

**REFORMA USTAVA BOSNE I HERCEGOVINE
U SVJETLU REZOLUCIJA VIJEĆA EVROPE
U PERIODU 2002–2013. GODINE**

**THE REFORM OF THE B-H CONSTITUTION
IN THE LIGHT OF THE RESOLUTIONS OF THE
COUNCIL OF EUROPE IN THE 2002-2013 PERIOD**

Sažetak

Reforma Ustava Bosne i Hercegovine u svjetlu rezolucija Vijeća Evrope u periodu 2002–2013. godine predstavlja istraživanje odnosa Vijeća Evrope i razvoja države, demokracije i ljudskih prava u Bosni i Hercegovini. Istraživanje podrazumijeva analizu i ocjenu svih rezolucija Vijeća Evrope koje se direktno i indirektno odnose na Bosnu i Hercegovinu od dana prijema Bosne i Hercegovine u Vijeće Evrope do danas. Poseban akcenat se u istraživanju stavlja na snaženje države Bosne i Hercegovine, pripremu i donošenje novog ustava Bosne i Hercegovine te urgentne potrebe za ustavnim promjenama u Bosni i Hercegovini. Rezultati provedenog istraživanja uvjerljivo pokazuju da država Bosna i Hercegovina još uvijek nije ispunila zadatke iz postprijemnih uvjeta Statuta Vijeća Evrope bez obzira na veliki broj rezolucija Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope koje su jasno i precizno ukazale na potrebu snaženja države, pripreme i donošenja novog ustava Bosne i Hercegovine te ukazivanja na hitnost takvih promjena. Istraživanje odnosa Vijeća Evrope i razvoja države Bosne i Hercegovine je egzaktno pokazalo da nije postignut nikakav napredak. Posebno se mora naglasiti da do sada nije izvršena niti najmanja promjena Ustava Bosne i Hercegovine koja bi išla u prilog ostvarivanju navedenih ciljeva. Prema tome, posve su irealni i iluzorni zahtjevi koji smjeraju na to da restriktivne djelimične ustavne promjene u vidu presude „Sejdić-Finci“ mogu predstavljati osnov za podnošenje kredibilne aplikacije za članstvo u Evropskoj uniji.

Ključne riječi: *ljudska prava, ustavna reforma, jačanje demokratskih institucija, Vijeće Evrope, Bosna i Hercegovina*

Summary

The reform of the Bosnia and Herzegovina's Constitution in the light of the Council of Europe resolutions from 2002 to 2013 represents a research of the relation between the Council of Europe and the development of the state, democracy and human rights in Bosnia and Herzegovina. The research includes the analysis and evaluation of all Council of Europe Resolutions from the entrance of the State Bosnia and Herzegovina into Council of Europe which are directly and indirectly pertaining to Bosnia and Herzegovina. The special emphasis will be given to the strengthening of the State of Bosnia and Herzegovina, drafting and adoption of the New Constitution and the urgent need for constitutional changes in Bosnia and Herzegovina. The results of the conducted research clearly indicate that the State Bosnia and Herzegovina did not fulfilled tasks from the post accession conditions, regardless of the many Resolutions of the Council of Europe. Those Resolutions stressed that the State Bosnia and Herzegovina have to strengthen the state, to draft and adopt the new constitution and to change urgent its constitution. The research of the relation between the Council of Europe and the development of the state Bosnia and Herzegovina shows strictly that no progress has been done. Nothing has been changed in the Constitution of Bosnia and Herzegovina up today in order to fulfill post accession conditions. It is fully illusive and nonrealistic to expect that restrictive constitutional changes such as the execution of the Judgment Sejdic/Finci could represent the foundation for the credible membership of the state Bosnia and Herzegovina in the European Union.

Key words: *Human Rights, Constitutional Reform, Strengthening of Democratic Institution, Council of Europe, Bosnia and Herzegovina*

Uvod

Put države Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: BiH) prema članstvu u Vijeće Evrope (u daljnjem tekstu: VE) počeo je još 5. maja 1992. godine kada je Parlament BiH podnio Zahtjev za status specijalnog gosta Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope (u daljnjem tekstu: PSVE) koji je odobren 28. januara 1994. godine i od tada njegova delegacija u statusu specijalnog gosta učestvuje u radu PSVE i njenih komiteta. Država BiH je pristupila VE 24. aprila 2002. godine. Iste godine Parlamentarna skupština BiH je ratificirala i Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava koja se oficijelno tretira kao „ustavni instrument evropskog javnog poretka“¹.

¹ Loizidou v. Turkey Case, 23 March 1995, A 310, 75.

Osnov za pristupanje VE je formalno postojao u Ustavu BiH. Naime, u definiciji države BiH, član 1.2, navodi se da je BiH demokratska država koja djeluje na osnovu vladavine prava i koja ima slobodne i demokratske izbore. Ova definicija uglavnom je saglasna sa zahtjevima Statuta VE, članom 3. koji kao uvjet navodi da država mora biti demokratska država, pravna država i država koja poštuje ljudska prava i slobode. Međutim, prema normativnom dijelu Ustava BiH, država BiH nije stvarno bila ni demokratska ni pravna država, niti je poštovala ljudska prava i slobode.

BiH nije demokratska država zato što nije zasnovana na predstavljanju građana ili naroda, nego na isključivo političkom predstavljanju etničkih grupa Srba, Bošnjaka i Hrvata. Isto tako, BiH nije mogla biti pravna država jer je u Dejtonu ostala bez vrhovnog suda BiH i niza drugih institucija koje su neophodne za ostvarenje principa vladavine prava. Najzad, Ustav BiH od početka do kraja sadržava diskriminacijske odredbe te na taj način je u izravnoj suprotnosti sa Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava. Dejtonski ustavotvorac je bio svjestan ovih velikih nedostataka Ustava BiH pa je, kao korektivnu mjeru, naveo član 2.2 Ustava BiH kojim se navode izravna primjena Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava u BiH i njen prioritet u odnosu na svako drugo pravo.

