

izvorni naučni rad
primljen: 23.06.2013.

UDK: 342.7(497.6)(045)

**DVOSTRUKA ODGOVORNOST DRŽAVE BOSNE I
HERCEGOVINE ZA ZAŠTITU LJUDSKIH PRAVA**
**TWOFOLD RESPONSIBILITY OF THE STATE OF BOSNIA
AND HERZEGOVINA IN TERMS OF THE PROTECTION
OF HUMAN RIGHTS**

Lada Sadiković

Fakultet za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije
Zmaja od Bosne 8, 71000 SARAJEVO
lsadikovic@fknbih.edu

Sažetak

Država Bosna i Hercegovina potpisala je 1995. godine Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini. Već samim potpisivanjem tog sporazuma (tzv. Dejtonskog sporazuma) i u njemu sadržanog Aneksa 4 – Ustava Bosne i Hercegovine, država se već tada obavezala, da će temeljna ljudska prava i osnovne slobode sadržane u Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava direktno primjenjivati, i da će imati prednost nad svakim drugim pravom. Sedam godina kasnije (2002.) država Bosna i Hercegovina je primljena u Vijeće Evrope, čime se, ratifikacijom Evropske konvencije a zaštitu ljudskih prava po drugi put obavezala da će, kao demokratska i pravna država, osigurati efektivnu zaštitu ljudskih prava i sloboda. Umjesto da država Bosna i Hercegovina djeluje prema odredbama njenog ustava, primijeni Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (ratificiranu od strane Parlamenta države BiH), na način, na koji je to propisano Općim okvirnim sporazumom za mir u Bosni i Hercegovini i Statutom Vijeća Evrope, te iskoristi prednosti koje su joj pružene članstvom u Vijeću Evrope, desilo se upravo suprotno. Stoga se ovdje prvenstveno postavlja pitanje, u kojoj mjeri je država BiH postupila prema dvostrukoj obavezi da zaštiti osnovna ljudska prava i temeljne slobode? Takođe, nameće se pitanje da li je Bosna i Hercegovina demokratska i pravna država, te koliko je država BiH iskoristila prednosti članstva u VE, i samim tim se osposobila za kredibilnog partnera Evropske

unije i NATO-a? U članku se zaključuje da država Bosna i Hercegovina nije ispunila preuzetu dvostruku obavezu da zaštiti ljudska prava i slobode, nije demokratska i pravna država, kako je to njenim ustavom propisano. Posebno se naglašava, da država Bosna i Hercegovina nije iskoristila prednosti, koje joj je članstvo u Vijeću Evrope pružilo. Moguće rješenje autor vidi prvenstveno u promptnom ispunjavanju preuzetih obaveza putem urgentnih ustavnih promjena koje su propisane i Općim okvirnim sporazumom za mir u Bosni i Hercegovini i Statutom Vijeća Evrope. U tom smislu država Bosna i Hercegovina bi, kao moderna pravna i demokratska država ojačala svoje institucije i na taj način zaštitila osnovna ljudska prava i temeljne slobode.

Ključne riječi: ljudska prava i slobode, Vijeće Evrope, Evropska unija, država BiH, demokratska i pravna država

Summary

The State of Bosnia and Herzegovina signed the General Framework Agreement for Peace in BH in 1995. By signing the Agreement (known as the Dayton Agreement) and the Annex 4 – a part thereof – the Constitution of Bosnia and Herzegovina, the State obliged itself that the fundamental human rights and freedoms set forth by the European Convention on Human Rights would be directly applicated as well as have supremacy over other law. Seven years later (2002) the state of BH was accessed into the Council of Europe which meant its obliging itself for the second time that it will respect the European Convention on Human Rights thus proving to be democratic state of the rule of law, and accordingly one that ensures effective protection of human rights and freedoms. Instead of acting in accordance with its Constitution, applying the aforementioned Convention (ractified by the BH Parlliament), in the way prescribed by the General Framework Agreement and European Council Statute and benefiting thus from the advantages to be enjoyed as the member of the European Council, it did quite contrary. Therefore, the first question to pose here is on the extent to which the State of BH acted with aim to respect its twofold responsibility to protect basic human rights and freedoms? Also, it is naturally doubted whether BH is truly a democratic state of rule of law and whether it used its memeber state advantages in CE positioning itself as a partner with credibility to the European Union and the NATO? It is concluded in this work that the state of BH has not fulfilled its responsibility to protect

human rights and freedoms, that it is not democratic state of rule of law as it should be by its constitution. It is being particularly emphasized that BH has not used the advantages obtained through its accession in the Council of Europe. A possible solution of this situation is seen by the author of this article to lie in a prompt and immediate fulfilling of the responsibilities by the BH State through the means of imposing urgent constitutional changes prescribed both by the General Framework Agreement and Council of Europe Statute. In this sense the state of BH would, as a modern democratic state of rule of law, strengthen its institutions and, by doing this, it would protect fundamental human rights and freedoms.

Key words: *Human Rights and Freedoms, Council of Europe, European Union, State BiH, Democratic and Rule of Law State*

Uvod

Država Bosna i Hercegovina potpisala je 1995. godine Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini. Tim sporazumom (tzv. Dejtonski sporazum¹) i u njemu sadržani Aneksom 4 – Ustavom Bosne i Hercegovine, država Bosna i Hercegovina se obavezala, da će na prostoru svoje jurisdikcije direktno primjenjivati Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava, i da će ona imati prednost nad svakim drugim pravom². Sedam godina kasnije (2002.) država Bosna i Hercegovina je, nakon prijema u Vijeće Evrope, potpisala Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i tako se još jednom obavezala da će, osigurati efektivnu zaštitu ljudskih prava i sloboda koja su sadržana u Evropskoj konvenciji. Iako je od potpisivanja Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini prošlo osamnaest godina, a od potpisivanja Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava jedanaest godina, država Bosna i Hercegovina još uvijek nije ispunila ovu dva puta preuzetu obavezu da će svim licima pod svojom suverenom vlašću osigurati primjenu osnovnih ljudskih prava i temeljnih sloboda iz Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava.

¹ *Opći okvirni sporazum je potpisan u Vazduhoplovnoj vojnoj bazi Dejton u Ohaju, SAD-e, 01.-21.11.1995. godine*

² *Član 2.2 Ustava Bosne i Hercegovine - Ljudska prava i fundamentalne slobode.*

1. Obaveza države Bosne i Hercegovine da zaštiti ljudska prava i slobode koja proizilazi iz Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini

Aneks 4 Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini – Ustav Bosne i Hercegovine – posebno je definirao status države Bosne i Hercegovine i označio je kao „demokratsku državu, koja djeluje na principu vladavine prava i koja ima slobodne demokratske izbore³. Ustav Bosne i Hercegovine je takođe, na jedinstven način propisao obavezu poštivanja ljudskih prava i temeljnih sloboda, te istovremeno odredio poseban status Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, gdje se jasno propisuje, da se „Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava izravno primjenjuje u Bosni i Hercegovini i da ima prioritet nad svakim drugim pravom u Bosni i Hercegovini⁴“. Iako je u Aneksu 4 Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini precizirana obaveza usklađivanja entitetskih ustava sa Ustavom BiH u roku od tri mjeseca od stupanja na snagu ovog ustava, to do danas nije učinjeno⁵. Dakle, država Bosna i Hercegovina već na samom početku implementacije mirovnog sporazuma nije postupila po obavezi koju joj je nametnuo Aneks 4 tj. nije izmijenila ustave entiteta kako bi ih dovela u saglasnost sa Ustavom BiH. A Ustav BiH još uvijek nije usklađen sa Evropskom konvencijom za zaštitu osnovnih ljudskih prava i temeljnih sloboda, iako je to već više puta naloženo od strane Evropske komisije⁶.

Ova dejtonska obaveza države BiH, da zaštiti osnovna ljudska prava i i slobode, istovremeno je i obaveza Visokog predstavnika međunarodne zajednice. Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini precizno naglašava „širok dijapazon aktivnosti uključujući ... ustanovljenje političkih i ustavnih institucija u BiH, unapređenje poštovanja ljudskih prava i povratka raseljenih lica i izbjeglica; te održavanje slobodnih i fer izbora“⁷.

