
Lada SADIKOVIĆ¹

Bosna i Hercegovina i Savjet Evrope

Bosnia and Herzegovina and Council of Europe

Ulazak BiH u Savjet Evrope, označio je veliku promjenu u mjestu ove države u evropskom sistemu zaštite ljudskih prava. Naime, umjesto odredbe koju sadrži Ustav Bosne i Hercegovine da se u Bosni i Hercegovini izravno primjenjuju ljudska prava i osnovne slobode sadržane u Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava, sada se primjenjuje Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava u cjelini, što znači i svi kontrolni mehanizmi Evropske konvencije među kojima, svakako, najveću ulogu ima Evropski sud za ljudska prava sa sjedištem u Strasbourgu. Ako je Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava referencijalni instrument Evropske unije, onda država Bosna i Hercegovina mora, prije svega, što je moguće prije, svoj ustav i pravni sistem u cjelini uskladiti sa Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava. Istovremeno, Bosna i Hercegovina treba iskoristiti sve - svakako ne male - mogućnosti koje joj pruža članstvo u Savjetu Evrope da bi ostvarila uspješan ekonomski, demokratski, kulturni i svaki drugi socijalni prosperitet koji je svojstven savremenim evropskim državama. Tada, će se Bosna i Hercegovina, sasvim normalno, naći i u članstvu Evropske unije.

1) Prioritet Konvencije nad svakim pravom u Bosni i Hercegovini

Bosna i Hercegovina je potpisnica Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i sve što je dosad rečeno o mjestu države u evropskom sistemu zaštite ljudskih prava odnosi se u potpunosti i na nju. Da bi bila primljena u Savjet Evrope (24. aprila 2002) i ratificirala Evropsku

¹ Dr sci., docent na Fakultetu kriminalističkih nauka Univerziteta u Sarajevu

konvenciju za zaštitu ljudskih prava (12. jula 2002), Bosna i Hercegovina je morala biti prethodno priznata kao demokratska država koja djeluje na principu vladavine prava i koja ima slobodne i demokratske izbore.²

Demokratski karakter države Bosne i Hercegovine određen je i brojnim međunarodnim ugovorima koje je ova država potpisala, kao što su, u prvom redu, Statut Savjeta Evrope, Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava, Evropska povelja o lokalnoj samoupravi i dr. Sudeći prema datoj definiciji države, demokratski karakter države Bosne i Hercegovine je uvjetovan primjenom dva principa i to:

- vladavina prava, i
- slobodni i demokratski izbori.

Taj demokratski karakter države Bosne i Hercegovine izražen je i u Preambuli Ustava Bosne i Hercegovine. Tu se, uz ostalo, naglašava da su «demokratske institucije vlasti i pravični postupci najbolji način da se osiguraju skladni odnosi u okviru pluralističkog društva», kakvo je bez sumnje bosanskohercegovačko društvo. Demokratski karakter države Bosne i Hercegovine proklamiran je i svim poznatim i najvažnijim dokumentima svih onih organizacija savremene Evrope, u kojima država Bosna i Hercegovina ima svoje oficijelno mjesto.

Na taj način s pravom se može uzeti da sve ono što je dosad napisano o odnosu države - članice Savjeta Evrope i potpisnice Evropske konvencije u evropskom sistemu zaštite ljudskih prava važi i za Bosnu i Hercegovinu. Bosna i Hercegovina je došla u situaciju da, u skladu sa ciljevima datim u Preambuli Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava, ostvari, zajedno sa drugim državama članicama, «veće jedinstvo svojih članica radi očuvanja i unapređenja ideala i principa koji su njihovo zajedničko naslijeđe i podsticati njihov ekonomski i socijalni napredak»: ³ Bosna i Hercegovina je time prihvatila sve obaveze i odgovornosti koje imaju i sve druge države potpisnice ovog ugovora. Tako, zapravo, sve što je rečeno tokom dosadašnjeg izlaganja o pogodnostima i obavezama koje imaju države potpisnice ovog mehanizma odnosi se i na Bosnu i Hercegovinu, s tim, naravno, da u tome postoje i brojne specifičnosti na koje se svakako potrebno osvrnuti.

² Član I, tačka 1 Ustava Bosne i Hercegovine

³ Preambula Evropske konvencije, alineja 5

Prvo što u ovom smislu treba istaći jeste da je Bosna i Hercegovina, svojim ustavom, koji je donijet kao Aneks 4 Okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, prihvatila sva ljudska prava i osnovne slobode iz Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava, kao pravo koje se izravno primjenjuje i koje ima prednost nad svakim drugim pravom u Bosni i Hercegovini.⁴

Posebnost bosanskohercegovačkog sistema zaštite ljudskih prava jeste u tome što ti mehanizmi nisu dati samo u Aneksu 4 Ustava Bosne i Hercegovine, nego i u drugim aneksima Daytonskog sporazuma. To je, naravno, uz naglašenu nekoherentnost pravosudnih i svih drugih državnih institucija, tokom proteklih nekoliko godina, jako otežavalo efektivnu zaštitu ljudskih prava u Bosni i Hercegovini.

Usljed te specifične i neobične situacije u kojoj se, prema Ustavu Bosne i Hercegovine iz 1995. godine našla država Bosna i Hercegovina, Daytonski ustavotvorac je morao kreirati posebne mehanizme za zaštitu ljudskih prava iz Konvencije, u vidu Komisije za ljudska prava. Komisija za ljudska prava sastojala se od Ureda ombudsmena,⁵ i Doma za ljudska prava.⁶

⁴ «Prava i slobode izloženi u Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, kao i njeni protokoli, primjenjivat će se direktno u Bosni i Hercegovini. Ovi dokumenti imat će prednost nad svakim drugim pravom». - Član II tačka 2 Ustava Bosne i Hercegovine

⁵ «1. Strane potpisnice ovim uspostavljaju funkciju ombudsmena za ljudska prava («Ombudsman»).