Po prijemu BiH u VE, kao najšireg oblika demokratske i političke evropske integracije, primjetna je značajna aktivnost te organizacija na stvarnoj demokratizaciji države BiH, njenom snaženju i, naravno, zaštiti ljudskih prava. Od tada do danas PSVE je u skladu sa članom 23. Statuta VE donijela niz rezolucija koje direktno tretiraju državu BiH², čime je naglasila svoju ulogu u nadgledanju funkcije država u ostvarivanju Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava³.

² „Parlamentarna skupština može raspravljati i formulirati svoje preporuke o svim pitanjima koja spadaju u domen ciljeva i kompetencija Vijeća Evrope, na način na koji su definirani u poglavlju I. Ona također raspravlja i može davati preporuke o svim pitanjima koja joj podnese Komitet ministara radi davanja mišljenja.“ Član 23. Statuta Vijeća Evrope.

³ PSVE je 2002. godine donijela Mišljenje br. 234 o zahtjevu BiH za članstvo u Vijeću Evrope. Pored tog mišljenja, PSVE je donijela i slijedeće rezolucije koje direktno tretiraju državu BiH: Rezolucija 1383 iz 2004. godine pod nazivom „Podsjećanje BiH na preuzete obaveze“, Rezolucija 1384 iz 2004. godine pod nazivom „Jačanje demokratskih institucija u BiH“, Rezolucija 1513 iz 2006. godine pod nazivom „Ustavna reforma u BiH“, Rezolucija 1626 iz 2008. godine pod nazivom „Podsjećanje BiH na preuzete obaveze“, Rezolucija 1701 iz 2010. godine pod nazivom „Funkcioniranje demokratskih institucija u BiH“, Rezolucija 1725 iz 2010. godine pod nazivom „Urgentna potreba za

PSVE i drugi organi te organizacije bili su izuzetno svjesni činjenice da država BiH ne može uspješno funkcionirati prema načelima i procedurama Statuta VE. Prije svega, BiH nije mogla funkcionirati u skladu sa potrebama bosanskohercegovačkog društva koje je bilo i samo oštećeno ratom koji je vođen protiv BiH 1992–1995. godine. Dalje, bilo je očito da BiH ne može ostvariti djelovanje koje bi bilo u skladu sa zahtjevima ove evropske integracije. Upravo stoga ukupno djelovanje VE u odnosu prema BiH svodilo se na to da se stvarna funkcija države i demokratskih institucija uskladi sa definicijom države BiH koja je data u uvodnom dijelu Aneksa 4 – Ustava BiH.

Prvo što je svakako trebalo uraditi jeste da se država BiH svojom organizacijom i funkcioniranjem uklopi u osnovnu funkciju VE i, naročito, da se uskladi sa Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava. Spomenuta konvencija ima veliki značaj za BiH zato što, prvo, predstavlja demokratski ideal organizacije i djelovanja države u uvjetima evropske političke integracije i zajedničke zaštite ljudskih prava i sloboda koji su sadržani u Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Drugo, Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava je direktno uključena u politički sistem BiH kao nadustavna kategorija i, treće, što je ona „referentni dokument“ za pristupanje svake države, pa i BiH, Evropskoj uniji kao pretežno ekonomskoj evropskoj integraciji.

Imajući u vidu evidentne nedostatke Ustava BiH, bilo je normalno očekivati da će se VE, u skladu sa svojom općenito statutarnom ulogom, angažirati u vezi sa unapređenjem države, demokracije i ljudskih prava kroz reformu Ustava BiH putem usklađivanja sa Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i, naravno, na druge načine predviđene Statutom VE. Upravo zato moglo se očekivati da će se VE oglasiti zahtjevom da se izvrši ustavna reforma. To je učinjeno putem Mišljenja o Zahtjevu BiH za članstvo u Vijeću Evrope iz 2002. godine. Zahtjev za izvršenjem ustavnih promjena u cilju usklađivanja ustavne definicije države članice VE iz člana 3. Statuta VE sa stvarnim stanjem države, demokracije i ljudskih prava prisutan je u svim daljnjim razmatranjima bosanskohercegovačke situacije od PSVE.

ustavnom reformom u BiH“, kao i Rezolucija 1855 iz 2012. godine pod nazivom „Funkcioniranje demokratskih institucija u Bosni i Hercegovini“.

1. Potreba snaženja države Bosne i Hercegovine

PSVE je prvi put u svom mišljenju o Zahtjevu BiH za članstvo u Vijeću Evrope još 2002. godine jasno zauzela stav da bi „državne institucije trebalo ojačati na račun institucija na entitetskom nivou, ukoliko bude potrebno i revizijom Ustava u tom cilju“,⁴ dok je prema Aneksu 10. Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH (Dejtonski sporazum) „visoki predstavnik odgovoran za nadgledanje primjene civilnih aspekata mirovnog sporazuma“.⁵ Ovdje je vidljivo da se i u trenutku prijema BiH u članstvo VE kao ključni uvjet spominje reforma Ustava BiH Aneksa 4 Dejtonskog sporazuma. BiH se ovdje nalaže da razmotri u „roku od godinu dana, uz pomoć Evropske komisije za demokraciju putem prava (Venecijanske komisije) legislativu o izborima u svjetlu standarda Vijeća Evrope, te je revidira gdje je to potrebno.“⁶

Rezolucija PSVE 1383 iz 2004. godine pod nazivom „Podsjećanje BiH na preuzete obaveze“ još jednom izražava žaljenje zbog nedostatka progressa u pogledu revizije izbornog zakonodavstva kako bi se diskriminacija svih onih koji ne pripadaju konstitutivnim narodima zaustavila.