³ Član 1.1 Ustava Bosne i Hercegovine

⁴ Član 2.2 Ustava Bosne i Hercegovine

⁵ Član 12.2 Aneksa 4 Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH: „U roku od tri mjeseca od stupanja na snagu ovog ustava, entiteti će amandmanski izmijeniti svoje ustave da bi se osigurala saglasnost sa ovim ustavom u skladu sa članom 3(b)“;

⁶ Vidjeti šire u Izvještajima Evropske komisija o napredovanju Bosne i Hercegovine za 2010., 2011. i 2012. godinu

⁷ Član 1.1 Aneksa 10 Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini

Posebno je važno naglasiti, da je Opći okvirni sporazum za mir predvidio i moguće situacije, koje državne institucije neće moći same riješiti. Iz tog razloga, uloga Visokog predstavnika, kao „vrhovnog tumača civilnog dijela sporazuma“⁸, se ogleda u „nadziranju implementacije mirovnog sporazuma“⁹ ali i djelovanju u onim situacijama gdje Visoki predstavnik „procijeni da je potrebno razriješenje bilo kojih poteškoća koje proizilaze u vezi sa civilnom implementacijom“¹⁰.

Proces pristupanja države Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: BiH) u Vijeće Evrope (u daljnjem tekstu: VE) nije bio niti malo jednostavan¹¹. Parlamentarna skupština Vijeća Evrope (u daljnjem tekstu: PSVE) u pogledu Mišljenja o Zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u VE izričito naglašava „da bi državne institucije trebalo ojačati na račun institucija na entitetskom nivou, ukoliko bude potrebno i revizijom Ustava u tom cilju, dok prema Aneksu 10 Dejtonskog sporazuma, Visokog predstavnika smatra odgovornim za primjenu civilnih aspekata mirovnog sporazuma“¹². Iz ovog Mišljenja PSVE se vidi, da je država BiH bila dužna i prije prijema u VE, raditi na jačanju demokratske države, kako bi ona bila u stanju da svom pojedincu osigura neometano uživanje svih ljudskih prava sadržanih u Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava.

Ovdje možemo konstatovati da se vrlo konzistentna politika VE ogleda još od 1996. godine, kada je otvoren Ured VE u Sarajevu, kako bi „efikasno doprinio implementaciji aktivnosti na razvoju i konsolidaciji demokratske

⁸ Član 5. Aneksa 10 Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini

⁹ Član 2.1(a) Aneksa 10 Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini

¹⁰ Član 2.1(d) Aneksa 10 Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini

¹¹ Prema Mišljenju br. 234 (2002) Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope „Parlament BiH je 5. maja 1992. godine podnio zahtjev za status specijalnog gosta kod Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope, koji je odobren 28. januara 1994. godine, od kada delegacija Parlamenta BiH u statusu Specijalnog gosta učestvuje u radu PSVE i njenih komiteta. BiH je podnijela zahtjev za članstvo u VE 10. aprila 1995., da bi četiri godine kasnije, 12-13 januara 1999. godine Komitet ministara zatražio od PSVE da da mišljenje o tom zahtjevu, u skladu sa Statutarnom rezolucijom 51 (30A)“, par. 1. i 2.

¹² Mišljenje Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope br. 234 (2002.) – Zahtjev Bosne i Hercegovine za članstvo u Vijeću Evrope, paragraf 4. i 5. – „Visokog predstavnika imenuje Upravljački odbor Vijeća za implementaciju mira (PIC), a potvrđuje Vijeće sigurnosti Ujedinjenih nacija“.

stabilnosti¹³. Međutim, ono što je već tada naloženo državi BiH jeste primjena principa vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, te nastavak započete demokratske reforme s ciljem poptunog usklađivanja cjelokupnog zakonodavstva sa principima i standardima VE, što i dan danas nije urađeno, prije svega u pogledu usklađenosti samog Ustava BiH sa EK. I dalje se vrlo precizno i jasno naglašava obaveza države BiH da „kontinuirano ispituje kompatibilnost zakonodavstva sa Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda¹⁴“. Ali, ono što je ključno jeste mišljenje PSVE da država BiH neće biti ostavljena da samostalno djeluje u navedenim reformskim procesima: „specifični programi saradnje i pomoći koji se trenutno provode (op. aut.: radi se o 2002.) kako bi pomogli BiH da ispuni svoje dužnosti i obaveze moraju i dalje biti nastavljeni nakon prijema BiH u Vijeće Evrope¹⁵.

Politika VE dalje je jasno naložila državi BiH da „razmotri u roku od godinu dana, uz pomoć Evropske komisije za demokratiju putem prava (Venecijanske komisije), legislativu o izborima u svjetlu standarda Vijeća Evrope, te ju revidira gdje je to potrebno¹⁶.

Posebna je tema, svakako, povratak izbjeglih i raseljenih lica, gdje i dan danas bilježimo vrlo male pomake, dok je PSVE još tada naložila da se

¹³ *Prema Mišljenju br. 234 (2002.) PSVE 1996. godine otvara Ured VE i daje mu punu političku i materijalnu podršku, kako bi efikasno doprinio implementaciji aktivnosti na razvoju i konsolidaciji demokratske stabilnosti. Dakle, već tada PSVE formira Ured u čijoj je nadležnosti da da efikasan doprinos aktivnostima koje bi BiH izvele na pravi put. Nakon toga, slijedi manji broj pozitivnih aktivnosti u pogledu konvencija, za koje se država BiH obavezala da će ih učiniti i koje uglavnom obuhvataju usvajanje određenih zakona, ratifikaciju regionalnih i međunarodnih konvencija, efikasnu saradnju u pogledu implementacije Dejtonskog sporazuma, te suradnju sa Međunarodnim krivičnim tribunalom za bivšu Jugoslaviju. – par. 8.-13.*

¹⁴ *Paragraf iii(c) Mišljenja PSVE br. 234 iz 2002.*

¹⁵ *Ibidem, Par 8. i 13.*

¹⁶ *Ibidem, Par. iv.(b); U pogledu ljudskih prava, između ostalog, državi BiH je naloženo, da saraduje i razvija institucije za zaštitu ljudskih prava, kao što je to institucija Ombudsmena za ljudska prava, da osigura potpunu implementaciju imovinskih zakona, da rekonstruiše mehanizme za zaštitu ljudskih prava u skladu sa preporukama Venecijanske komisije, te da posebno, „nastavi sa reformama koje imaju za cilj uspostavljanje profesionalnog i nezavisnog sudstva i tužilaštva, kao i da nastavi olakšavati rad na ekspeditivnoj i poštenoj procjeni rada aktivnih sudija i tužilaca i da pomaže Nezavisnoj sudskoj komisiji“ par. v.(g)*

poduzmu sve neophodne mjere za brz i siguran povratak izbjeglica i raseljenih osoba i da se osiguraju uslovi za održiv povratak¹⁷. Takođe, od velikog je značaja i nastavak reforme u oblasti obrazovanja u cilju eliminacije svih vidova segregacije i diskriminacije na osnovu etničkog porijekla¹⁸. Međutim, ni u tom pogledu nije do danas mnogo učinjeno. Segregacija i diskriminacija u obrazovanju je još uvijek prisutna na teritoriji BiH, pa je „najuočljivija na nivou srednjeg i osnovnog obrazovanja gdje, uz prećutnu saglasnost međunarodne zajednice i organizacija koje se bave reformom obrazovanja, imamo fenomen tzv. „dvije škole pod jednim krovom“ što predstavlja eklatantni primjer segregacije u obrazovanju otjelotvoren u formi obrazovnog aprthejda¹⁹“, što dovoljno govori koliko smo uspješno ostvarili obaveze koje nam je nametnula PSVE.

Država BiH obilježila je 24. aprila 2013. godine jedanaest godina od prijema u VE, instituciju od ključnog značaja za demokraciju, vladavinu prava i zaštitu ljudskih prava. Upravo instituiranje na zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, demokraciji i vladavini prava, određuje prirodu i cilj VE, koji je osnovan da, na temelju Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima iz 1948. godine, unaprijedi i učini sigurnim univerzalno i stvarno priznavanje i poštivanje ljudskih prava i sloboda propisanih u EK svim licima pod jurisdikcijom države, i ostvari ‘veće jedinstvo’ među njegovim članicama. Veće jedinstvo među članicama VE zasnivalo se na ‘potvrđivanju duboke vjere u one temeljne slobode koje čine temelje pravde i mira u svijetu’ koje se štite stvarnom političkom demokracijom i zajedničkim shvaćanjem i poštivanjem ljudskih prava, što zapravo predstavlja temelj osnovnih zajedničkih vrijednosti. Ovdje se zaštita ljudskih prava bazirana na stvarnoj političkoj demokraciji ponovno spominje upravo u kontekstu napredovanja države ka evropskim integracijama, što opet nije slučaj sa BiH.