2. Ombudsman će biti imneovan za neobnovljiv mandat od pet godina od strane predsjedavajućeg Organizacije za evropsku sigurnost i saradnju (OSSE) nakon konsultacija sa Stranama potpisnicama. Ombudsman će biti nadležan da sam izabere svoje osoblje. Do transfera opisanog u Članu 14. koji slijedi, Ombudsman ne može biti građanin Bosne i Hercegovine ili susjednih zemalja. Ombudsmena koji bude imenovan poslije transfera, imenovaće Predsjedništvo Bosne i Hercegovine.

3. Članovi Ureda Ombudsmena moraju biti ljudi priznatih visokih moralnih kriterija, stručnjaci u oblasti međunarodnih ljudskih prava.

4. Ured Ombudsmena biće nezavisno tijelo. Nijedno lice ili organ Strana potpisnica ne smije se miješati u sprovođenje mandata ovog Ureda». - Aneks 6, član IV Ustava Bosne i Hercegovine;

« 1. Ombudsman ima pristup i mogućnost ispitivanja svih zvaničnih dokumenata, uključujući i povjerljiva dokumenta, kao i pravna i administrativna dosijea, i može da zahtijeva da svako lice, uključujući i vladine funkcionere, saraduje tako što će dostaviti relevantne informacije, dokumenta i dosijea. Ombudsman može da prisustvuje administrativnim saslušanjima i sastancima drugih organa i može da pogleda svako mjesto na kome borave ili rade lica lišena slobode.

Dom za ljudska prava projektovan je kao nezavisno sudsko tijelo koje treba da raspravlja a i da odlučuje o predmetima koji se odnose na navodna kršenja ljudskih prava u Bosni i Hercegovini. Sastoji se od četrnaest članova, ⁷ od koji je osam članova imenovao Komiteta ministara Savjeta Evrope «nakon konsultacija sa stranama». Federacija Bosne i Hercegovine imenuje četiri člana (dva Bošnjaka i dva Hrvata) a Republika Srpska dva člana. ⁸

Dom za ljudska prava trebao je, po svemu, da bude zamjena za Evropski sud za ljudska prava, s obzirom na okolnost da država Bosna i Hercegovina nije tada bila član Savjeta Evrope niti je mogla ratificirati Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava. Jurisdikcija Doma za ljudska prava definirana je članom 8 Aneksa 6 Daytonskog mirovnog sporazuma. ⁹ Primjetno je, da je Aneks 6 Općeg mirovnog sporazuma, kao i

2. Ombudsman i osoblje moraju da čuvaju povjerljivost svih dobivenih povjerljivih informacija, osim ako te informacije ne zatraži Vijeće, i prema svim dokumentima i dosijeima ponašaće se u skladu sa primjenjivim pravilima». - Aneks 6 Član VII Ustava Bosne i Hercegovine

⁶ "1. Dom za ljudska prava imaće četrnaest članova.

2. U roku od devedeset dana po stupanju na snagu ovog sporazuma, Federacija Bosne i Hercegovine imenovaće četiri člana, a Republika Srpska dva člana. Ministarska komisija Evropskog savjeta, u skladu sa svojom rezolucijom (93) 6, nakon konsultacija sa Stranama potpisnicama, imenovaće preostale članove, koji neće biti državljani Bosne i Hercegovine niti susjednih zemalja, i imenovaće jednog od tih članova za predsjednika Vijeća.

3. Svi članovi Vijeća imaće kvalifikacije potrebne za visoku pravnu funkciju ili će biti priznati pravници. Članovi Vijeća biće imenovani za period od pet godina, a mogu biti i ponovo imenovani na tu funkciju". - Aneks 6 član 7

⁷ Aneks 6 član 7 tačka 1 Općeg okvirnog sporazuma

⁸ Aneks 6, član 7, tačka 2 Općeg okvirnog sporazuma

⁹ «1. Dom će primati prijave koje mu uputi Ombudsman u ime lica koje podnosi prijavu, ili direktno od Strane potpisnice ili lica, nevladne organizacije ili grupe pojedinaca koji tvrde da su žrtve kršenja ljudskih prava od strane bilo koje Strane potpisnice, ili koji nastupaju u ime navodnih žrtava koje su poginule ili nestale, radi rješavanja ili donošenja odluke u vezi sa prijavama o navodnom kršenju ljudskih prava navedenih u paragrafu 2 člana 2.

2. Dom će odlučivati koje prijave da prihvati i kojim redoslijedom da ih rješava. Pri tome će Dom primjenjivati sljedeće kriterije:

(a) da li postoje rješenja koja su na snazi, i da li je podnosilac prijave dokazao da su ta rješenja iscrpljena i da je prijava podnijeta Komisiji u roku od šest mjeseci poslije dana kada je donesena konačna odluka;

(b) Dom neće razmatrati prijave koje su suštinski iste kao prijave koje su već razmatrane od strane Doma ili su već upućene u drugi postupak, na međunarodno istraživanje ili rješavanje;

(c) Dom će također odbaciti prijave za koje smatra da nisu u skladu sa ovim Sporazumom, a koje su očigledno neosnovane, ili predstavljaju zloupotrebu prava podnošenja prijave;

(d) Dom može da odbije ili odloži razmatranje ako se prijava tiče predmeta koji već rješava neko drugo međunarodno tijelo za ljudska prava, nadležno da sudi o prijavama

Aneks 4, član II tačka 3 (Ustav Bosne i Hercegovine) prihvatio dosta odredbi iz Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava.¹⁰