Postupanje VE prema BiH nastavlja se u skladu sa Rezolucijom 1384 PSVE iz 2004. godine pod nazivom „Jačanje demokratskih institucija u Bosni i Hercegovini“ u pravcu ponovnog naglašavanja neophodnosti jačanja državnih institucija na račun entitetskih institucija, ukoliko je potrebno revizijom Ustava. Međutim, VE kritički naglašava da „jačanje institucija na državnom nivou protječe veoma sporo i u biti pod pritiskom međunarodne zajednice, posebno kroz akcije Ureda Visokog predstavnika (OHR)“⁷. Jasna analiza tadašnjeg stanja u BiH iskazana je tvrdnjom da je „ustavni poredak, koji je ustanovljen Dejtonskim mirovnim sporazumom i na kojem su utemeljene državne institucije izuzetno kompliciran i kontradiktoran. Kao rezultat političkog kompromisa postignutog u cilju zaustavljanja rata, ne može osigurati dugoročno efektivno funkcioniranje države i treba biti reformirano.“⁸

⁴ Mišljenje br. 234 iz 2002. godine o Zahtjevu BiH za članstvo u Vijeću Evrope, par. 4.

⁵ Mišljenje br. 234 iz 2002. godine, par. 5.

⁶ Mišljenje PSVE 234 iz 2002. godine, par. IV.b.

⁷ Rezolucija 1384 (2004), „Jačanje demokratskih institucija Bosne i Hercegovine“, par. 2.

⁸ Rezolucija 1384 (2004), par. 3.

PSVE posebno naglašava da „ustavna reforma mora biti predmet nepristrasne političke debate i pozdravlja činjenicu da je debata već počela unutar civilnog društva. Na BiH ostaje obaveza da ustanovi raspored, rokove i parametre ustavne reforme. PSVE stoji na raspolaganju BiH i naglašava da je BiH, kao država članica VE, obavezana da se uskladi sa osnovnim principima VE.“⁹ PSVE u preporukama Rezolucije VE 1384 posebno ističe da se BiH mora u potpunosti i konstruktivno uključiti u debatu o potrebi ustavne reforme i njenom rasporedu i parametrima, te još jednom naglašava da se posebna pažnja u svakom budućem ustavu posveti dovođenju u sklad koncepta „konstitutivnih naroda“ i njihovih specifičnih prava sa principom primata pojedinačnih prava¹⁰.

Ovdje je važno spomenuti da se upravo ovom rezolucijom poziva Venecijanska komisija da napravi sveobuhvatnu procjenu saglasnosti Ustava BiH sa Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi (ETS No. 122) kao i za analizu efikasnosti i racionalnosti sadašnjih ustavnih i pravnih aranžmana u BiH¹¹.

2. Važnost donošenja novog ustava Bosne i Hercegovine

Dvije godine kasnije (2006) PSVE donosi Rezoluciju 1513 pod nazivom „Ustavna reforma u BiH“, koja već svojim naslovom ukazuje na temeljni problem bosanskohercegovačke države i društva. Evropska komisija za demokraciju putem prava (Venecijanska komisija) je u skladu sa Zahtjevom PSVE 2005. godine dostavila svoje mišljenje o ustavnoj situaciji i ovlaštenjima visokog predstavnika u BiH,¹² dok su konsultacije između glavnih političkih partija u BiH, pod koordinacijom Sjedinjenih Država i konstantnim savjetima Venecijanske komisije, rezultirali političkim dogovorom o ustavnoj reformi koji je uslijedio 18. marta 2006. godine, nakon čega je proslijeđen Parlamentu BiH na usvajanje gdje ipak nije usvojen zbog nedostatka dva glasa.¹³

⁹ Rezolucija 1384 (2004), par. 5. i 6.

¹⁰ Rezolucija 1384 (2004), par. 12.1. (c) i (d).

¹¹ Rezolucija 1384 (2004), „Jačanje demokratskih institucija Bosne i Hercegovine“, par. 13.

¹² Mišljenje Evropske komisije za demokraciju putem prava o ustavnoj situaciji i ovlaštenjima visokog predstavnika u BiH CDL-AD (2005) 004.

¹³ Tadašnji prijedlog je sadržavao veći broj članova Parlamenta u Predstavničkom domu i Domu naroda, kao i indirektno biranje predsjednika na državnom nivou i dva

Iako PSVE u ovoj rezoluciji smatra da nije realistično očekivati brzi napredak BiH i zamijeniti etničko predstavljanje predstavljanjem građana, veoma je interesantan stav PSVE da bi „novi ustav bio sigurno poželjniji u cilju poboljšanja dejtonske verzije“¹⁴. PSVE ponovo naglašava da bi ustavnoj reformi trebalo ponovno pristupiti odmah nakon izbora 2010. godine koja bi u, najmanju ruku, riješila pitanje entitetskog glasanja u Predstavničkom domu i kako bi se precizno definirao vitalni nacionalni interes i mehanizam veta. PSVE stoga, između ostalog, u preporukama predlaže da se pripremi i usvoji novi ustav kako bi se mehanizam etničkog predstavljanja zamijenio građanskim predstavljanjem, čime bi se okončala ustavna diskriminacija protiv „ostalih“, da se nađu efikasne i racionalne procedure donošenja političkih odluka, te da se preispita teritorijalna organizacija države i njena podjela na entitete, kantone, općine i podjela nadležnosti između države i nižih nivoa vlasti s ciljem jačanja efikasnosti i samoodrživosti¹⁵. Ovdje je, također, značajno spomenuti stav PSVE o potrebi uspostavljanja vrhovnog suda na državnom nivou u cilju unapređenja reforme pravosuđa,¹⁶ koji će u daljnjem periodu biti znatno izmijenjen.

