mnogi vide kao faktor koji onemogućava svim građanima, pod jednakim uslovima, uživanje ljudskih prava. Ustav Bosne i Hercegovine, kao sastavni dio jednog mirovnog sporazuma, postavio je ljudska prava visoko na ljestvici prioriteta, vežući ljudska prava kroz član II direktno za obavezu primjene međunarodnih standarda kojim se ta prava utvrđuju. Ipak, neindividualizacija ljudskih prava kroz Ustav, čija Preambula daje prednost u uživanju prava konstitutivnim narodima, kao kolektivitetima, suprotstavlja jednu od osnovnih odlika ljudskih prava - individualnost kolektivitetu, što ostavlja dovoljno prostora za različita tumačenja i prakse, te dovodi do ugrožavanja i kršenja ljudskih prava pojedinaca koji se ne identificiraju sa jednim od tri konstitutivna naroda. Na ovu činjenicu su ukazala tijela Ujedinjenih nacija u svojim zaključnim razmatranjima i preporukama, te Europski sud za ljudska prava u presudama, *Sejdić-Finci v. BiH* i *Zorić v. BiH*, *Pilav v. BiH* i *Baralija v. BiH*. Međunarodna tijela, kroz ukazivanje na kršenje međunarodnih standarda ljudskih prava, zahtijevaju od vlasti Bosne i Hercegovine, da s obzirom da Ustav Bosne i Hercegovine nije usklađen sa međunarodnim standardima i da sadrži diskriminatorne odredbe, pristupe njegovoj izmjeni. Istovremeno, primjer Bosne i Hercegovine u globalnom kontekstu je otvorio značajno naučno i praktično pitanje, a to je koliko mirovni sporazumi trebaju biti faktor mira, a koliko kreatori unutrašnjeg sistema jedne države koja je u konfliktu i da li rješenja uspostavljena istim ipak trebaju biti prijelaznog karaktera i predvidjeti ograničen vremenski period unutar kojeg treba uspostaviti uređenje države na demokratskim principima, uz puno uvažavanje ljudskih prava.

Razvoj jedne demokratske države podrazumjeva, prije svega, uvažavanje volje građana koji imaju isključivi suverenitet. U tom kontekstu, postavlja se pitanje koliko je sadašnji Ustav Bosne i Hercegovine odraz volje njenih građana s obzirom da Dejtonski sporazum nikada nije službeno preveden, nije ratifikovan u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, niti objavljen u Službenom glasniku BiH. Ovim sporazumom je usvojen i Ustav države Bosne i Hercegovine - Aneks IV Općeg okvirnog sporazuma. Dakle, Ustav Bosne i Hercegovine je dio mirovnog ugovora, izrađen i usvojen bez učešća građana BiH i bez primjene procedura koje bi ovom dokumentu dala demokratski legitimitet.

Jedan od segmenata volje građana može biti izgradnja društva unutar kojeg su ovlasti, ali i odgovornosti podijeljene između države i nižih organizacionih jedinica, uključujući između ostalog i jedinice lokalne samouprave. Podjela vlasti na ovaj način ne bi trebala ograničavati državnu vlast, već naprotiv, trebala bi sa aspekta građana, učiniti je dostupnijom, te samim tim i efikasnijom. To znači da je ključno pitanje odabir modela državnog uređenja kojim se određuje odnos državne vlasti, kao centralne, u odnosu na niže organizacione jedinice. Možda je upravo odnos državne i nižih nivoa vlasti u Bosni i Hercegovini dobar primjer za analizu mogućih uticaja ograničenja državne vlasti na efikasnost cjelokupnog