Osnivanjem VE, zapadnoevropske države su se, zapravo bazirale na „istim strijemljenjima i zajedničkom naslijeđu političkih tradicija, ideala, slobode

¹⁷ *Ibidem*, Par. v.(i)

¹⁸ *Ibidem*, Par. v.(k.)

¹⁹ *Madacki, Saša i Karamehić, Mia, ur., Sentar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu i Asocijacija Alumni centra za interdisciplinarnu postdiplomske studije (ACIPS), 2009., str. vii*

i vladavine prava²⁰. Demokratski karakter države se spominje u Preambuli Statuta VE²¹ kao „zajednička baština duhovnih i moralnih vrijednosti” koje predstavljaju ‘izvor načela osobne slobode, političke slobode i vladavine prava na kojima se temelji svaka istinska demokracija²²’. Član 3 Statuta VE navodi zajedničke uvjete napredovanja koje se moraju ispuniti ukoliko država namjerava postati punopravnom članicom Evropske unije²³, gdje prvo mjesto zauzima zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda. Takođe, Preambula EK navodi i „stvarnu političku demokraciju²⁴” koja se navodi i u pravu na pravične izbore²⁵. U pogledu demokratskog karaktera države proizilazi, da država članica, koja namjerava da ispuni uvjete za članstvo u VE u pogledu očuvanja zajedničkog naslijeđa, mora i prije prijema biti država zasnovana na demokratskom uređenju, što je veoma upitno u slučaju države BiH.

Jedanaest godina poslije, iako je državi BiH nametnuta obaveza da „institucionalizira policijske akademije osnovane pod okriljem međunarodne zajednice i da nastavi sa reformama u cilju uspostavljanja multietničkih policijskih snaga²⁶”, U pogledu reforme policije na državnom nivou BiH je postigla određeni napredak. „Institucionalni razvoj reforme policijskih agencija i Direkcije za koordinaciju policijskih tijela polako napreduje. Mogućnosti pojedinih tijela za provođenje zakona su poboljšane, ali je potrebno raditi na poboljšanju sistemske saradnje. Svukupno gledano, pripreme u ovom području su uznapredovale²⁷”.

²⁰ *Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava, Preambula, par. 6*

²¹ *Statut Vijeća Evrope je potpisan 5. Maja 1949. godine u Londonu, (European Treaty Series ETS).*

²² *Statuta Vijeća Evrope, par. 3*

²³ „Svaka članica Vijeća Evrope priznaje načelo vladavine prava i načelo prema kojem svaka osoba pod njezinom jurisdikcijom mora uživati ljudska prava i temeljne slobode, te se obavezuje da će iskreno i djelotvorno sarađivati na postizanju cilja određenog u poglavlju I” – član 3 Statuta Vijeća Evrope.

²⁴ *Preambula Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, par. 5*

²⁵ „Visoke strane ugovornice se obavezuju u primjerenim vremenskim razmacima osiguravaju slobodne izbore s tajnim glasanjem, pod uvjetima koji osiguravaju slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnih tijela” – član 3. Protokola 1 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

²⁶ *Par. v.(m.) Mišljenja PSVE br. 234 iz 2002.*

²⁷ *Izveštaj Evropske komisije o napredovanju za 2012. godinu, str. 58-59.*

Međutim, pojedini autori su mišljenja da je „reforma policije u BiH proces koji još nije priveden kraju²⁸“.

Državi Bosni i Hercegovini nametnuta je dalje, i da pojača „napore u borbi protiv korupcije unutar sistema sudstva i tužilaštva, policije, kao i upravnog aparata²⁹“. Opet moramo konstatovati, da ni tu nije uočen značajan napredak, pa Evropska komisija navodi da „korupcija i dalje utječe na sve sfere života, ekonomski razvoj i vladavinu prava ... korupcija u javnoj nabavci je široko rasprostranjena, što je zabrinjavajuće. Područja u kojima postoji izražen rizik od korupcije su izdavanje dozvola i javne službe, kao što su javno zdravstvo i obrazovanje³⁰“.

I konačno, sama obaveza, kako saradnje BiH sa organima VE, tako i praćenja sprovođenja preuzetih obaveza, PSVE regulirala je Odlukom o uspostavljanju Skupštinskog komiteta za poštivanje dužnosti i obaveza od strane članica VE (Nadzorni komitet)³¹, kao i u procesu monitoringa, uspostavljenim na osnovu Deklaracije Komiteta Ministara³², što ponovno potvrđuje stav da ispunjenje preuzetih obaveza nije ostavljeno na milost

²⁸ Spahić, Taib, *Razvoj nacionalnih policija u Evropi*, Sarajevo, 2012., str. 330 - „Nastavak reforme policijskih struktura u skladu sa tri principa Evropske komisije, te prema odredbama donosenih zakona o upostavi Direkcije za koordinaciju policijskih tijela i neovisnih i nadzornih tijela policijske strukture slijedi tek nakon provođenja ustavnih promjena u BiH. Ovo svakako ne doprinosi jačanju rada policijskih agencija u BiH i stavlja ih pred ozbiljan izazov efikasnog edgovora savremenim sigurnosnim prijetnjama – na lokalnom i regionalnom nivou“.

²⁹ Par. v.(o.) Mišljenja PSVE br. 234 iz 2002.

³⁰ „Ukupno gledajući, BiH je još uvijek u ranoj fazi u borbi protiv korupcije. Korupcija i dalje prevladava u mnogim oblastima i predstavlja ozbiljan problem. Utvrđen je pravni okvir, ali politička volja za rješavanje problema i za poboljšanje institucionalnih kapaciteta i dalje je slaba. Potrebno je ubrzati provedbu strategije i akcijskog plana. ...Potrebni su stalni naponi kako bi se ostvarili solidni rezultati proaktivne istrage, krivičnog gonjenja i osude korupcije na visokom nivou“. Izvještaj Evropske komisije za 2012. godinu, str. 13-15

³¹ Odluka PSVE 1115 (1997.) o uspostavljanju Skupštinskog komiteta za poštivanje dužnosti i obaveza od strane članica VE (Nadzorni komitet).

³² Deklaracija Komiteta Ministara od 10.11.1994. godine (95. sjednica).

i nemilost samoj BiH kao državi članici VE³³. I bez obzira na Mišljenje PSVE, da je BiH sposobna osigurati primjenu člana 4 Statuta VE, te ispuniti uvjete za članstvo u VE u skladu sa članom 3 Statuta VE (demokratija, vladavina prava i zaštita ljudskih prava i osnovnih sloboda), PSVE je od dana njenog prijema počela pažljivo pratiti situaciju u BiH, i dala preporuku Komitetu ministara VE „da redefinira, u svjetlu ovog mišljenja, područja od prioritetne važnosti za BiH unutar programa saradnje VE i da za njih dodijeli neophodna sredstva; i poveća svoju političku, finansijsku i tehničku potporu Uredu Sekretarijata VE u BiH³⁴“.

Izvještaj Evropske komisije iz 2003. godine (godinu dana nakon prijema države BiH u VE) jasno navodi da je država BiH primljena u VE sa postprijemnim uvjetima na kojima BiH još uvijek radi³⁵, dok Izvještaj Evropske komisije iz 2012. godine (devet godina kasnije), navodi da je „sveukupno gledano, postignut mali napredak u usklađivanju sa presudom Evropskog suda za ljudska prava u predmetu Sejdić/Finci i uspostavljanju funkcionalnih i održivih institucija³⁶“. Presuda Sejdić/Finci protiv Bosne i Hercegovine potvrdila je prvo, da je Ustav Bosne i Hercegovine suprotan Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava, i drugo, da je karakter države

³³ Par. (17.) Mišljenja PSVE br. 234 iz 2002. „PSVE je u pogledu pravilnog funkcioniranja državnih institucija nametnula niz obaveza koje, između ostalog uključuju, stvaranje zajedničke odbrambene politike, jačanje demokratske kontrole nad oružanim snagama, priznavanje kvalifikacija u obalsti visokog obrazovanja u evropskoj regiji, te osiguranje vlasti države BiH da osigura sprovođenje i onih nadležnosti, koje su trenutno na nivou entiteta, jer su samo vlasti BiH odgovorne“.