Rezolucija PSVE 1626 iz 2008. godine pod nazivom „Podsjećanje BiH na preuzete obaveze“ donijeta je nakon potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP), 16. juna 2008. godine. VE je ovdje vrlo jasno i precizno naznačilo da BiH sa sadašnjom veoma kompleksnom političkom i ustavnom strukturom, bez odgovarajućih reformi, neće biti sposobna da u potpunosti iskoristi sve prednosti koje evropske integracije mogu donijeti. Stoga PSVE nastavlja insistirati na ustavnoj reformi, konstatirajući da od 2006. godine nije ništa urađeno u tom pogledu. Ustavna revizija je neophodna posebno u pogledu distribucije ovlaštenja između entiteta i države.¹⁷ PSVE ovdje ponovno poziva na ustavnu reformu i to prije održavanja lokalnih izbora u oktobru 2008. godine u bliskoj saradnji sa Evropskom komisijom za demokraciju putem prava

potpredsjednika, čije bi se ovlasti smanjile, rotacijom članova svakih 16 mjeseci umjesto osam mjeseci, dodavanjem dva ministarstva na državnom nivou i jačanjem kompetencija Vijeća ministara. Par. 6 Rezolucije PSVE 1513 iz 2006. godine.

¹⁴ Rezolucija PSVE 1513 iz 2006. godine pod nazivom „Ustavna reforma u BiH“, par. 17.

¹⁵ Rezolucija PSVE 1513 iz 2006. godine, par. 20.1–20.3.

¹⁶ Rezolucija PSVE 1513 iz 2006. godine, par. 21.7.

¹⁷ Rezolucija PSVE 1626 iz 2008. godine pod nazivom „Podsjećanje BiH na preuzete obaveze“, par. 4.

(Venecijanska komisija).¹⁸ Ovdje se, kao i u Rezoluciji 1513 iz 2006. godine, ponovno spominje potreba uvođenja vrhovnog suda BiH¹⁹.

3. Zahtjev za urgentnim ustavnim promjenama u Bosni i Hercegovini

PSVE je 2010. godine donijela dvije rezolucije i to Rezoluciju 1701 pod nazivom „Funkcioniranje demokratskih institucija u BiH“ i Rezoluciju 1725 pod nazivom „Urgentna potreba za ustavnom reformom u BiH“. Rezolucija PSVE 1701 je važna upravo zbog naglašavanja značaja ustavne reforme i ponovnog poziva na istu s ciljem poboljšavanja funkcioniranja državnih demokratskih institucija, osiguranja saglasnosti sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i ubrzanja neophodnih reformi kako bi se kompletirala realizacija preostalih preuzetih obaveza. PSVE se u ovoj rezoluciji ponovno poziva na potrebu otvaranja dijaloga o različitim prijedlozima reformi odmah nakon lokalnih izbora u 2008. godini, upućujući BiH na blisku saradnju sa Evropskom komisijom za demokraciju putem prava (Venecijanskom komisijom) u cilju priprema i usvajanja novog ustava prije oktobra 2010. godine.²⁰

U periodu od 2008. do 2010. godine desila su se dva neuspjela pokušaja da se izmijeni Ustav BiH i to tzv. „Prudski proces“ i „Butmirski proces“ koji je bio zajednički projekat SAD-a i Evropske unije. Treba ipak naglasiti da je u međuvremenu došlo do usvajanja prvog amandmana na Ustav BiH o statusu Brčko Distrikta, što je zapravo bila odluka Arbitražnog tribunala za područje Brčkog.²¹ BiH je ponovno podsjećana na hitnost provođenja ustavne reforme naglašavajući da „vlasti BiH, ukoliko žele postići implementaciju presude Evropskog suda za ljudska prava, moraju implementirati ustavnu reformu“, a pošto do izbora 2010. godine neće biti dovoljno vremena, BiH rizikuje da se oktobarski izbori još jednom provedu u skladu sa diskriminatornim Izbornim zakonom koji krši Evropsku konvenciju o ljudskim pravima.²²

PSVE je još jednom izrazila veliku zabrinutost u pogledu izjava i mogućeg djelovanja političara sa najvišeg nivoa Republike Srpske koji potkopavaju državne institucije i izazivaju vlast i moć visokog

¹⁸ Rezolucija PSVE 1626 iz 2008, par. 8.

¹⁹ Rezolucija PSVE 1626 iz 2008, par. 10.4.1.

²⁰ Rezolucija PSVE 1701 iz 2010. godine pod nazivom „Funkcioniranje demokratskih institucija u BiH“, par. 1.

²¹ Član 5. Aneksa II Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH.