funkcioniranja vlasti, te samim tim i na mogućnost ostvarivanja ljudskih prava, što indirektno otvara pitanje efikasnosti države u implementaciji njenih obaveza koje ima kao subjekt međunarodnog prava. U Bosni i Hercegovini, često se zanemaruje činjenica da suverenitet ne pripada nekim organima, niti Ustavom uspostavljenim organizacionim jedinicama, već državi kao cjelini. Ovo je i logično, jer kada se djelovanje države sastoji od čina ili propusta koji se mogu pripisati državi i kada takvo djelovanje predstavlja povredu međunarodne obaveze, isključiva međunarodno-pravna odgovornost leži na državi. Navedeno je vidljivo iz svih preporuka iz Univezalnog periodičnog izvještaja (UPR) i tijela Ujedinjenih nacija (UN komiteti) upućenih Bosni i Hercegovini, kao državi članici, a ne njenim nižim nivoima vlasti. Istovremeno, ovo otvara pitanje postojanja ustavnopravnog okvira koji državi, nositelju međunarodnih obaveza, stavlja na raspolaganje mehanizme kojima je u mogućnosti osigurati implementaciju preuzetih međunarodnih obaveza od strane nižih nivoa vlasti, posebno u slučaju kada ti nivoi vlasti u određenim oblastima uživaju visoki stepen autonomije, kao što je slučaj sa ekonomskim i socijalnim pravima u Bosni i Hercegovini, za koje država ima koordinirajuću ulogu, dok entiteti, a u Federaciji Bosne i Hercegovine i kantoni imaju isključivu nadležnost u određenim pravima. Kako međunarodno-pravni subjektivitet podrazumijeva da je neki subjekt nosilac prava i obaveza prema međunarodnom pravu, da se ponaša u skladu sa pravilima prava i da je neposredno podvrgnut međunarodno-pravnom poretku,¹⁹ to je nesporno da države ograničavaju svoju suverenost svakim međunarodnim ugovorom koji zaključuju i da moraju poduzeti mjere u cilju realizacije preuzetih obaveza. U skladu s tim, država članica kroz svoje ustavno uređenje treba imati mehanizam koji će joj omogućiti intervenciju u slučaju kada niži nivoi vlasti ne osiguravaju prava utvrđena preuzetim međunarodnim standardom.

Nakon što su Europski sud za ljudska prava, a predhodno i UN komiteti, ukazali na sistemske slabosti Ustava Bosne i Hercegovine, koje dovode do kršenja ljudskih prava i diskriminacije, došlo je do pojave ideje o dogradnji Dejtonskog mirovnog sporazuma, čime bi se uspostavile osnove za funkcionalnu organizaciju države, kakvu danas imaju zemlje članice Evropske unije. Ova ideja još uvijek je daleko od konsensusa, kako u međunarodnoj zajednici, tako i u bosanskohercegovačkim političkim snagama. Izuzetno, ograničene odgovornosti koje je Ustav Bosne i Hercegovine dao državi bile su nedovoljne da se osigura funkcioniranje moderne države. U uslovima kada je državni sistem uspostavljen na način da subordinacija između viših i nižih nivoa vlasti nije propisana, onda je logično, da u cilju osiguranja implementacije međunarodnih obaveza vezanih za ljudska prava, te osiguranja najboljeg interesa građana i njihove jednakopravnosti, bez obzira gdje žive na teritoriji Bosne i Hercegovine, mehanizam koordinacije bude u potpunosti iskorišten. Nažalost, praksa pokazuje da i u slučajevima kada je koordinacija po određenim pitanjima utvrđena, kao nadležnost državnih

19 Dimitrijević, V., Račić, O., Đerić, V., Papić, T., Petrović, V., Obradović S., Osnovi međunarodnog javnog prava

ministarstva²⁰ izbjegava se njeno korištenje, pozivanjem na isključivu nadležnost nižih organizacionih jedinica (entiteti, kantoni), čak i u slučajevima kada to rezultira kršenjem ljudskih prava.