Iz spiska navedenih prava možemo zaključiti da prava i slobode nabrojana od 1 do 10 predstavljaju članove 2-12 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava, prava navedena pod brojevima 11 i 12 se odnose na Protokol broj 1 Konvencije, dok se pravo navedeno pod brojem 13 odnosi na Protokol broj 4 Evropske konvencije. Sudija Doma za ljudska prava Bosne i Hercegovine, prof. R. Aybay, zaključuje da «bilo koja navodna kršenja ljudskih prava koja su garantirana Evropskom konvencijom i njenim protokolima su definitivno i u potpunosti u okviru jurisdikcije Doma, dok za prava i slobode zaštićene drugim međunarodnim instrumentima, koji se nalaze u Dodatku Aneksu 6 i Aneksu 4 (Ustav BiH), jurisdikcija Doma ograničena je na predmete gdje postoji tvrdnja o 'diskriminaciji'». ¹¹ Ako je već u Ustavu Bosne i Hercegovine (član II tačka 2) utvrđeno da se Evropska konvencija i njeni protokoli primjenjuju direktno, onda se to, naravno, odnosi i na sva prava i slobode garantirana ostalim

i donosi odluke u konkretnim slučajevima, ili neka druga komisija osnovana aneksima Općeg sporazuma;

(e) u načelu; Dom će nastojati da prihvati i da daje prioritet prijavama, o naročito teškom i sistematskom kršenju ljudskih prava, kao i o kršenju prava koje se zasniva na diskriminaciji na zabranjenim osnovama;

(f) prijave koje zahtijevaju privremene mjere biće razmatrane kao prioritetne da bi se utvrdilo:

(1) da li ih treba prihvatiti, i ako treba, (2) da li treba odrediti prioritet za zakazivanje postupka za dnošenje privremenih mjera.

3. Dom može u svakoj fazi postupka suspendovati prijavu, odbaciti je ili izbrisati iz evidencije u sljedećim slučajevima: (a) ako podnositelj prijave odustane od daljeg postupka po prijavi; (b) ako je pitanje riješeno; ili (c) ako iz nekog drugog razloga koji utvrdi Dom, više nije opravdano nastaviti sa istraživanjem prijave; pod uslovom da je to u skladu sa poštovanjem ljudskih prava. » - Aneks 6 član 8 Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini

¹⁰ «1) Pravo na život; 2) Pravo da se ne bude podvrgnut mučenju ili nehumanom i ponižavajućem tretmanu ili kažnjavanju; 3) Pravo da se ne bude zatočen u ropstvu ili sluzenju i da se ne obavlja prinudni ili prisilni rad; 4) Pravo na ličnu slobodu i bezbjednost; 5) Pravo na pravično saslušanje u građanskim i krivičnim procesima i ostala prava u vezi sa krivičnim postupkom; 6) Pravo na privatni i porodični život, dom i korespondenciju; 7) Sloboda mišljenja, savjesti i vjerosipovijesti; 8) Sloboda izražavanja; 9) Sloboda miroljubivog okupljanja i sloboda udruživanja sa drugima; 10) Pravo na stupanje u brak i zasnivanje porodice; 11) Pravo na svojinu; 12) Pravo na obrazovanje; 13) Pravo na slobodu kretanja i stanovanja. »

¹¹ Prof. dr. Rona Arbay, sudija Doma za ljudska prava: «Dom za ljudska prava Bosne i Hercegovine», Aybay publikacija u saradnji sa Fakultetom političkih nauka Univerziteta u Sarajevu – Centar za međunarodne odnose i strateške studije, 1998, str. 22

međunarodnim instrumentima za zaštitu ljudskih prava navedenim u dodatku Aneksa 6 Općeg okvirnog sporazuma.¹²

Pravo na pokretanje postupka pred Domom zbog navodnih kršenja ljudskih prava imaju:

- 1) Ombudsman;
- 2) Dva entiteta i Bosna i Hercegovina;
- 3) Bilo koji pojedinac (fizička osoba), pravna osoba, nevladina organizacija ili skupina pojedinaca.

Analizirajući daljnje sličnosti i razlike, prof. Rona Arbey konstatuje da se «pozicija i funkcije Ombudsmana za ljudska prava mogu smatrati sličnim onima u Europskoj komisiji za ljudska prava, a Dom za ljudska prava može biti posmatran kao 'odraz' Europskog suda za ljudska prava». Ali, autor pri tome iznosi i značajne razlike koje postoje između institucija u Strasbourgu i Sarajevu, izražavajući mišljenje da «dok Aneks 6 dozvoljava direktno podnošenje pojedinačnih prijava Domu za ljudska prava, bez podnošenja Ombudsmanu, sistem u Strasbourgu ne dozvoljava mogućnost direktne primjene . . . a sa druge strane, Odbor ministara koji igra značajnu ulogu u funkcioniranju kontrolnog mehanizma u Strasbourgu nema svoj ekvivalent u Sarajevu».¹³

Međutim, suštinska razlika između Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i Doma za ljudska prava ogleda se u činjenici da Evropsku konvenciju ratificiraju pravne države koje poštuju ljudska prava, kako to stoji u članu 3 Statuta Savjeta Evrope i da Sud djeluje na

¹² "1. Konvencija o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida iz 1948; Ženevske konvencije 1-4 o zaštiti žrtava rata iz 1949. i njihovi Ženevski protokoli 1-2 iz 1977; Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i njeni protokoli 1-2 iz 1977; Konvencija o statusu izbjeglica iz 1951. i njen Protokol iz 1966; Konvencija o državljanstvu udatih žena iz 1957; Konvencija o smanjivanju broja lica bez državljanstva iz 1961; Međunarodna konvencija o eliminaciji svih vidova rasne diskriminacije iz 1965; Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima iz 1966. i njegovi Alternativni protokoli iz 1966. i 1989; Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima iz 1966; Konvencija o svim vidovima diskriminacije žena iz 1979; Konvencija protiv mučenja i ostalih vidova okrutnog, nehumanog i ponižavajućeg ponašanja i kažnjavanja iz 1987; Konvencija o pravima djeteta iz 1989; Međunarodna konvencija o zaštiti prava svih radnika emigranata i njihovih porodica iz 1990; Evropska povelja o regionalnim i manjinskim jezicima iz 1992; Okvirna konvencija o zaštiti nacionalnih manjina iz 1994. » - Dopuna sporazuma o ljudskim pravima

¹³ Prof. R. Arbey, *ibidem*, str. 10

osnovama vladavine prava, kao i da ima osiguranu primjenu svojih odluka, dok to sve nije bio slučaj sa Domom za ljudska prava u Sarajevu. Naime, Dom za ljudska prava djelovao je u uvjetima gdje nije osigurana vladavina prava, i gdje ne postoji savremeni pravosudni sistem, koji bi osiguravao efektivni pravni lijek na nivou države Bosne i Hercegovine da bi on onda bio osnova za djelovanje Doma.