²² Rezolucija PSVE 1701 iz 2010, par. 5.

predstavnik. Međutim, PSVE podsjeća da će visoki predstavnik ostati vrhovna vlast u provođenju Dejtonskog mirovnog sporazuma pod političkim vođstvom uz podršku Vijeća za implementaciju mira sve dok se opstrukcije nastavljaju i dok traje blokada važnih reformi usljed entitetskih i etničkih razloga.²³

PSVE u Rezoluciji 1701 urgira na sve domaće nosioce vlasti da se u potpunosti angažiraju u konstruktivnom dijalogu o konkretnim prijedlozima za amandmane na Ustav BiH, a u skladu sa preporukama Venecijanske komisije iz 2005. godine i u cilju donošenja paketa reformi prije oktobarskih izbora, koji bi trebali biti organizirani u skladu sa izmijenjenim ustavom.²⁴

Rezolucija PSVE 1725 iz 2010. godine pod nazivom „Urgentna potreba za ustavnom reformom u Bosni i Hercegovini“ ostaje dosljedna prethodnoj, Rezoluciji 1701 i poziva vlasti BiH da ojačaju države institucije i pristupe reviziji izbornog zakona, uklanjanju ustavne diskriminacije tzv. „ostalih“ i, što je izuzetno važno, predstavnika konstitutivnih naroda koji nisu rezidentni u entitetu gdje je njihova etnička grupa u većini, čime se oni sprečavaju u kandidaturi za člana Predsjedništva BiH i Doma naroda BiH.²⁵

Upravo neprovođenje ustavne reforme – kako to navodi Rezolucija 1725 – ugrožava provođenje neophodnih reformi u ključnim sektorima kao što su demokratske institucije, vladavina prava i ljudska prava, te usporava napredak države prema euroatlantskim integracijama. Vlasti BiH moraju pristupiti ustavnoj reformi te ispuniti, što je moguće prije, postprijemne uvjete.²⁶

Posebno važan je paragraf 6. Rezolucije 1725 koji, navodeći da BiH nema vremena za gubljenje, ponovno direktno BiH nalaže da započne ozbiljan institucionalizirani proces za pripremu obimnog „paketa“ ustavnih amandmana u skladu sa postprijemnim obavezama uz asistenciju Evropske komisije za demokraciju putem prava (Venecijanske komisije). Taj proces bi bio baziran na jasnom političkom mandatu i uključivao bi veliki broj domaćih pravnih eksperata kako bi se, uz odgovarajuće učešće civilnog društva, na temelju adekvatne analize postojećih odredbi napravio paket konkretnih amandmana koji bi u konačnici proizveo opći konsenzus unutar ključnih političkih nosioca

²³ Rezolucija PSVE 1701 iz 2010, par. 7.

²⁴ Rezolucija PSVE 1701 iz 2010, par. 9.

²⁵ Rezolucija PSVE 1725 iz 2010, par. 3.

²⁶ Rezolucija PSVE 1725 iz 2010, par. 4.

vlasti. Ovaj bi se proces nastavio poslije izbora 2010. godine, a formiranje nove vlasti koja bi radila na implementaciji preostalih postprijemnih uvjeta, uključujući ustavnu reformu, bio bi ključni politički prioritet.²⁷ PSVE poziva sve međunarodne partnere, a posebno Evropsku uniju, da u potpunosti podrže institucionalizirani proces za pripremu ustavnih amandmana u cilju ubrzavanja napretka države prema euroatlantskim integracijama. PSVE će pratiti proces ustavnih reformi u BiH, a pri tome poziva Komitet za nadgledanje koji će evidentirati svaki pozitivan korak bh. vlasti.²⁸

Rezolucija pod nazivom „Funkcioniranje demokratskih institucija u BiH“ (PSVE 1855) iz 2012. godine poziva se na već donesene rezolucije 1701 i 1725 iz 2010. godine. Međutim, pored već navedene presude „Sejdić-Finci“ i obaveza BiH prema njoj, u ovoj rezoluciji više se ne spominje diskriminacija „konstitutivnih naroda“ kao u Rezoluciji PSVE 1725 iz 2010. godine. Prvi korak u obimnoj ustavnoj reformi bi bio implementacija presude „Sejdić-Finci“ u cilju izlaska iz „institucionalne slijepe ulice“ koju je kreirao dejtonski Ustav. PSVE ističe da proces političkog odlučivanja najviše usporavaju restriktivne odredbe o kvorumu, česta upotreba „entitetskog glasanja“ (duplo kvalificirana većina za donošenje odluka u Parlamentu) i široka definicija tzv. „vitalnog nacionalnog interesa“.

Međutim, PSVE ipak poziva vlasti BiH da uvažavaju prijedloge za ustavnu reformu koje je usvojila Evropska komisija za demokraciju putem prava 2005. godine, iz čega se može zaključiti da PSVE stoji iza tog prijedloga.²⁹ Ipak, ovdje je značajno spomenuti mišljenje PSVE da su izbori iz 2010. godine, koji bi generalno trebali biti slobodni i pravični, održani na osnovu ustavnog i pravnog okvira koji krši odredbe Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava (ETS No. 5) i njenih protokola.³⁰

Uz rezolucije koje se izričito odnose na situaciju u BiH, postoji i značajan broj rezolucija iz drugih oblasti, a usputno ukazuju i na potrebu urgentne reforme Ustava BiH. Rezolucija PSVE 1548 iz 2007. godine pod nazivom „Stanje demokracije u Evropi i napredak skupštinske procedure monitoringa“ navodi da je u BiH „ustavna reforma još uvijek jako potrebna kako bi se osiguralo adekvatno funkcioniranje sistema

²⁷ Rezolucija PSVE 1725 iz 2010, par. 6.

²⁸ Rezolucija PSVE 1725 iz 2010, par. 8. i 9.

²⁹ Rezolucija PSVE 1855 iz 2012. pod nazivom „Funkcioniranje demokratskih institucija u BiH“, par. 6.1. i 6.2.