Jasno je da ključno pitanje za osiguranje ljudskih prava je odnos nositelja vlasti, dakle izabраних i imenovaniх званичника koji kreiraju politike i donose zakone u jednoj državi. Upravo ovi subjekti imaju dužnost i obavezu osigurati izvršenje odluka i preporuka međunarodnih tijela, što uključuje preporuka UPR i UN komiteta. Ovo nije samo jedan formalan, već suštinski proces, putem kojeg se provjerava opredjeljenost vlasti da poštuje međunarodni poredak, osigurava poštivanje i zaštita dostojanstva građana. Djelimična analiza preporuka UN komiteta i UPR upućenih Bosni i Hercegovini u periodu 1995. – 2020. godine pokazuje izostanak efikasnog postupanja prema ovim preporukama, zbog čega se značajan broj preporuka ponavlja iz jednog periodičnog ciklusa u naredni, što upućuje na zaključak da vlasti Bosne i Hercegovine međunarodne obaveze vezano za ljudska prava ne shvataju dovoljno ozbiljno. Dodatna zabrinutost je da se pažljivom analizom preporuka može zaključiti, da njihov značajan broj ukazuje na sistemske probleme u zakonodavstvu ili u institucionalnim kapacitetima koji dovode do kršenja ljudskih prava. Nameće se zaključak da se prilikom kreiranja politika u državi, ljudskim pravima ne posvećuje dovoljna pažnja čime se stvara prostor za narušavanje principa vladavine prava i usporava razvoj demokratskog društva. Stiče se dojam da vlast u Bosni i Hercegovini zanemaruje činjenicu da ljudska prava igraju sve važniju ulogu, kako u odnosima između država, tako i unutar nacionalne politike. Prepoznavanje značaja ljudskih prava, posebno u segmentu osiguranja njihovog uživanja u različitim kontekstima ima velik uticaj na mir, sigurnost, razvoj, socijalnu pravdu, eliminaciju diskriminacije, zaštitu prava ugroženih grupa kao što su djeca, pripadnici manjinskiх naroda, izbjeglice te pripadnici drugih društveno i ekonomski marginaliziraniх, a često i isključenih grupa.

Literatura:

Gianni Buquicchio, G., (2010) Predgovor USTAV Bosne i Hercegovine : Komentar / [autori Christian Steiner ... [et al.] ; prevod Nedim Ademović ... [et al.] , Sarajevo, Fondacija „Konrad Adenauer“;

Bakšić- Muftić, J., (2005) „Razumjevanje Dejtonskog ustava 10 godina kasnije“, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu.

Dimitrijević, V., Račić, O., Đerić, V., Papić, T., Petrović, V., Obradović S., Osnovi međunarodnog javnog prava.

Dzumhur, J., (2014) *Uloga međunarodne zajednice u implementaciji Dejtonskog mirovnog sporazuma – aspekt ljudskih prava*, Centar za društvena

20 Zakon o ministarstvima i drugim tijelima uprave, “Službeni glasnik BiH”, br., 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09 i 59/09, 103/09.

istraživanja Internacionalnog Burč univerziteta, Sarajevo, Bosna i Hercegovina, Zbornik radova Međunarodna naučno-stručna konferencija: “Izgradnja modernog pravnog sistema”.

ESI i Populari: „Najgori u razredu Kako međunarodni protektorat šteti evropskoj budućnosti Bosne i Hercegovine, 2007.

ESI, „Reshaping international priorities in Bosnia and Herzegovina, Part One Bosnian Power Structures”, 1999.

European Stability Initiative “Discussion paper For the ESI-SIIA Stockholm Seminar on Bosnia and Herzegovina” 24 February 2000. A seminar organized by the Swedish Institute of International Affairs and the European Stability Initiative, with the support of the Swedish Ministry for Foreign Affairs, Johannesburg Castle, 3-4 March 2000.

Hasanović I., Lapandić, N., (2007) Internacionalizacija ljudskih prava i njihova jurisdikcija, Pravni fakultet Univerziteta u Tuzli.

Henkin, L., (1990) The Age of Rights, Columbia University Press.

Pejanović, M., Dejtonski mirovni sporazum i razvoj političkog pluralizma u Bosni i Hercegovini,

<https://www.ifimes.org/ba/7942-struktura-drzave-bosne-i-hercegovine-na-temelju-dejtonskog-mirovnog-sporazuma>

Pekinske deklaracija i Platforma za djelovanje, usvojene na Četvrtoj svjetskoj Konferenciji o ženama 1995, <https://arsbih.gov.ba/project/pekinska-deklaracija-i-platforma-za-akciju/>.