Osam godina djelovanja ovog doma je pokazalo da to ipak nije bila adekvatna zamjena za sve ono što je osiguravala Evropska konvencija u sferi zaštite ljudskih prava. Prije svega, sama država Bosna i Hercegovina nije osiguravala efektivni pravni lijek koji je inače prihvatila kao obavezu već u Daytonu i Parizu, koji je bio sadržan u članu 13, dakle u onom dijelu Konvencije koji se primjenjivao u Bosni i Hercegovini. Znači, javila se potreba da Bosna i Hercegovina ukine provizorne institucije koje su afirmirane Ustavom iz 1995. godine i da osigura «kolektivne garancije» za ljudska prava, na način na koji to čine ostale potpisnice Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava. Tako je Dom za ljudska prava prestao sa radom formalno 31. decembra 2003. godine.

2) Bosna i Hercegovina u Savjetu Evrope

Ulazak Bosne i Hercegovine u Savjet Evrope i ratifikacija Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava (12. juli 2002.) označili su veliki napredak ove države u ostvarenju njenih ustavnih i drugih savremenih ciljeva ekonomskog, demokratskog i svakog drugog savremenog razvoja. Od tog trenutka, naime, uz ustavne odredbe da se u Bosni i Hercegovini izravno primjenjuju ljudska prava i osnovne slobode sadržane u Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava, primjenjuju se i svi kontrolni mehanizmi Evropske konvencije među kojima svakako najveću ulogu ima Evropski sud za ljudska prava sa sjedištem u Strasbourgu.

Ulazak u Savjet Evrope pretpostavlja određeni stepen afirmacije principa vladavine prava i zaštite ljudskih prava. Prema Statutu Savjeta Evrope država koja pristupa Savjetu Evrope «priznaje princip vladavine prava i princip prema kojem svako lice pod njenom jurisdikcijom mora uživati ljudska prava i temeljne slobode te se obavezuje da će iskreno i djelotvorno saradivati na postizanju cilja

određenog u poglavlju I»,¹⁴ što znači na ostvarenju većeg jedinstva između članica Savjeta Evrope radi očuvanja i unapređivanja ideala i principa koji su zajedno naslijeđe evropskih država i podsticati ekonomski i socijalni napredak. Međutim, taj prijem je - kako to ističe «Komisija evropskih zajednica» - bio popraćen postprijemnim zahtjevima na kojima BiH još uvijek radi». ¹⁵

U trenutku prijema u Savjet Evrope država Bosna i Hercegovina nije, strogo uzevši, ispunjavala sve uvjete u pogledu stvarnih mogućnosti da zaštiti ljudska prava, što se posebno odnosi na respekt principa vladavine prava. Pristupanje države Bosne i Hercegovine Savjetu Evrope izvršeno je u namjeri i u uvjerenju da će Bosna i Hercegovina lakše steći te uvjete poslije prijema u ovu organizaciju, s obzirom na okolnost da nakon prijema u Savjet Evrope i ova organizacija ima određene obaveze prema svojim članovima. Tako, zapravo, Bosna i Hercegovina ulazi u Savjet Evrope s namjerom i uz obostranu prešutnu saglasnost da će u tim okolnostima lakše doći do uvjeta koje zahtijeva ta organizacija. Ovo, naravno, ima posebno veliki značaj za Bosnu i Hercegovinu veći nego za druge države, s obzirom na okolnost da je tokom rata koji je protiv nje vođen tokom 1992- 1995. godine, došlo do, ne samo masivnih povreda ljudskih prava nego i destrukcije demokratske države kakvu je priznala međunarodna zajednica početkom 1992. godine.

¹⁴ "Svaka članica Savjeta 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 saradivati na postizanju cilja određenog u poglavlju I». – Član 3 Statuta Savjeta Evrope

¹⁵ «Rat je u Bosni i Hercegovini doveo do masovnog kršenja ljudskih prava. Osam godina nakon rata, hiljade slučajeva kršenja ljudskih prava, uključujući nestanke ljudi, ostaju neistražene i nekažnjene. Ipak, postupno, povratak izbjeglica i primjena imovinskih zakona ispravljaju neke od nepravdi učinjene u ratu. U ljeto 2000. godine donesena je veoma važna odluka, Ustavni sud je odlučio da je potrebno uvesti izmjene u entitetske ustave kako bi se zaštitila prava konstitutivnih naroda u BiH. Nakon toga su u entitetima uvedeni ustavni mehanizmi kako bi se izjednačila i zaštitila prava svakog konstitutivnog naroda. Tom odlukom, svakom je omogućeno da uživa jednakost i proporcionalnu zastupljenost u političkim, administrativnim i pravosudnim institucijama. Zapravo, mada je visoki predstavnik 2002. godine uveo zakon koji nameće ove promjene, nijedan od entiteta nije usvojio sve tražene amandmane; često se ignoriraju odredbe koje nalažu proporcionalnu zastupljenost u javnim organima. To se može tumačiti kao nedovoljna privrženost regionalnih vlasti ustavno utvrđenim građanskim i političkim pravima». Komisija evropskih zajednica, Izvještaj Komisije Vijeću o spremnosti Bosne i Hercegovine za pregovore o Sporazumu i stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom, od 18. 11. 2003. godine, str. 12