³⁰ Rezolucija PSVE 1855 iz 2012. godine, par. 2

'checks and balances'".³¹ Rezolucija 1619 iz 2008. godine pod nazivom „Stanje demokracije u Evropi i napredak skupštinske procedure monitoringa“ ponovno ukazuje da je ustavna reforma strogo preporučena kako bi se osigurala efektivna podjela vlasti i odgovarajuće funkcioniranje demokratskih institucija u BiH.³² Rezolucija 1676 iz 2009. godine pod nazivom „Stanje demokracije u Evropi i napredak skupštinske procedure monitoringa“ ponovno poziva BiH da ustavnim reformom abolira nejednakost građana u pogledu tzv. „ostalih“.³³ Rezolucija PSVE 1747 iz 2010. godine pod nazivom „Stanje demokracije u Evropi i napredak skupštinske procedure monitoringa“ urgira na vlasti BiH da ustanove ozbiljan institucionalizirani proces za pripremu sveobuhvatnog paketa ustavnih amandmana u skladu sa postprijemnim uvjetima, uz obimnu upotrebu ekspertize i preporuka Venecijanske komisije.³⁴ Rezolucija PSVE 1895 iz 2012. godine pod nazivom „Napredak skupštinske procedure monitoringa“ urgira na Parlament BiH da izvrši reviziju Ustava i izbornog zakonodavstva kako bi se eliminirala ograničenja na pravo kandidiranja za Predsjedništvo i Dom naroda i dovela u sklad sa Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava.³⁵

Zaključci

Reforma Ustava BiH kao ključni uvjet normalizacije države BiH pa time i napredovanja prema Evropskoj uniji spominje se u rezolucijama PSVE već od 2002. godine, dakle od dana prijema BiH u Vijeće Evrope, putem revizije Ustava radi jačanja državnih institucija na račun entitetskih institucija. Nakon te konstatacije u Mišljenju 234 PSVE o prijemu BiH u Vijeće Evrope, prva Rezolucija (1384) koja je uslijedila ponavlja zahtjev za revizijom Ustava i to upravo zato da bi se osiguralo dugoročno efektivno funkcioniranje države. Tvrdnji da državne institucije moraju ojačati pridružuje se i Rezolucija 1513 gdje se egzaktno nalaže BiH da

³¹ Rezolucija PSVE 1548 iz 2007. godine pod nazivom „Stanje demokracije u Evropi i napredovanje procedure skupštinskog nadgledanja“, par. 6.

³² Rezolucija PSVE 1619 iz 2008. godine „Stanje demokracije u Evropi i napredovanje procedure skupštinskog nadgledanja“, par. 4.2.

³³ Rezolucija PSVE 1676 iz 2009. godine pod nazivom „Stanje demokracije u Evropi i napredovanje procedure skupštinskog nadgledanja“, par. 18.3.

³⁴ Rezolucija PSVE 1747 iz 2010. godine „Stanje demokracije u Evropi i napredovanje procedure skupštinskog nadgledanja“, par. 19.6.2.

³⁵ Rezolucija PSVE 1895 iz 2012. godine po nazivom „Napredovanje procedure skupštinskog nadgledanja“, par. 16.4.

pripremi i usvoji novi ustav kako bi bila u mogućnosti da ostvari ovu preuzetu obavezu.

Rezolucija 1626 precizira da se mora reformirati distribucija ovlaštenja između države i entiteta, što jasno ukazuje na jačanje demokratskih institucija. Vijeće Evrope time nastavlja u pravcu ustavne reforme i jačanja demokratskih institucija i u Rezoluciji 1701 pod nazivom „Funkcioniranje demokratskih institucija u BiH“ kojom Vijeće Evrope direktno proziva institucije entiteta Republike Srpske da potkopavaju državne institucije i izazivaju vlast i moć visokog predstavnika. Svoj jedinstven stav Vijeće Evrope iskazuje i u Rezoluciji 1725 ponavljajući već i samim nazivom „Urgentna potreba za ustavnom reformom u BiH“ da državne institucije moraju ojačati. Posljednja Rezolucija VE koju je PS usvojila (1855) indirektno ukazuje na jačanje demokratskih institucija kroz tri zahtjeva koja najviše usporavaju proces napredovanja i koja BiH mora reformirati i to restriktivne odredbe o kvorumu, česta upotreba entitetskog glasanja i široka definicija tzv. „vitalnog nacionalnog interesa“.

Iz navedene analize se može zaključiti da je Vijeće Evrope kroz sedam Rezolucija od 2002-2013. kao ključni korak za napredovanje BiH navelo jačanje demokratskih institucija BiH, i to navodeći da državne institucije moraju ojačati na račun entitetskih institucija. BiH stoga u skladu sa Rezolucijama VE ne može iskoristiti sve prednosti članstva BiH u VE i napredovati ukoliko putem revizije njenog Ustava ne ojača državne institucije.

Evropska komisija za demokraciju putem prava zauzima posebno mjesto u rezolucijama PSVE o BiH. U Mišljenju iz 2002. godine nakon prijema BiH u VE Venecijanska komisija prvi put se poziva da izvrši reviziju izbornog zakonodavstva u BiH u skladu sa standardima VE. Rezolucijom 1384 Venecijanska komisija se prema nalogu PSVE direktno uključuje u rješavanje problema i poziva da napravi sveobuhvatnu procjenu saglasnosti Ustava BiH sa Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi, ali i analizu efikasnosti i racionalnosti sadašnjih ustavnih i pravnih aranžmana u BiH. Rezolucija 1513 „Ustavna reforma u BiH“ direktno se oslanja na Mišljenje Venecijanske komisije o ustavnoj situaciji i ovlaštenjima visokog predstavnika u BiH iz 2005. godine koje je Venecijanska komisija u međuvremenu dostavila. Venecijanska komisija ponovo se prema nalogu PSVE poziva da se direktno uključi u ustavnu reformu u BiH u rezolucijama 1626, 1701, 1725, 1855 i 1747, dok Mišljenje Venecijanske komisije iz 2005. godine

ostaje u skladu sa Mišljenjem VE ključni prijedlog za reformu Ustava u BiH.