Pilegaar, L., and Dzumhur, J., Human rights shortcomings of the Dayton Peace Agreement, Forced Migration Review, *Dayton +20: Bosnia and Herzegovina twenty years on from the Dayton Peace Agreement*, 2015, www.fmreview.org/

Presuda Evropskog suda Baralija protiv Bosne i Hercegovine (2019), Aplikacija, br. 30100/18, http://www.mhrr.gov.ba/ured_zastupnika/novosti/default.aspx?id=8856&langTag=bs-BA

Presuda Evropskog suda Pilav protiv Bosne i Hercegovine (2016), Aplikacija br. 41939/07, <http://www.mhrr.gov.ba/PDF/UredPDF/default.aspx?id=6680&langTag=bs-BA>

Presuda Evropskog suda SEJDIĆ I FINCI protiv Bosne i Hercegovine (2009), Aplikacija br. 27996/06 i 34836/06,

http://www.mhrr.gov.ba/ured_zastupnika/novosti/default.aspx?id=1008&langTag=bs-BA

Presuda Evropskog suda Zornić protiv Bosne i Hercegovine (2014), Aplikacija, br. 3681/06, <http://www.mhrr.gov.ba/PDF/UredPDF/default.aspx?id=4745&langTag=bs-BA>

Rezolucija Vijeća sigurnosti 1325 (2000), <https://arsbih.gov.ba/project/rezolucija-vijeca-sigurnosti-un-1325-2000-zene-mir-i-sigurnost/>

Rezolucija Vijeća sigurnosti 1820 (2008),

<https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/CAC%20S%20RES%201820.pdf>

Rezolucija Vijeća sigurnosti 1888 (2009), <https://www.peacewomen.org/SCR-1888>

Rezolucija Vijeća sigurnosti 1889 (2009), <https://www.peacewomen.org/SCR-1889>

Statut Brčko distrikt BiH, „Službeni glasnik BD BiH“, broj:1/00;

Šarčević, E., (1997) „Ustav i politika“, Sarajevo;

The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina, <http://www.ohr.int/dejtonski-mirovni-sporazum/>

UN Povelja, www.un.org/en/charter-united-nations

Ustav Bosne i Hercegovine, http://www.ccbh.ba/public/down/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_bos.pdf

Ustav Francuske, https://sh.wikipedia.org/wiki/Ustav_Francuske

Ustav Italije, www.educazioneadulti.brescia.it/.../6.../CostituzioneItaliana-Croato.pdf

Ustav Republike Srbije, https://www.paragraf.rs/propisi/ustav_republike_srbije.html

Ustav Španije, http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/const_espa_texto_ingles_0.pdf

Zakon o ministarstvima i drugim tijelima uprave, “Službeni glasnik BiH”, br., 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09 i 59/09, 103/09.

Dr Jasminka Džumhur, Ph.D,
Human Rights Ombudswoman, the Institution of Human Rights
Ombudsman of Bosnia and Herzegovina

**AGREEMENT FOR PEACE AND HUMAN RIGHTS : PERSPECTIVE
OF BOSNIA AND HERZEGOVINA 25 YEARS AFTER THE SIGNING
OF THE DAYTON PEACE AGREEMENT**

Summary: Peace agreements are treaties aimed at ending conflicts. The diversity of conflicts, and particularly the stages of conflicts when peace initiatives take place, has impact to the forms of peace agreements. As a peace agreement governs relationships between two or more parties in respect to a different range of issues, there appears a high degree of specifics of individual peace agreements, which makes it very difficult to make a comprehensive classification of them. In practice, common United Nations classifications are used, which include: cessation of hostilities or ceasefire agreements; pre-negotiation agreements; interim or preliminary agreements; comprehensive and framework agreements and implementation agreements.

In December 1995, the General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina also known as the Dayton Agreement, was signed, and the two of its 11 annexes are exclusively tackling the issue of human rights. There is no doubt that the incorporation of human rights into the Dayton Agreement, Annex IV of which constitutes the Constitution of BiH as the highest legal document in any given society, promotes the principle of a constitutional democracy. Twenty-five years have passed since the signing of the Dayton Agreement, which is a significant period of time which gives us the opportunity to review the human rights situation in Bosnia and Herzegovina from the aspect of guarantees of respect for human rights granted by the Dayton Peace Agreement..

This paper aims at going through the certain judgments of the European Court of Human Rights, the positions of the UN and other international human rights bodies, the EU Progress Report and other relevant documents in order to present the human rights situation in Bosnia and Herzegovina, in relation to the Dayton Peace Agreement.

Key words: conflict, peace agreement, constitution, European Court for Human Rights, international human rights bodies.