Ulazak u evropski sistem zaštite ljudskih prava pružio je Bosni i Hercegovini, kao i svim drugim evropskim državama, velike mogućnosti za efikasnu zaštitu ljudskih prava i ukupni demokratski razvoj. Međutim, Prijem u Savjet Evrope nametnuo je, sasvim očekivano i čitav niz obaveza po kojima je država Bosna i Hercegovina morala hitno postupiti. Naime, poznato je da Bosna i Hercegovina još uvijek nema savremeno uređeni pravosudni sistem. Već i letimična analiza stanja države i ljudskih prava pokazuje da Bosna i Hercegovina nema, ne samo savremeno sudstvo preko kojeg bi mogla osigurati zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, nego ni savremenu uređenu zakonodavnu vlast koja bi bila izraz volje bosanskohercegovačkog naroda.

Daytonska podjela države na dva vještačka entiteta dovela je i do podjele na dva zasebna pravosudna sistema. Nakon donošenja arbitražne odluke za Brčko od 8. marta 1999. godine, uz postojeća dva pravosudna sistema formiran je i treći pravosudni sistem Distrikta Brčko. Time je, umjesto jedinstvenog pravosudnog sistema u Bosni i Hercegovini, koji bi činio jednu koherentnu pravosudnu piramidu - kakav je inače slučaj sa svim državama članicama Savjeta Evrope - još više naglašena «feudalizacija» pravosuđa. Ta situacija će se prevladati tek onda kada se uspostavi vrhovni sud koji treba da osigura jedinstvenu i adekvatnu primjenu prava i pravde u državi, u skladu sa principom jednakosti ljudi pred sudom i zakonom. Upravo zato konvencijska obaveza države Bosne i Hercegovine da će osigurati - u skladu sa članom 13 Konvencije - efektivan pravni lijek za sva lica pod njenom jurisdikcijom, svakako obavezuje da se, prije svega, formira jedinstven pravosudni sistem države Bosne i Hercegovine, sa svim institucijama koje podrazumijeva taj sistem danas u svakoj demokratskoj evropskoj državi.

Pošto se, međutim, obaveza osiguranja efektivnog pravnog lijeka jedne države potpisnice Konvencije ne odnosi samo na sudsku vlast, nego na sve najvažnije organe države, potrebno je pristupiti unapređenju pravne države u cjelini. Ovdje se, prije svega, misli na poboljšanje vlade i upravnog aparata izvršne vlasti, pošto je riječ o sferi gdje se - bar kako to dosadašnja iskustva pokazuju - vrlo često i na ozbiljan način krše određena ljudska prava.

Bosna i Hercegovina je, kao sve druge članice Savjeta Evrope i potpisnice Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava, prihvatila obavezu da će svim licima pod jurisdikcijom osigurati sva ljudska prava i osnovne slobode koje propisuje Evropska konvencija. Te odredbe Konvencije znače, kao uostalom što je suština ljudskih prava, potrebu da se čovjek zaštiti od svakog mogućeg svjesnog ili nesvjesnog nastojanja države Bosne i Hercegovine, njenih pojedinih organa uključujući tu i sudsku vlast, da prekrši određene odredbe Konvencije i na taj način povrijedi ljudska prava. Ta obaveza podrazumijeva, međutim, čitav niz tzv. pozitivnih obaveza države Bosne i Hercegovine. Te pozitivne obaveze države, koje su značajne za svaku državu – članicu Savjeta Evrope, očito, najveći značaj imaju upravo za Bosnu i Hercegovinu. Pošto, naime država Bosna i Hercegovina nije - kao što je to općepoznato - dovoljno izgrađena, modelirana i formirana kao pravna i demokratska država, primjena člana 1 Evropske konvencije podrazumijeva i ukupnu rekonstrukciju, kompletiranje i osavremenjivanje strukture i organizacije države, kako bi da bi ona bila u stanju da ostvaruje obaveze iz Konvencije. U stvari, svaka obaveza iz Konvencije koju je potpisala Bosna i Hercegovina podrazumijeva stvaranje svih institucijskih, kadrovskih i drugih pretpostavki da bi se odgovorilo toj obavezi. Općenito, to znači da postoji jako mnogo ljudskih prava u Konvenciji koja traže ne uzdržavanje države Bosne i Hercegovine od određenog djelovanja, kojim bi bilo moguće povrijediti ljudska prava, nego potrebu da se aktivno angažira na stvaranju demokratskih, socijalnih, kulturnih i drugih uvjeta neophodnih za zaštitu ljudskih prava.

Da bi se ostvarilo jedno od ključnih prava, kao što je to pravo na pravično suđenje (član 6 Evropske konvencije), osiguranje efektivnog pravnog lijeka (član 13 Evropske konvencije), osiguranje prava na obrazovanje (Protokol 1 član 2), na slobodne izbore (Protokol 1 član 3), na zaštitu mirnog uživanja vlastite imovine (Protokol 1 član 1) i dr., potrebno je da država poduzme čitav niz mjera kojima je potrebno osigurati uvjete za ostvarenje tih prava. Navedena ljudska prava ne mogu se ostvariti ako država ne izgradi svoje odgovarajuće institucije, i ne stvori druge uvjete potrebne da bi se ta prava ostvarila. Ako država ne bi osigurala te uvjete, onda bi samo isticanje prava, pa i prihvatanje obaveze za državu bio posve iluzoran i beskoristan pokušaj.