Uklanjanje diskriminacije pripadnika sedamnaest naroda od ukupno dvadeset, koliko ih je bilo u BiH prema popisu stanovništva iz 1991. godine, zastupljeno je u svim analiziranim rezolucijama PSVE. Od Mišljenja 234 PSVE do rezolucija 1383, 1384, 1513, 1626, 1701, 1725, 1855, 1548, 1619, 1676, 1747 te 1895, dok se samo u Rezoluciji 1725 spominje i diskriminacija predstavnika konstitutivnih naroda koji nisu rezidentni u entitetu gdje je njihova etnička grupa u većini, iako je u slučaju „Sejdić-Finci“ Evropski sud za ljudska prava donio presudu u korist aplikanata, dok se u slučaju „Ilijaz Pilav protiv BiH“ presuda o pitanju diskriminacije konstitutivnih naroda tek očekuje.

Revizija Ustava BiH spominje se prvi put u Mišljenju o Zahtjevu BiH za prijem u VE iz 2002. godine, dok se u rezolucijama PSVE spominje čak jedanaest puta i to u rezolucijama 1383, 1384, 1513, 1626, 1701, 1725, 1548, 1619, 1676, 1747 i 1895. Svi zahtjevi PSVE za ustavnom reformom u BiH zasnivaju se na potrebi institucionalnog procesa za pripremu sveobuhvatnog paketa ustavnih amandmana u skladu sa postprijemnim uvjetima VE, uz obimnu podršku i saradnju Venecijanske komisije. Rezolucija 1701 spominje čak i pisanje i usvajanje novog ustava BiH nakon otvaranja dijaloga o različitim prijedlozima reformi.

Rezolucija 1855 iz 2012. godine predstavlja, međutim, izuzetak u odnosu na sve dotad usvojene rezolucije jer ustavnu reformu svodi na implementaciju presude „Sejdić-Finci“ kao „prvi korak“ u obimnoj ustavnoj reformi, iako VE nikad od 2002. do 2013. godine nije promijenilo mišljenje da BiH prije svega mora Ustav uskladiti sa Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava kako bi bila u stanju da pristupi ispunjavanju preuzetih obaveza i ostvari napredak prema euroatlantskim integracijama. Neophodnost dosljedne primjene Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u BiH naglašena je od prvog Mišljenja PSVE o prijemu BiH u VE do brojnih rezolucija kao što su to rezolucije 1383, 1384, 1513, 1626, 1701, 1725, 1855, 1548, 1619, 1676, 1747 i 1895, gdje se direktno urgira na BiH da Ustav uskladi sa Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Očito je da država BiH nije bila u stanju da u posmatranom periodu odgovori, prije svega, svojim međunarodnim obavezama. Riječ je o poštovanju dejtonske odredbe o direktnoj primjeni Evropske konvencije i potrebi da se cjelokupni ustavni i pravni sistem usaglasi sa tom konvencijom. Međutim, država BiH nije uspjela da primijeni Evropsku

konvenciju za zaštitu ljudskih prava ni poslije potpisivanja i ratifikacije tog dokumenta u Parlamentarnoj skupštini BiH. Također je posebno važno naglasiti da u ovom periodu koji smo obradili nije došlo samo do velike stagnacije u demokratskom i političkom razvoju države nego i do vrlo ozbiljnih poteškoća u ekonomskom razvoju. Jasno se pokazuje da je država, kakva je konstruirana u Dejtonu, apsolutno nesposobna da zaustavi aktuelne, izuzetno nepovoljne ekonomske trendove, tako da država BiH sve više ulazi u tešku ekonomsku krizu.

Domaći političari u ovakvoj ustavnopravnoj situaciji nisu u stanju poduzeti bilo što efektivno u smislu zaustavljanja nepovoljnih ekonomskih, političkih i drugih trendova. Pokazalo se da je bila opravdana odluka Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH o ulozi visokog predstavnika u BiH. Bilo je očekivano da se, prema svojoj ulozi iz Aneksa 10. Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH, visoki predstavnik (OHR) angažuje na otklanjanju svih navedenih teškoća. Njegova uloga je zamišljena upravo tako: da uradi sve ono što su propustili da urade domaći političari u smislu postprijemnih obaveza i napretka države BiH. Međutim, period od prijema BiH u VE do danas karakterističan je upravo po izrazito neutralnoj poziciji koju su zauzeli visoki predstavnici, suprotno odredbama Aneksa 10. Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH. Izostali su oni ciljevi koji su najvažniji za proces implementacije civilnog dijela Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH kao što su „obnova infrastrukture i ekonomska obnova, ustanovljenje političkih i ustavnih institucija i unapređenje poštovanja ljudskih prava“.³⁶

Istraživanje odnosa Vijeća Evrope i razvoja države BiH, demokracije i ljudskih prava u Bosni i Hercegovini podrazumijevalo je analizu i ocjenu svih rezolucija Vijeća Evrope u periodu 2002–2013. godine koje se direktno i indirektno odnose na Bosnu i Hercegovinu od dana prijema Bosne i Hercegovine u Vijeće Evrope do danas. Posebna pažnja u istraživanju posvećena je rezolucijama koje se odnose na snaženje države Bosne i Hercegovine, pripremu i donošenje novog ustava Bosne i Hercegovine te urgentne potrebe za ustavnim promjenama u Bosni i Hercegovini.