³⁴ Stav 21., par. (i). i (ii) Mišljenja PSVE br. 234 iz 2002.

³⁵ Izvještaj Komisije Vijeću o spremnosti BiH za pregovore o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom, od 18.11.2003. godine, str. 12

³⁶ Izvještaj Evropske komisije o napretku BiH u 2012. godini, od 10.10.2012. godine, str. 9

Bosne i Hercegovine nedemokratski³⁷.

Funkcionalne i održive institucije su, zapravo, ključni preduvjet da bi država kandidat za članstvo u VE i Evropskoj uniji (u daljnjem tekstu EU) bila u mogućnosti da ostvari demokratski karakter države, primjenu principa vladavine prava i zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Više je nego očigledno da država BiH nema funkcionalne institucije, jer danas, u najvećem broju razvijenih dobrostojećih država izvršna vlast preuzima skoro sve funkcije države, upravo iz razloga što mora najbrže i najefikasnije djelovati, kako bi odgovorila na brojne zahtjeve njenih građana. BiH ima tzv. Vijeće ministara koje ne predstavlja vladu u navedenom smislu i nije u mogućnosti djelovati na ovim principima. Takođe, država BiH nema vrhovni sud, što onemogućava njene građane tj. sva lica pod jurisdikcijom države, da efikasno koriste pravo na pravično suđenje i pravo na efektivni pravni lijek, čime bi se omogućila jednaka primjena zakona na čitavoj teritoriji države BiH.

Ovdje dolazimo do ključnog pitanja koliko se i kako odgovornost za nepoštivanje ili prethodno neispunjavanje uvjeta za prijem države u članstvo VE može podijeliti između organa VE i države kandidata? U tom smislu, postupak prijema novih članica VE bio je, možemo slobodno reći, rutinski, što znači da se podrazumijevalo da države članice VE ispunjavaju uvjete neophodne za prijem države članice u VE (demokratski izbori i zaštita ljudskih prava propisana ustavom države), i nije bilo nekih detaljnijih provjera da li država kandidat za članstvo u VE ispunjava spomenute

³⁷ 22. decembra 2009. godine donesena je presuda Evropskog suda za ljudska prava u Strasbourgu *Sejdić/Finci protiv BiH*, gdje su dva aplikanta, gosp. Dervo Sejdić i gosp. Jakob Finci, u skladu sa članom 34. EK žalili da im je onemogućeno da se kandidiraju na izborima za Dom naroda i Predsjedništvo BiH zbog njihovog romskog i jevrejskog porijekla, pri čemu su se pozvali na član 3., 13., 14., član 3. Protokola br. 1 i član 1. Protokola br.12. EK. Sud je presudio (sa 14 glasova „za“ i tri glasa „protiv“), da postoji kršenje člana 14. u vezi sa članom 3. Protokola br. 1. koji se odnosi na nemogućnost aplikanata da se kandidiraju na izborima za Dom naroda Bosne i Hercegovine. Dalje, Sud je presudio (sa 16 glasova „za“ i jedan glas „protiv“) da postoji povreda člana 1. Protokola br. 12 zbog nemogućnosti aplikanata da se kandidiraju na izborima za Predsjedništvo BiH; te je jednoglasno presudio da utvrđivanje povrede predstavlja samo po sebi dovoljnu pravednu naknadu za svu nematerijalnu štetu koju su aplikanti pretrpjeli. <http://www.mhrr.gov.ba/uredzastupnika>, pristupljeno 02.05.2013.

uvjete³⁸. Međutim, tek kada su bivše komunističke države počele ulaziti u VE kao ravnopravni kandidati, dosadašnja praksa VE, da provjerava samo izbore i poštivanje ljudskih prava, u velikoj se mjeri izmijenila. U tom smislu, nakon pada Istočnog bloka (1989.) VE je preuzelo aktivniju ulogu u smislu pomoći istočnoevropskim državama, te izradilo niz programa saradnje. U tom pogledu, posebno je značajan Izvještaj o proširenju VE od 16. juna 1992. godine³⁹, gdje se između ostalog naglašava da je jedan od preduvjeta, da bi se država smatrala dijelom evropskog kontinenta „integracija u evropsku kulturu i poimanje same države kao evropske države“. Najveće dostignuće VE jeste pomoć na dostizanju zajedničkih vrijednosti u području vladavine prava i ljudskih prava, pa je rad na transformaciji postkomunističkih društava ka standardima zapadne Evrope postao jedna od glavnih aktivnosti VE: „VE se pretvorilo u organizaciju čiji je glavni zadatak da širi te vrijednosti u bivšim komunističkim državama i pomogne im u procesu tranzicije. Uloga čuvara i zaštitnika i zapadnoevropski karakter VE zamijenjeni su ‘misionarskim’ radom na preobražaju istočne Evrope“⁴⁰.

2. Bosna i Hercegovina kao demokratska država

Bečka deklaracija šefova država i vlada država članica Vijeća Evrope usvojena 1993. godine posebno naglašava demokratski karakter države: „Vijeće Evrope je najznačajnija evropska politička institucija koja je sposobna da primi, na ravnopravnoj osnovi i u stalne strukture, demokratske zemlje Evrope koje su se oslobodile komunističkog ugnjetavanja“⁴¹. Sve države VE, posebno Centralne i Istočne Evrope, koje su *a priori* demokratske i pravne, zastupaju politiku otvorenosti i saradnje, dok se sa druge strane VE obavezuje, da će razvijati programe koje će i dalje pomagati razvoj demokratske tranzicije.

³⁸ *Report on the Proceedings of the First Session of the Council of Europe: with realted documents, Strasbourg, 8th September 1949, Great Britain Foreign Office, Council of Europe, p. 3*

³⁹ Vidjeti šire „Information report on the enlargement of the Council fo Europe (16June 1992), Doc. 6629“, <http://www.cvce.eu/viewer/-/content/7b6ce3b7-8e8e-42b8-bc34-5f0494a23a5f/en>, stranici pristupljeno 01.05.2013.

⁴⁰ Đerić, Vladimir, *Članstvo u Savetu Evrope – uslovi, postupak prijema i nadzor nad izvršenjem obaveza*, Beogradski centar za ljudska prava, 2001., str. 17

⁴¹ http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/archives/other_texts/2vienna/declaration/declaration_vienna_summit_EN.asp, par. 6, stranici pristupljeno 02.05.2013.

Bosna i Hercegovina je ustavno definirana kao „demokratska država, koja funkcionira sukladno zakonu i temeljem slobodnih i demokratskih izbora⁴²“. Postavlja se pitanje koliko smo, zapravo, ostvarili prvi od tri temeljna uvjeta iz Strabourga, što bi trebalo da bude put ka Evropskoj uniji? Pozicija EK definirana je Aneksom 4 – Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH⁴³ koji predstavlja Ustav BiH, gdje se navodi da se EK u Bosni i Hercegovini primjenjuje direktno i da ima prednost nad svakim drugim pravom u BiH⁴⁴. Međutim, situacija na terenu je sasvim drugačija. Država Bosna i Hercegovina trenutno nije u mogućnosti da ispoštuje osnovna ljudska prava i temeljne slobode.