Pošto je pristupanjem Savjetu Evrope država Bosna i Hercegovina prihvatila brojne obaveze, ona mora prihvatiti savremene ekonomske i druge kompetencije i, naravno, institucije, kroz koje bi mogla ostvariti te obaveze. U tom smislu Bosna i Hercegovina mora što je moguće prije:

- osigurati efektivni pravni lijek ukoliko prije toga ne osigura pravosudni sistem u duhu savremenih zahtjeva i potreba jednog modernog evropskog društva,
- izgraditi centralni nivo državne vlasti koji bi osigurao jedinstvo, koherentnost i uvezanost svih najvažnijih organa države što bi omogućilo da se na jednak način ostvaruje princip pravednosti, jednakosti i vladavine prava na cijelom prostoru države,
- da se ostvari pravo na slobodne izbore, kao temelj demokratskog društva, da se, na odgovarajući način, ustavno ili zakonom na nivou cijele države urede temeljni principi jednakosti prava glasa, i da građani budu u stanju da bar jedan dom svog nacionalnog parlamenta izaberu direktno, i time izraze svoju volju u pogledu uređenja države,
- da regulira pravo na obrazovanje i stvori materijalne pretpostavke za ostvarenje toga zahtjevnog i suptilnog, i izuzetno važnog prava, u savremenom dobu ubrzanog razvoja nauke i tehnologije,
- da izgradi valjan upravno-policijski aparat, koji će osigurati da se ni na koji način ne ugrozi pravo na život, na slobodu, i druga ljudska prava iz Evropske konvencije.

Bosna i Hercegovina će ove ciljeve ostvariti «pomoću organa Vijeća», i to «raspravljanjem pitanja od zajedničkog interesa, sklapanjem sporazuma i usvajanjem zajedničke akcije na ekonomskom, socijalnom, kulturnom, znanstvenom, pravnom i administrativnom polju, kao i očuvanjem i razvojem ljudskih prava i osnovnih sloboda».

¹⁶

Praktična riješenost Bosne i Hercegovine da ostvaruje principe pravne države i ljudskih prava pokazala se kao njena legitimacija za prijem u Savjet Evrope kao organizacije koja je upravo zasnovana na tim opredjeljenjima i čiji je cilj da se osnaži jedinstvo među evropskim državama. Savjet Evrope je zapravo, prema rječima P. Reutera, «jedina

¹⁶ Statut Savjeta Evrope, član 1

organizacija u kojoj se evropske države, koje polaze od izvjesnog demokratskog ideala, mogu naći da rasprave bilo koje evropsko pitanje». ¹⁷

Članstvo u Savjetu Evrope svakako će najviše pomoći Bosni i Hercegovini u pogledu zaštite ljudskih prava i osnovnih sloboda, jer su u tom domenu mogućnosti Savjeta Evrope – kako to ističe Jean Louis-Bourbon – ipak daleko najveće. ¹⁸

Međutim, članstvo u Savjetu Evrope pretpostavlja mogućnost i potrebu Bosne i Hercegovine:

- da se uključi u domen sudske i pravne saradnje među državama članicama Savjeta Evrope,
- da prihvati i ratificira brojne konvencije koje su tokom proteklih decenija pripremljene u okviru institucija Savjeta Evrope, što bi nesumnjivo osnažilo princip vladavine prava,
- da obogati pravni sistem Bosne i Hercegovine koji je, kao što je poznato, vrlo nerazvijen i ne odgovara ciljevima privrednog i svakog drugog razvoja naše države,
- da kompletira svoje nacionalno zakonodavstvo i usaglasi svoj pravni sistem sa evropskim standardima u različitim oblastima kao što su krivično, građansko, komercijalno i drugo pravo,
- da prihvati pravo koje bi odgovaralo tržišnoj ekonomiji, privatnom vlasništvu i ostvarivanju opće dobrobiti, i
- da u potpunosti iskoristi «evropski sudski prostor» koji je posljednjih decenija stvoren u Evropi, kako bi se podstakla borba protiv terorizma i uopće međunarodnog kriminala. ¹⁹

Obaveza usaglašavanja Ustava Bosne i Hercegovine sa Evropskom konvencijom predstavlja implicitno potrebu da se prihvate brojne obaveze, od kojih svakako najveći značaj imaju one obaveze koje će biti podsticaj državi Bosni i Hercegovini da ukloni strukturalne neusklađenosti, diskriminacijsku i segregacijsku organizaciju države, da osavremeni postojeći spisak kompetencija države iz Ustava Bosne i Hercegovine. U tom pravcu je potrebno:

¹⁷ Organisations europeennes, Paris, PUF, coll. «Themis», 1965, str. 114

¹⁸ Le Conseil de l'Europe, PUF, str. 97-98

¹⁹ Vidi, dr. Ć. Sadiković: Ustav BiH i Evropska konvencija, Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu, 2003. godina, str. 471-472

- stvarati pravosudne i druge državne institucije koje se staraju o zaštiti ljudskih prava,
- potpunije koristiti mogućnosti koje Bosna i Hercegovina pruža članstvu u Savjetu Evrope, i
- koristiti evropski sistem zaštite ljudskih prava, što joj je omogućeno nakon ratifikacije Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i fundamentalnih sloboda.

Jedan od dominantnih zahtjeva Evropske konvencije u odnosu prema državi Bosni i Hercegovini jeste da ona bude demokratska država i da djeluje u «demokratskom društvu». Prema Preambuli Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava, održanje ljudskih prava i osnovnih sloboda «počiva bitno na političkom sistemu (režimu) koji je istinski demokratski». ²⁰ Jurisprudencija Evropskog suda još je više naglasila ovaj princip. U slučaju *Lingens*, Sud izričito ističe da pojam demokratskog društva «dominira čitavom Konvencijom». ²¹

Ako je ustavno definirana kao demokratska država, onda je ona prema Evropskoj konvenciji i drugim dokumentima koje je prihvatila bitno obilježena evropskim standardima, od kojih najveći značaj imaju demokratski i fer izbori, princip vladavine prava i efektivna zaštita ljudskih prava za sva lica koja se nalaze pod njenom jurisdikcijom.