Rezultati ovog istraživanja uvjerljivo pokazuju da država Bosna i Hercegovina još uvijek nije ispunila zadatke iz postprijemnih uvjeta Statuta Vijeća Evrope bez obzira na veliki broj rezolucija Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope koje su jasno i precizno ukazale na potrebu

³⁶ Aneks 10, član I, t.1 Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini.

snaženja države, pripreme i donošenja novog ustava Bosne i Hercegovine te ukazivanja na hitnost takvih promjena. Jasno se pokazuje da u tom pogledu nije postignut nikakav napredak. Posebno se mora naglasiti da do sada nije izvršena niti najmanja promjena Ustava Bosne i Hercegovine koja bi išla u prilog ostvarivanju navedenih ciljeva.

Dokumenti Vijeća Evrope i Ugovor o Evropskoj uniji jasno ukazuju na potrebu da je Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava *sine qua non* bilo kakvog napretka u smislu pristupanja Evropskoj uniji. Konkretnije, primjena Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava je neophodni uvjet za prijem u Evropsku uniju, ali nije jedini, jer je uz to potrebno ostvariti i određeni ekonomski, socijalni, kulturni i svaki drugi napredak države BiH. Današnja nastojanja pojedinih funkcionera Evropske unije da osiguraju te uvjete parcijalnom primjenom Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava potpuni su promašaj na štetu BiH. Istovremeno, ona pokazuju da u Evropi, i nakon šezdeset godina od potpisivanja Evropske konvencije, postoje brojne proturječnosti unutar same Evropske unije koje mogu imati negativan utjecaj na daljnje procese evropske integracije.

Literatura

1. Aneks 2. Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini.
2. Aneks 10. Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini.
3. Aoalin, Fionnuala Ni (2001), „The Fractured Soul of the Dayton Peace Agreement: A Legal Anylyssis“, u: Sokolović, Džemal, Florian Bieber, ur., *Reconstructing Multiethnic Societies: The Case of Bosnia and Herzegovina*, Ashgate, Aldershot.
4. Bartsch, Hans-Jurgen (1997), „The Growth of European Institutionalism: The Council of Europe“, u: Evans, Malkolm D., ur., *Aspects of Statehood and Institutionalism in Contemporary Europe*.
5. Bieber, Florian (2005), „Power Sharing, Political Respresentation and Group Rights in Bosnia and Herzegovina“, u: Bieber, Florian, Carsten Wieland, ur., *Facing the Past, Facing the Future: Confronting Ethnicity and Conflict in Bosnia and Former Yugoslavia*, Longo Editore Ravenna.
6. Cox, Marcus (2003), „Building Democracy from the Outside – The Dayton Agreement in Bosnia and Herzegovina“, u: Bastina, Sunil, Robin Luckham, ur., *Can Democracy be Designed? The politics of Institutional Choice in Conflict-torn Societes*, Zed Books, London – New York.

7. Drzewicki, Krzysztof (1992), „The Future Relations Between Eastern Europe and the Council of Europe“, u: Bloed, Arie, Wolco de Jonge, ur., *Legal Aspects of a New European Structure*.
8. Đerić, Vladimir (2001), *Članstvo u Savetu Evrope – uslovi, postupak prijema i nadzor nad izvršenjem obaveza*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd.
9. Loizidou v. Turkey Case, 23 March 1995.
10. Mišljenje br. 234 o Zahtjevu BiH za članstvo u Vijeću Evrope.
11. Mišljenje Evropske komisije za demokraciju putem prava o ustavnoj situaciji i ovlaštenjima visokog predstavnika u BiH CDL-AD (2005) 004.
12. Rezolucija 1383 iz 2004. godine pod nazivom „Podsjećanje BiH na preuzete obaveze“.
13. Rezolucija 1384 iz 2004. godine pod nazivom „Jačanje demokratskih institucija u BiH“.
14. Rezolucija 1513 iz 2006. godine pod nazivom „Ustavna reforma u BiH“.
15. Rezolucija 1626 iz 2008. godine pod nazivom „Podsjećanje BiH na preuzete obaveze“.
16. Rezolucija 1701 iz 2010. godine pod naslovom „Funkcioniranje demokratskih institucija u BiH“.
17. Rezolucija 1725 iz 2010. godine pod naslovom „Urgentna potreba za ustavnim reformom u BiH“.
18. Rezolucija 1855 iz 2012. godine pod naslovom „Funkcioniranje demokratskih institucija u Bosni i Hercegovini“.
19. Rezolucija PSVE 1619 iz 2008. godine „Stanje demokracije u Evropi i napredovanje procedure skupštinskog nadgledanja“.
20. Rezolucija PSVE 1747 iz 2010. godine „Stanje demokracije u Evropi i napredovanje procedure skupštinskog nadgledanja“.
21. Rezolucija PSVE 1548 iz 2007. godine pod nazivom „Stanje demokracije u Evropi i napredovanje procedure skupštinskog nadgledanja“.
22. Rezolucija PSVE 1676 iz 2009. godine pod nazivom „Stanje demokracije u Evropi i napredovanje procedure skupštinskog nadgledanja“.
23. Rezolucija PSVE 1895 iz 2012. godine pod nazivom „Napredovanje procedure skupštinskog nadgledanja“.
24. Sadiković, Lada (2010), *Ustav Bosne i Hercegovine i Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda*, Centar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo.
25. Statut Vijeća Evrope (1949), London.