Danas, 2013. godine, skoro četiri godine od donošenja presude Sejdić/Finci, prema kojoj država BiH još uvijek nije postupila, situacija se ni najmanje nije promijenila iako „države preuzimaju obavezu da se povinuju konačnoj presudi Suda u svakom predmetu u kojem su stranke, a konačna odluka Suda se dostavlja Komitetu ministara koji nadgleda njeno izvršenje“⁴⁵. Komitet ministara, kao izvršni organ VE može svakoj državi članici VE, ‘koja teško krši odredbe člana 3. Statuta VE suspendirati pravo zastupanja i pozvati je da se povuče⁴⁶. pod uvjetima predviđenim u članu 7’. Ukoliko se država članica takvom pozivu ne odazove, Komitet ministara može odlučiti da njezino članstvo u VE prestaje od dana koji Odbor odredi⁴⁷. Do današnjeg dana Komitet ministara nije iskoristio pravo suspenzije i zastupanja u

⁴² Član 2. Ustava Bosne i Hercegovine – Aneksa 4 Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini

⁴³ Član 2.2 Ustava BiH, „Republika Bosna i Hercegovina, Republika Hrvatska i Savezna Republika Jugoslavija (“Stranke) potpisale su u Parizu, 14. decembra 1995., Opći okvirni sporazum za mir u BiH, „priznajući potrebu za sveobuhvatnim sporazumom radi okončanja ‘tragičnog sukoba u regionu’, te želeći pridonijeti tom cilju i promicati trajni mir i stabilnost“.

⁴⁴ Vidi šire objašnjenje o supremaciji EK nad Ustavom BiH u: Ljudska prava u Bosni i Hercegovini, 2008., Živanović, Miroslav ur., autori: ekspertni tim saradnika Centra za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu; Centar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 2009., str. 31-32., i Sadiković, Lada, „Nadustavni karakter Evropske konvencije o ljudskim pravima u Bosni i Hercegovini“, Pregled, Sarajevo, Januar-april 2012., broj 1., str. 57-72.

⁴⁵ Član 46 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava

⁴⁶ Član 7. Statuta Vijeća Evrope

⁴⁷ Član 8. Statuta Vijeća Evrope

odnosu na državu BiH, članicu VE, koja je ‘teško prekršila’ uvjete iz člana 3. Statuta VE, iako je zastupnica u Evropskom parlamentu Doris Pack tražila „suspenziju finansijske pomoći Evropske unije iz IPA fondova te da se od primjene obustavi privremeni sporazum o trgovini BiH i EU“⁴⁸.

Reakcije vladajućih institucija na spomenutu presudu ne ulijevaju mnogo optimizma, što govori u prilog tome, da se država BiH ne može pozvati na svoje ‘demokratsko opredjeljenje’. Presuda Sejdić/Finci je u svakom slučaju ‘historijska presuda’ jer je pokrenula čitavo pitanje odnosa Ustava BiH – Aneksa 4 Dejtonskog sporazuma i EK, kao dokumenta koji je direktno primjenjiv i ima nadustavni karakter. Iako su mišljenja različita, od onih koji smatraju da je rješenje presude vrlo sofisticirano, do onih koji samtraju da je etničko, jezičko, pa čak i matematičko rješenje, suština implementacije spomenute presude.

Kada se, međutim, posle presude Sejdić/Finci objavi presuda dr. Ilijaz Pilav protiv BiH, koja uklanja diskriminaciju pojedinaca koji pripadaju tzv. konstitutivnim narodima, još ozbiljnije će se nametnuti pitanje od krucijalnog značaja, koliko je zaista država BiH, sa trenutnim ustavnim uređenjem, zaista sposobna da svim licima pod svojom jurisdikcijom obezbijedi ljudska prava i osnovne slobode. Pilav je još davne 2007. godine tužio državu BiH Evropskom sudu za ljudska prava u Starzbourgu, jer mu nije dopušteno da se kao Bošnjak kandidira za člana Predsjedništva BiH iz Republike Srpske. S obzirom da se već šest godina očekuje donošenje presude u predmetu „dr Ilijaz Pilav protiv BiH“, usklađivanje Ustava BiH sa EK prema ovoj presudi odnosilo bi se na sve građane BiH - ‘lica pod jurisdikcijom države BiH’ prema članu 1. EK, što bi „političke pregovore oko ustavnih promjena, slažu se i političari i analitičari, moglo dodatno usložniti“⁴⁹. Dok dr. Pilav smatra da se uopšte ne postavlja pitanje hoće li presuda biti riješena u njegovu korist ili ne⁵⁰, jedni su mišljenja da bi „daleko

⁴⁸ <http://www.oslobodjenje.ba/vijesti/bih-eu/kacin-amandman-doris-pack-je-opomena-pred-isključenje-stranici> pristupljeno 17.06.2013.

⁴⁹ <http://www.slobodnaevropa.org/content/presuda-u-slucaju-pilav-otezace-pregovore-oko-ustavnih-promjena/24654193.html>, stranici pristupljeno 02.05.2013., autor Tina Jelin Dizdar

⁵⁰ *Ibidem*, Radio Slobodna Evropa „Sud je otprilike, koliko su meni dostupne informacije, zadnjih mjeseci namjerno odugovlačio sa donošenjem presude u moju korist, da bi se dala šansa državi BiH da implementira presudu Sejdić/Finci“

važnije bilo riješiti ovaj slučaj Pilav jer bi postavio pitanje entitetskih granica i svega drugog⁵¹“, dok drugi smatraju „da je BiH primarno ispunila svoju obavezu, a to je usklađivanje svih odredbi Ustava s Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava, danas ne bismo imali ni slučaj Sejdić/Finci, ali ni budući slučaj Pilav⁵²“.

Ovdje dolazimo do mogućeg rješenja u pogledu i donošenja i izvršavanja presuda Evropskog suda za ljudska prava u Strasbourgu. Sud za ljudska prava raspolaže sa mehanizmom tzv. „pilot – presude“ – kojom „omogućuje odgovornoj državi da jedan društveni problem riješi načelnim putem i izbjegne seriju presuda u kojima bi pred Sudom bila oglašena odgovornom za povredu ljudskih prava“⁵³. Međutim, ukoliko država članica VE koja je odgovorna za predmete ne izvrši presudu, sve predstavke će biti predmet posebnih sudskih presuda, što će samo otežati položaj odgovorne države. Iako Evropski sud u nekim predmetima zauzima stanovište da u određenim državama postoji sistemski problem (što je više nego očigledno da u državi BiH postoji takav problem sa poštivanjem ljudskih prava i sloboda i neusaglašenosti Ustava BiH sa EK, jer su sve presude od 2002. godine do 2012. godine donesene u korist aplikanta pojedinca a protiv demokratske države)⁵⁴, i tom prilikom donese tzv. ‘pilot – presude’, takvo postupanje ipak nije obavezno. Evropski sud za ljudska prava naime, daje priliku državi članici VE da samostalno primijeni one mjere koje smatra svrsishodnim u datom slučaju⁵⁵.

3. Bosna i Hercegovina je ustavno zasnovana na principu vladavine prava

Države koje su promijenile politički sistem i prešle iz jednopartijskog u višepartijski sistem, te samim tim uspostavile demokratski način vršenja vlasti, suočavaju se danas sa mnogobrojnim izazovima. Princip vladavine

⁵¹ Ćazim Sadiković, *Ibidem*, *Radio Slobodna Evropa*

⁵² Srđan Dizdarević, *Ibidem*, *Radio Slobodna Evropa*

⁵³ Popović, Dragoljub, *Evropsko pravo ljudskih prava*, *JP Službeni glasnik* 2012., str. 438.

⁵⁴ www.echr.coe.int, i http://www.mhrr.gov.ba/ured_zastupnika/odluke/default.aspx?id=170&langTag=bs-BA, stranicama pristupljeno 03.05.2013.

⁵⁵ *Vidi šire o tome: Popović, Dragoljub, Evropsko pravo ljudskih prava, JP Službeni glasnik* 2012., str. 437-439.

prava, u okviru kojeg je jedino moguće ostvariti uvjete neophodne za članstvo u euroatlanskim organizacijama, predstavlja svakako jedan od strateških ciljeva svih demokratski opredjeljenih država danas. Lord Paddy Ashdown, s pravom na prvo mjesto stavlja funkcioniranje države na principu vladavine prava: „Vjerovali smo, da je demokracija i mjerenje njenog uspjeha brojem organiziranih izbora naš najviši prioritet. U međuvremenu smo došli do spoznaje da je na prvom mjestu princip vladavine prava, o čemu ovisi i funkcionalna ekonomija, slobodni i fer politički sistemi, razvoj civilnog društva i povjerenje javnosti u policiju i sudove“⁵⁶.