Ustav Bosne i Hercegovine pati – kao što je to već više puta i naglašeno – od niza ozbiljnih nedostataka. No, svakako da se njegovi najveći nedostaci ogledaju u brojnim diskriminatorskim i segregacijskim odredbama, koji su našli svoj izraz i u aktuelnom izbornom sistemu. Naime, čitav niz državnih funkcija rezerviran je isključivo za pripadnike tri tzv. konstitutivna naroda (Bošnjaci, Hrvati i Srbi). Time je onemogućeno da na te funkcije budu izabrani pojedinci koji pripadaju ostalim narodima Bosne i Hercegovine, čime se vrši diskriminacija po etničkom osnovu. Istovremeno, spomenutim izbornim odredbama vrši se i segregacija, također po etničkom osnovu, time što, radi izbora u određene državne organe izborni zakon sve građane Bosne i Hercegovine razvrstava u tri odvojene grupe, i to Srbe u okviru Republike Srpske i Bošnjake i Hrvate u okviru Federacije Bosne i Hercegovine. Isti značaj imaju i odredbe prema kojima samo Bošnjaci, Hrvati i Srbi mogu biti članovi Predsjedništva Bosne i

²⁰ Preambula Konvencije, alineja 4

²¹ Presuda *Lingens* od 8. jula 1986, A. 103, str. 26, par. 29

Hercegovine, Doma naroda Parlamentarne skupštine ili predsjedavajući i zamjenici oba doma Prlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, u izravnoj su suprotnosti sa članom 3 Protokola broj 1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava, ²² članom 14 te Konvencije, ²³ Kopenhagenskim načelima koja su prilog Aneksa broj 3 Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini (Daytonskog sporazuma), ²⁴ te članom 25 Međunarodnog pakta Ujedinjenih nacija o zaštiti građanskih i političkih prava. ²⁵

²² Član 3 Protokola 1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, «Visoke strane ugovornice se obavezuju da u primjerenim vremenskim razmacima održavaju slobodne izbore s tajnim glasanjem, pod uvjetima koji osiguravaju slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnih tijela. »

²³ Član 14 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, «Uživanje prava i sloboda predviđenih ovom Konvencijom osigurava se bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi, kao što su spol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, veza sa nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje, rođenje ili drugi status. »

²⁴ Prilog Aneksu 3 Općeg okvirnog sporazuma o miru u Bosni i Hercegovini, «Dokument sa Drugog sastanka Konferencije o humanoj dimenziji Konferencije o evropskoj sigurnosti i saradnji, Kopenhagen, 1990. paragrafi 7 i 8:

(7) Da bi obezbjedila uvjete potrebne da bi se vlast zasnivala na volji naroda, zemlje učesnice će:

(7. 1) – održavati slobodne izbore u razumnim intervalima, u skladu sa zakonom;

(7. 2) – dozvoliti da sva mjesta u najmanje jednom vijeću nacionalnih zakonodavnih vlasti budu slobodno sporena narodnim glasanjem;

(7. 3) – garantirati opće i jednako pravo glasa svim punoljetnim građanima;

(7. 4) – garantirati tajno glasanje ili neku ekvivalentnu proceduru slobodnog glasanja, kao i pošteno prebrojavanje glasova, izvještavanje o broju glasova i objavljivanje zvaničnih rezultata;

(7. 5) – poštovati pravo građana da se kandiduju za političku ili javnu funkciju, lično ili kao predstavnici političkih partija ili organizacija, bez diskriminacije;

(7. 6) – poštovati pravo pojedinaca i grupa da osnivaju, potpuno slobodno, svoje političke partije i druge političke organizacije i da tim političkim partijama i organizacijama pruže zakonske garancije koje će im omogućiti da se međusobno takmiče na bazi ravnopravnog tretmana pred zakonom i pred vlastima;

(7. 7) – obezbijediti da zakon i javna politika djeluju tako da dozvole da se političke kampanje odvijaju u atmosferi slobode i pravičnosti u kojoj partije i kandidati neće biti sprečavani ni administrativno, ni nasiljem, ni zastrašivanjem, da slobodno iznesu svoje mišljenje i kvalifikacije, i u kojoj glasači neće biti sprečavani da ta mišljenja i kvalifikacije saznaju i o njima raspravljaju, kao i da glasaju bez straha od kazne;

(7. 8) - obezbijediti da nikakva zakonska ili administrativna prepreka ne ometa pristup medijima, koji sve političke grupacije i pojedinci koji žele da učestvuju u izbornom procesu moraju imati bez diskriminacije;

(7. 9) – obezbijediti da svi kandidati koji dobiju neophodan broj glasova propisan zakonom odmah budu postavljeni na funkciju i da im bude omogućeno da na toj funkciji ostanu do isteka svog mandata ili dok se mandat ne okonča na neki drugi

3) Od Savjeta Evrope ka Evropskoj uniji

Članstvo u Savjetu Evrope, pa time i Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava, neophodna je stepenica za ulazak Bosne i Hercegovine – kao uostalom i svake druge evropske države članice Savjeta Evrope – u Evropsku uniju.

Ugovor o Evropskoj uniji naime, kako smo već vidjeli, polazi od principa da su ljudska prava iz Konvencije ujedno i ljudska prava Evropske unije, pošto su svi članovi Evropske unije ujedno i članovi Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava. Tu izravnu vezu između Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i Evropske unije izričito naglašava Ugovor o Evropskoj uniji, na sljedeći način:

«Unija respektuje osnovna prava kako su garantirana u Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava koja je potpisana u Rimu 4. novembra 1950. i koja su rezultat zajedničkih ustavnih tradicija država članica i općih principa komunitarnog prava». ²⁶

Ugovor o Evropskoj uniji posebno, međutim, naglašava četiri principa koje tretira kao zajedničke za države članice, a time, svakako, i za Bosnu i Hercegovinu: «Unija je zasnovana na principima slobode, demokratije, poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda i vladavine prava, principa koji su zajednički za države članice». ²⁷ Poštovanje ovih

način predviđen zakonom u skladu sa demokratskim parlamentarnim i ustavnim procedurama.