Princip vladavine prava, je kompleksan pojam kojeg je teško obuhvatiti na cjelovit način ali u najvećoj mjeri obuhvata „princip upravljanja u kojem su sve osobe, institucije i entiteti, javni i privatni, uključujući i samu državu, odgovorni zakonu koji je javno proglašen, koji se jednako sprovodi i na osnovu kojeg se neovisno odlučuje, u saglasnosti sa međunarodnim normama i standardima ljudskih prava. Vladavina prava takođe zahtijeva mjere koje osiguravaju pridržavanje principa supremacije zakona, jednakosti pred zakonom, odgovornosti prema zakonu, pravednosti u primjeni zakona, podjeli vlasti, participiranju u donošenju odluka, pravne izvjesnosti, izbjegavanju arbitrarnosti i proceduralne i pravne transparentnosti“⁵⁷. Suprotno tome, široko i nedovoljno precizno definirana ovlaštenja različitih organa predstavljaju glavnu prepreku na putu ka demokratskom društvu koje se zasniva na vladavini prava⁵⁸.

Prema do sada navedenom, može se zaključiti da ulazak države u VE pretpostavlja određeni stepen afirmacije principa vladavine prava i zaštite ljudskih prava. Statut VE izričito navodi da država koja pristupa VE priznaje princip vladavine prava. Pojedini autori navode nekoliko elemenata koncepta vladavine prava, gdje se ispituje „da li država kandidat ima ustav koji bi mogao da posluži kao osnova za demokratske institucije i vladavinu

⁵⁶ UN High Representative Lord Paddy Ashdown, *What I Learned in Bosnia*, 2002

⁵⁷ USAID, *Department of Defence, Department of State Security Sector Reform*, p.4, Jan 15, 2009, UN Doc. S/2004/616 (2004), para. 6, vidjeti takođe UN Doc. A/61/636-S/2006/980 (2006)

⁵⁸ Dimitrijević Vojin, *Jugoslovensko vojno zakonodavstvo: usaglašenost sa standardima ljudskih prava i principima demokratije, u pregled jugoslovenskih propisa o sektoru bezbjednosti: status ljudskih prava i demokratske kontrole*, ur. Philipp Fluri i Miroslav Hadžić, Beograd, 2002., str. 10

prava, ali i princip podjele vlasti u smislu neovisnosti i nepristrasnosti pravosuđa⁵⁹. Probleme u vezi sa ustavom imali su Albanija⁶⁰ i Ukrajina⁶¹. Međutim, ono što je važno napomenuti, jeste, da su organi VE pomogli i Albaniji i Ukrajini da napišu ustave, nakon čega su i usvojeni. S pravom se postavlja onda pitanje, zašto organi VE, np. Venecijanska komisija, kao savjetodavno tijelo VE, nisu pružili pomoć pri pisanju ustava države BiH, koji bi zadovoljio sve norme zajedničkih vrijednosti i naslijeđa Evrope, demokratije, vladavine prava i zaštite ljudskih prava i sloboda, kada je više nego očigledno da nepredka nema već jedanaest godina.

Mevlut Cavasoglu, predsjednik Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope i Caroline Ravoud, bivša šefica Ureda VE u BIH, godinama su ukazivali na obaveze koje je BiH prijemom u ovu međunarodnu organizaciju preuzela na sebe, a koje još uvijek nije ispoštovala: „Probleme kakve danas imamo sa BiH, imali samo samo u Moldaviji; ako se ne otklone, VE će sankcionisati BiH“⁶². Predsjednik PSVE jasno je naglasio, još 2011. godine da su razlike u mišljenjima povodom šire promjene ustava brojne, i ne mogu se svoditi samo na provođenje sudske presude. Cavasoglu smatra da su nam potrebne temeljitije ustavne reforme, ali i da država članica mora ispuniti svoje

⁵⁹ Đerić, Vladimir, *Članstvo države u Savetu Evrope, uslovi, postupak prijema i nadzor nad izvršenjem presuda*, Beogradski centar za ljudska prava, 2001., str. 41-42

⁶⁰ *Opinion No. 189 (1995) on the application by Albania for membership of the Council of Europe*, <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta95/EOP189.htm>, stranici pristupljeno 02.05.2013. U slučaju Albanije, u trenutku prijema Albanija nije imala novi demokratski ustav, pa je PSVE smatrala da je dovoljno da postoji niz zakonskih akata s ustavnom snagom koji garantuju načela demokratskog društva i podjele vlasti;

⁶¹ <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta95/EOP190.htm>, Parliamentary Assembly, *Opinion No. 190 (1995) on the application by Ukraine for membership of the Council of Europe*, stranici pristupljeno 02.05.2013. U slučaju Ukrajine, postojao je ustavni aranžman o kome su se usaglasili predsjednik i Parlament, a koji je važio do usvajanja ustava, što nije predstavljalo prepreku za pristupanje VE.

⁶² Cavasoglu, Mevlut, *Slobodna Bosna*, 31.03.2011., str. 47-49 – „Razgovarao sam sa političarima o provođenju presude Evropskog suda, svi se slažu da ona treba biti provedena, ali razlike u mišljenjima sa javljaju kad govorimo o široj reformi ustava. Smatramo da se one ne mogu svoditi na provođenje sudske presude, potrebne su nam temeljitije reforme, a prije svega ustavne reforme u BiH su uzrok naše najveće zabrinutosti .. Nisam pristalica sankcija, ali svaka zemlja članica mora ispuniti svoje obaveze. Sada u BiH imamo neku vrstu zamršenog političkog čvora“.

preuzete obaveze. Komitet za ljudska prava UN-a, takođe je izrazio 2007. godine svoju zabrinutost nakon odbijanja relevantnih ustavnih amandmana iz 2006. godine, koji nisu prošli parlamentarnu proceduru. Krajem 2006. godine, održani su opći parlamentarni izbori i „dogovoreno je da se nakon izbora nastavi sa dogovorima i radom na ustavnim rješenjima, gdje će biti sadržana i rješenja koja se odnose na prava „ostalih“, ali do toga još uvijek nije došlo“⁶³.

PSVE održala je 2006. godine raspravu po hitnoj proceduri o ustavnim reformama u BiH, nakon čega je donesena Rezolucija 1513 o jačanju demokratskih institucija u BiH⁶⁴. Ta Rezolucija jasno je naglasila, da država BiH mora etničko predstavljanje zamijeniti građanskim predstavljanjem, da se sistem političkog odlučivanja učini efikasnijim i najvažnije, da se teritorijalno uredi država BiH na pravi način. Na žalost moramo konstatovati, da već sedam godina ništa od toga nije urađeno. 2008. godine PSVE je donošenjem Rezolucije 1626 ponovno pozvala sve političke stranke da odmah, nakon lokalnih izbora u oktobru 2008. godine ponovo otpočnu dijalog o reformi, u suradji sa Venecijanskom komisijom VE (par. 8), kako bi se do oktobra 2010. godine sastavio i novi ustav⁶⁵, kao što je to preporučeno od strane PSVE u Rezoluciji 1513 iz 2006. godine⁶⁶. Iako PSVE donosi rezolucije koje nemaju obvezujući karakter, svaka država članica VE nastoji da ih ispoštuje, prvo, upravo iz razloga što one predstavljaju prihvaćene obaveze prema članstvu u VE, i drugo, te obaveze, koje rezolucije nameću poklapaju se u najvećoj mjeri sa obavezama koje nameće Evropska unija i to prvenstveno na najvećem dostignuću VE, a to su ljudska prava i temeljne slobode. Svaka od navedenih rezolucija stalno naglašava permanentnu

⁶³ Prvi periodični izvještaj Bosne i Hercegovine, sačinjen na zahtjev Komiteta UN-a, Sarajevo, decembar, 2007., str. 6

⁶⁴ <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta06/ERES1513.htm>, stranici pristupljeno 13.05.2013. godine

⁶⁵ Rezolucija PSVE 1626 iz 2008. Godine, par. 8: „In particular, as regards constitutional reform, the Assembly calls upon all the political stakeholders to re-launch dialogue about the various reform proposals immediately after the October 2008 local election, in close co-operation with the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), with a view to drafting and adopting a new constitution before October 2010, as previously recommended by the assembly in Resolution 1513 (2006)“.

⁶⁶ <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta08/ERES1626.htm>, stranici pristupljeno 03.05.2013. godine

obavezu usklađivanja Ustava BiH sa EK. Međutim, poseban akcenat se stavlja i na obavezu države BiH da imenuje svoje predstavnike u svim tijelima VE, posebno Venecijanskoj komisiji, Evropskoj komisiji za borbu protiv rasizma i netolerancije (ECRI) i Evropskom komitetu za sprječavanje mučenja (CPT).

I zaključno, Evropski komesar za proširenje Štefan Fuller navodi da „nedostatak aktivnosti lidera političkih partija u vezi sa pitanjima Evropske unije zasigurno će ugroziti proces evropskih integracija BiH, kao i status kredibilnog partnera EU. Još jedni opći izbori koji krše Evropsku konvenciju o ljudskim pravima bili bi neprihvatljivi i ozbiljno bi doveli u pitanje legitimnost i kredibilitet izabranih tijela u zemlji“⁶⁷. Nakon slijeda događaja od 2002. godine pa do danas i svih do sada donesenih, kako rezolucija PSVE, tako i raznih izjava visokih dužnosnika, pitamo se s pravom, da li su svi do sada održani izbori bili prihvatljivi i kredibilni?

Visoko mjesto koje država BiH zauzima na Indeksu nefunkcionalnih država (Failed State Index) pokazuje, da nismo država koja je u mogućnosti da ispuni uvjete VE i samim tim ne može napredovati ka Evropskoj uniji i NATO-u. Nobelovac Jozef Stiglic potvrđuje prethodni argument izjavom da su „zemlje Balkana, među kojima je i BiH, propustile šansu da u prethodnom periodu razviju stabilne i snažne ekonomije ... loše stanje u ekonomijama eurozone, koje će se, kako je najavljeno iz Međunarodnog monetarnog fonda, nastaviti i u narednom periodu, loša je vijest za zemlje poput BiH. Očigledno je da će slabost u eurozoni pogoditi sve zemlje u regionu jugoistočne Evrope“⁶⁸.

Stiglic naglašava da zemlje u regionu nisu uspostavile snažne ekonomije, smatra da postoji entuzijizam da se prijeđe s komunističke na tržišnu ekonomiju, ali taj proces nije baziran na čvrstim temeljima. Posebno država BiH nema snažnu ekonomiju, državne institucije i sve ostalo neophodno da se odupre recesiji u eurozoni. Za takvu situaciju ne mogu se okriviti samo jedni ili drugi politički akteri u našoj državi. Ali se pri tome, svakako, ne smiju amnestirati niti institucije međunarodne zajednice sa Visokim predstavnikom niti institucije EU-e, ali ni vršioци vlasti na nacionalnom

⁶⁷ *Oslobođenje*, 12.04.2013., str. 2

⁶⁸ *Stiglic, Jozef, Dnevni avaz*, 22.04.2013., str. 2

nivou (vladajuće političke partije). Samo zajedničkim snagama država BiH može ispuniti postprijetne obaveze VE, usaglasiti Ustav BiH sa EK, i izvršiti ustavne reforme, koje su joj toliko puta već naložene.

Zaključak

Sa sigurnošću se može ustvrditi da država Bosna i Hercegovina, ni nakon osamnaest godina od potpisivanja Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, nije primijenila Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Takođe, država Bosna i Hercegovina nije iskoristila prednosti koje su joj pružene članstvom u Vijeću Evrope.

Odgovornost za ovaj veliki propust snose, kako organi međunarodne zajednice (UN, OHR, EU, VE), tako i svakako, domaći političari. Rješenje za sve ovo može se naći u ustavnim promjenama, kojima bi osnažila država Bosna i Hercegovina i, prema tome, naravno, primijenila Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava. Bosna i Hercegovina bi, kao moderna pravna i demokratska država ojačala svoje institucije i na taj način zaštitila osnovna ljudska prava i temeljne slobode.

Ustav Bosne i Hercegovine posebno je definirao status države Bosne i Hercegovine kao demokratske države, koja djeluje na principu vladavine prava i koja ima slobodne demokratske izbore. Na jedinstven način propisao je i obavezu poštivanja ljudskih prava i temeljnih sloboda, te istovremeno odredio poseban status Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, gdje se jasno propisuje, da se Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava izravno primjenjuje u Bosni i Hercegovini i da ima prioritet nad svakim drugim pravom u Bosni i Hercegovini.

Iako je u Aneksu 4 Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini precizirana obaveza usklađivanja entitetskih ustava sa Ustavom BiH u roku od tri mjeseca od stupanja na snagu ovog ustava, to do danas nije učinjeno. Bosna i Hercegovina već na samom početku implementacije mirovnog sporazuma nije postupila po obavezi koju joj je nametnuo Aneks 4 tj. nije izmijenila ustave entiteta kako bi ih dovela u saglasnost sa Ustavom BiH. A Ustav BiH još uvijek nije usklađen sa Evropskom konvencijom za

zaštitu osnovnih ljudskih prava i temeljnih sloboda, iako je to već više puta naloženo od strane Evropske komisije i drugih međunarodnih institucija.

Ova dejtonska obaveza države BiH, da zaštiti osnovna ljudska prava i i slobode, istovremeno je i obaveza Visokog predstavnika međunarodne zajednice, čija je funkcija da ustanovljava političke i ustavne institucija u BiH, unapređuje poštovanje ljudskih prava, radi na povratku raseljenih lica i izbjeglica te održava slobodne i fer izbore. Posebno je važno naglasiti, da je Opći okvirni sporazum za mir predvidio i moguće situacije, koje državne institucije neće moći same riješiti. Iz tog razloga, uloga Visokog predstavnika, kao „vrhovnog tumača civilnog dijela sporazuma“ se ogleda u nadziranju implementacije mirovnog sporazuma ali i djelovanju u onim situacijama gdje Visoki predstavnik procijeni da je potrebno razriješenje bilo kojih poteškoća koje proizilaze u vezi sa civilnom implementacijom mirovnog sporazuma.

Parlamentarna skupština Vijeća Evrope više je puta izričito naglasila, da bi državne institucije trebalo ojačati na račun institucija na entitetskom nivou, ukoliko bude potrebno i revizijom Ustava u tom cilju, dok prema Aneksu 10 Dejtonskog sporazuma, Visokog predstavnika smatra odgovornog za nadgledanje primjene civilnih aspekata mirovnog sporazuma, iz čega možemo zaključiti, da je država BiH bila dužna i prije zvaničnog prijema u VE, raditi na jačanju državnih institucija na račun entitetskih institucija. Iako je politika Vijeća Evrope od otvaranja Ureda u Sarajevu vrlo konzistentna, do danas je jako malo učinjeno na efikasnoj implementaciji mirovnog sporazuma i konsolidaciji demokratske stabilnosti. Međutim, ono što je već tada naloženo državi BiH jeste primjena principa vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, te nastavak započete demokratske reforme s ciljem potpunog usklađivanja cjelokupnog zakonodavstva sa principima i standardima VE, što takođe nije urađeno. Jasno i precizno je više puta naglašena obaveza države BiH da kontinuirano ispituje kompatibilnost zakonodavstva sa Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, zajedno sa organima Vijeća Evrope.

Funkcionalne i održive institucije, zapravo, su ključni preduvjet, da bi država kandidat za članstvo u VE i Evropskoj uniji bila u mogućnosti da ostvari demokratski karakter države, primjenu principa vladavine prava i

zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Po tom pitanju je takođe vrlo malo učinjeno s obzirom da država BiH i dalje nema vrhovni sud, što onemogućava njene građane tj. sva lica pod jurisdikcijom države, da efikasno koriste pravo na pravično suđenje i pravo na efektivni pravni lijek, čime bi se omogućila jednaka primjena zakona na čitavoj teritoriji države BiH.

Iz svega se može zaključiti, da se odgovornost za nepoštivanje ili prethodno neispunjavanje uvjeta za prijem države u članstvo VE može podijeliti između organa VE i države kandidata, pogotovo što je postupak prijema novih članica u VE bio rutinski, što znači da se podrazumijevalo da države članice VE ispunjavaju uvjete neophodne za prijem države članice u VE (demokratski izbori i zaštita ljudskih prava propisana ustavom države). Međutim, dolaskom bivših komunističkih država dosadašnja praksa VE, da provjerava samo izbore i poštivanje ljudskih prava, u velikoj se mjeri izmijenila. Međutim, integracija u evropsku kulturu i poimanje same države kao evropske države ostaje fundament za daljnje napredovanje.