(8) – Zemlje učesnice smatraju da prisustvo posmatrača, i stranih i domaćih, može da poboljša izborni proces u zemljama u kojima se izbori održavaju. One stoga pozivaju posmatrače iz svih zemalja KESS-a, kao i odgovarajućih privatnih institucija i organizacija koje to žele, da posmatraju tok njihovih nacionalnih izbora u onoj mjeri u kojoj to zakon dozvoljava. One će također nastojati da omoguće sličan pristup izborima koji se održavaju ispod nacionalnih nivoa. Ovi posmatrači obavezuju se da se ne miješaju u tok izbora. »

²⁵ Član 25 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine: «Svaki građanin ima pravo i mogućnost, bez ikakve diskriminacije pomenute u članu 2. i bez neosnovanih ograničenja:

- (a) da učestvuje u upravljanju javnim poslovima bilo neposredno, bilo preko slobodno izabranih predstavnika;
- (b) da bira i da bude biran na povremenim istinskim, općim, jednakim i tajnim izborima, koji osiguravaju slobodno izražavanje volje birača;
- (c) da bude primljen, pod općim jednakim uvjetima, u javne službe svoje zemlje.

²⁶ Treaty on European Union, Art. 6, par. 1

²⁷ Treaty on European Union, ibidem

principa, koji proizlaze iz Statuta Savjeta Evrope i Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava zapravo je stautarni uvjet pristupanja jedne države Evropskoj uniji, kako se to izričito naglašava u članu 9 Ugovora o Evroskoj uniji. Povelja osnovnih prava Evropske unije, koja je usvojena u Nici 7. decembra 2000, je utvrdila da nivo zaštite ljudskih prava, koji ostvaruje Evropska unija, ne može biti niži od onog koji ostvaruje Evropska konvencija.²⁸

Ako je, kako smo već naglasili, Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava referencijalni instrument Evropske unije, onda država Bosna i Hercegovina mora - u saradnji sa institucijama Savjeta Evrope - odmah, svoj ustav i pravni sistem u cjelini, uskladiti sa Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava. Istovremeno Bosna i Hercegovina treba iskoristiti sve - svakako ne male - mogućnosti koje joj pruža članstvo u Savjetu Evrope da bi izgradila modernu funkcionalnu državu kao neobhodni uvjet uspješnog ekonomskog, demokratskog, kulturnog i svakog drugog socijalnog prosperiteta koji je svojstven savremenim evropskim zemljama. «Evropska unija je pala na ispitu tokom agresija na Bosnu i Hercegovinu, ali je spremna da pomogne u obnovi zemlje i demokratskih institucija. Tu smo vrlo uspješni», naglasio je nedavno Romano Prodi.²⁹ A to je istovremeno jedini način da Bosna i Hercegovina zauzme i svoje mjesto u članstvu Evropske Unije.

Summary

Admission of Bosnia and Herzegovina into the Council of Europe marked significant change in the position of this state in the European system for the protection of human rights. Namely, instead of the provision contained in the Constitution of Bosnia and Herzegovina that the human rights and fundamental freedoms contained in the European Convention for the Protection of Human Rights shall be directly applied in Bosnia and Herzegovina, the European Convention itself is now being directly applied in its entirety as well as all the control mechanisms of the European Convention, among which the most important role has the European Court of Human Rights seated in Strasbourg. If the European Convention for the Protection of Human Rights is the European Union's instrument of reference, than the state of Bosnia and Herzegovina first of all must harmonize its Constitution

²⁸ Član 52, par. 3 i član 53 Povelje osnovnih prava Evropske unije

²⁹ Dnevni avaz, Sarajevo, 27. januar 2004. godine

and the entire legal system with the European Convention for the Protection of Human Rights as soon as possible. At the same time, in order to realize successful economic, democratic, cultural and any other social prosperity typical for modern European states, Bosnia and Herzegovina needs to make use of all opportunities (which certainly are not small) that membership in the Council of Europe offers to it. Only then, shall Bosnia and Herzegovina fully and naturally find itself in the membership of the European Union.

Literatura

- ARBAY R. : «Dom za ljudska prava Bosne i Hercegovine», Aybay publikacija u saradnji sa Fakultetom političkih nauka Univerziteta u Sarajevu – Centar za međunarodne odnose i strateške studije, 1998.
- BENEDEK W., edited: Human Rights in Bosnia and Herzegovina after Dayton – From Theory to Practice, Martinus Nijhoff Publishers 1999.
- BONDIA D. : “Pojam demokratije i njegovo učešće u međunarodnoj zaštiti ljudskih prava: veza između demokratskog društva i ljudskih prava”, Čitanka ljudskih prava, Sarajevo, 2001.
- DE STEFANI P. : Uvod u univerzalni sistem zaštite ljudskih prava, Centar za ljudska prava, Sarajevo, 2001.
- FESTIĆ I. : Ljudska prava i suverenitet Bosne i Hercegovine, Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu, Sarajevo, 2003.
- FESTIĆ I. : Rat, mir i pravo u Bosni i Hercegovini, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 2004.
- IBRAHIMAGIĆ O. : Dayton Bosna u Evropi, Pravna suština Daytonu, Vijeće kongresa bošnjačkih intelektualaca, Sarajevo, 2001.
- SADIKOVIĆ Ć. : Evropsko pravo ljudskih prava, Magistrat, Sarajevo, 2001.
- SADIKOVIĆ Ć. : Ljudska prava bez zaštite, Bosanska knjiga, Sarajevo, 1998.