Iako je BiH demokratska država, koja funkcioniра sukladno zakonu i temeljem slobodnih i demokratskih izbora, a pozicija EK definirana je Aneksom 4 – Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH koji predstavlja Ustav BiH, gdje se navodi da se EK u Bosni i Hercegovini primjenjuje direktno i da ima prednost nad svakim drugim pravom u BiH, situacija na terenu je sasvim drugačija. S pravom se može zaključiti da država Bosna i Hercegovina ne poštuje osnovna ljudska prava i temeljne slobode, i nije se povinovala konačnoj presudi Suda za ljudska prava u slučaju Sejdić/Finci. Mišljenja o implementaciji 'historijske presude' su vrlo različita. Jedni smatraju da je rješenje presude vrlo jednostavno, do onih koji predlažu, etničko, jezičko, pa čak i matematičko rješenje. Sa druge strane, suština implementacije predstavlja ključno pitanje primjene i značaja zaštite ljudskih prava u BiH, garantovanih EK i njenim protokolima.

Moguće rješenje u pogledu i donošenja i izvršavanja presuda Evropskog suda za ljudska prava u Strasbourgu, moglo bi biti mehanizam tzv. „pilot – presude“ – kojom se omogućuje odgovornoj državi da problem riješi načelnim putem, čime bi se izbjegle brojne presude, u kojima bi država BiH pred Evropskim sudom za ljudska prava bila proglašena odgovornom za nepoštivanje temeljnih ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Prema do sada navedenom, može se zaključiti da ulazak države u VE pretpostavlja određeni stepen afirmacije principa vladavine prava i zaštite ljudskih prava. Statut VE izričito navodi da država koja pristupa VE priznaje princip vladavine prava. Ono što je ovdje važno napomenuti, jeste, da su organi VE pomogli Albaniji, Ukrajini i dr. da napišu ustave, nakon čega su i usvojeni. S pravom se onda zaključuje, da je Venecijanska komisija, kao savjetodavno tijelo VE, trebala pružiti pomoć i BiH pri pisanju ustava, koji bi zadovoljio sve norme zajedničkih vrijednosti i naslijeđa Evrope, demokracije, vladavine prava i zaštite ljudskih prava i sloboda, kada je više nego očigledno da napredka nema već jedanaest godina.

Primjetno je, da tokom ovih svih osamnaest godina implementacije mira u pogledu primjene EK postoje dva suprotna stanovišta, koja inače ne bi smjela postojati. Naime, VE konsekventno stoji na stanovištu kroz Rezoluciju PS VE da je EK elementarni referentni uvjet za kredibilnu aplikaciju u EU-u, dok funkcioneri EU-e insistiraju na stanovištu da je za sve to dovoljno primjeniti jednu presudu Suda u Strasbourgu (slučaj Sejdić/Finci). Iz svega do sada iznesenog, može se zaključiti, da je mjedoravna konzistentna politika Vijeća Evrope prema BiH.

Stoga se nameće zaključak, da država BiH nije ni demokratska ni pravna država koja poštuje ljudska prava i slobode, te kao takva, ne može biti ravnopravan partner Evropskoj uniji. Evropski komesar za proširenje Štefan Fulle nije u pravu kada kaže, da samo nedostatak aktivnosti lidera političkih partija u vezi sa pitanjima Evropske unije može ugroziti proces evropskih integracija BiH, kao i status kredibilnog partnera EU. Mnogo je tu faktora, između ostalog i ekonomska dimenzija razvoja države, gdje je BiH, propustila šansu da u prethodnom periodu razvije stabilnu i snažnu ekonomiju. Za takvu situaciju ne mogu se okriviti samo jedni ili drugi politički akteri u našoj državi. Ali se pri tome, svakako, ne smiju amnestirati niti institucije međunarodne zajednice sa Visokim predstavnikom niti institucije EU-e, ali ni vršioci vlasti na nacionalnom nivou (vladajuće političke partije). Samo zajedničkim snagama država BiH može ispuniti postprijemne obaveze VE, usaglasiti Ustav BiH sa EK, i izvršiti ustavne reforme, koje su joj toliko puta već naložene.

Literatura

- Ashdown, Paddy, UN High Representative, *What I Learned in Bosnia*, 2002
- Cavasoglu, Mevlut, Slobodna Bosna, 31.03.2011.
- Dimitrijević, Vojin, *Jugoslovensko vojno zakonodavstvo: usaglašenost sa standardima ljudskih prava i principima demokratije*, u pregled jugoslovenskih propisa o sektoru bezbjednosti: status ljudskih prava i demokratske kontrole, ur. Philipp Fluri i Miroslav Hadžić, Beograd, 2002.
- Đerić, Vladimir, Članstvo države u Savetu Evrope, uslovi, postupak prijema i nadzor nad izvršenjem presuda, Beogradski centar za ljudska prava, 2001.
- *Information report on the enlargement of the Council of Europe (16 June 1992), Doc. 6629*“,
- Izveštaj Evropske komisije o napredovanju za 2012. godinu
- Izveštaj Komisije Vijeću o spremnosti BiH za pregovore o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom, od 18.11.2003. godine
- Madacki, Saša i Karamehić, Mia, ur., *Dvije škole pod jednim krovom*, Centar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu i Asocijacija Alumni centra za interdisciplinarne postdiplomske studije (ACIPS), 2009.
- Majer, Tomas, *Identitet Evrope*, JP „Službeni glasnik“, Beograd 2009.
- Mišljenje Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope br. 234 (2002.)
- Opinion No. 189 (1995) on the application by Albania for membership of the Council of Europe, Parliamentary Assembly
- Opinion No. 190 (1995) on the application by Ukraine for membership of the Council of Europe
- Oslobođenje, 12.04.2013.
- Popović, Dragoljub, *Evropsko pravo ljudskih prava*, JP Službeni glasnik 2012.
- Prvi periodični izvještaj Bosne i Hercegovine, sačinjen na zahtjev Komiteta UN-a, Sarajevo, decembar, 2007.
- Report on the Proceedings of the First Session of the Council of Europe: with related documents, Strasbourg, 8th September 1949, Great Britain Foreign Office, Council of Europe
- Rezolucija PSVE 1626 iz 2008.
- Sadiković, Lada, „*Nadustavni karakter Evropske konvencije o ljudskim pravima u Bosni i Hercegovini*“, Pregled, Sarajevo, januar-april 2012., broj 1.

- Sadiković, Lada, „*Ustav Bosne i Hercegovine i Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda*“, Centar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 2010.
- Sadiković, Lada, „*Država u evropskom poretku*“, TKD Šahinpašić, Sarajevo, 2005.
- Spahić, Taib, *Razvoj nacionalnih policija u Evropi*, Sarajevo, 2012.
- Statut Vijeća Evrope od 5. maja 1949. godine (European Treaty Series ETS)
- Stiglic, Jozef, Dnevni avaz, 22.04.2013., str. 2
- Tamanaha Z. Brian, *On The Rule of Law, History, Politics, Theory*, Cambridge University Press, 2004
- UN Doc. A/61/636-S/2006/980 (2006)
- UN Doc. S/2004/616 (2004)
- USAID, Department of Defence, Department of State Security Sector Reform, Jan 15, 2009
- Živanović, Miroslav ur., autori: ekspertni tim saradnika Centra za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu; *Ljudska prava u Bosni i Hercegovini, 2008.*, Centar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 2009.
- <http://www.cvce.eu/viewer/-/content/7b6ce3b7-8e8e-42b8-bc34-5f0494a23a5f/en>
- http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/archives/other_texts/2vienna/declaration/declaration_vienna_summit_EN.asp
- [http://www.mhrr.gov.ba/ured_zastupnika/novosti/default.aspx?id=1008&langTag=bs-BA,](http://www.mhrr.gov.ba/ured_zastupnika/novosti/default.aspx?id=1008&langTag=bs-BA)
- <http://www.slobodnaevropa.org/content/presuda-u-slucaju-pilav-otezace-pregovore-oko-ustavnih-promjena/24654193.html>
- www.echr.coe.int
- <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta95/EOPI190.htm>
- <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta06/ERES1513.htm>
- <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta08/ERES1626.htm>