

PROCES INTEGRACIJE BIH U EU: 14 PRIORITETA IZ MIŠLJENJA EVROPSKE KOMISIJE 4 GODINE POSLIJE

Pregled provođenja zakonodavnih i institucionalnih reformi u cilju ispunjavanja 14 ključnih prioriteta koji su postavljeni kao uslov za dalji napredak BiH u procesu EU integracija.

Banja Luka, jun 2023.



Analiza je izrađena uz finansijsku podršku Švedske.

Stavovi i mišljenja iznijeti u Analizi ne odražavaju nužno stavove Švedske.

Sažetak

Četiri godine nakon što je Evropska komisija usvojila Mišljenje o prijavi Bosne i Hercegovine za članstvo u EU, vlasti u BiH nisu napravile napredak u provođenju 14 ključnih prioriteta koji su postavljeni kao uslov za dalji napredak BiH u procesu EU integracija. Na osnovu analize Transparency International u Bosni i Hercegovini, samo je jedan prioritet u potpunosti proveden i odnosi se na funkcionisanje Parlamentarnog odbora za stabilizaciju i pridruživanje, koji je uspostavljen ali se u prethodnom periodu nije sastajao, dok je u pet prioriteta realizacija započeta parcijalno.

Ključne reforme zakonskog okvira postavljene u prioritetima, koje se odnose na unapređenje izbornog zakonodavstva, Zakona o VSTV i reformu Ustavnog suda BiH, Zakona o sudovima, antikorupcijskih zakona, poput zakona o sukobu interesa i zaštiti prijavilaca korupcije, godinama čekaju usvajanje. S druge strane, reforme institucionalnog okvira u pogledu profesionalizacije državne službe, saradnje između agencija za provođenje zakona, unapređenje efikasnosti u procesuiranju korupcije i organizovanog kriminala, te depolitizaciju i restrukturiranje javnih preduzeća, gotovo da nisu ni započete.

U pojedinim segmentima je čak ostvaren nazadak, u vidu predlaganja rješenja koja su su mjerena na ograničavanje ljudskih prava i sloboda, posebno u segmentu slobode govora i izražavanja i slobode udruživanja, te u segmentu funkcionisanja koordinacije po pitanju EU integracija, kao i osiguranje pravne sigurnost u smislu podjele nadležnosti između nivoa vlasti.

Naime, posljednje inicijative u smjeru neprimjenjivanja odluka Ustavnog suda, osporavanja nadležnosti, te ulaganja veta i blokiranje ispunjavanja prioriteta, svakako dovode u pitanje ne samo spremnost za provođenje prioriteta već i kompletan institucionalni poredak u zemlji.

Uvod

Zahtjev BiH za članstvo u EU podnesen je u februaru 2016. godine. Evropska Komisija je usvojila Mišljenje (*Avis*) o prijavi Bosne i Hercegovine za članstvo u EU 29. maja 2019., u kojem je, između ostalog, navedeno da je „*Komisija Bosni i Hercegovini postavila ukupno 3897 pitanja o svim politikama relevantnim za proces integracije u EU*“.

Državi je trebalo 14 mjeseci da odgovori na prvih 3.242 pitanja i 8 mjeseci da odgovori na dodatnih 655 pitanja.

Uprkos uspostavljenom mehanizmu koordinacije za pitanja koja se tiču EU, vlasti se nisu mogle dogovoriti da dostave odgovore na 22 pitanja: 1 o političkim kriterijima, 4 o regionalnoj politici i 17 o politikama obrazovanja.

Zaključno, u Mišljenju je naglašeno da BiH još uvijek ne ispunjava u dovoljnoj mjeri kriterije koji se odnose na stabilnost institucija koje garantuju demokratiju, vladavinu zakona, poštovanje ljudskih prava i zaštitu manjina, postavljene od strane Evropskog vijeća u Kopenhagenu 1993. godine.

U tom pogledu, zemlja bi trebalo da se posveti znatnim naporima da u dovoljnoj mjeri ispune takve kriterije jačanjem svojih institucija kako bi zajamčili demokratiju, vladavinu zakona, ljudska prava i poštovanje i zaštitu manjina.

Kako se navodi u Mišljenju, Evropska komisija smatra da bi se pregovori za pristupanje Bosne i Hercegovine Evropskoj uniji otvorili, BiH će morati temeljito poboljšati svoj zakonodavni i institucionalni okvir kako bi se osiguralo ispunjavanje 14 ključnih prioriteta, koji su raspodijeljeni po oblastima.

U junu 2022. godine Vijeće EU je potvrdilo spremnost da se Bosni i Hercegovini dodijeli status kandidata, te je pozvalo Evropsku komisiju da izvjesti o ispunjavanju 14 prioriteta identificiranih u Mišljenju, sa posebnim fokusom na one koji predstavljaju značajan set reformi.

Uprkos činjenici da BiH nije provela najznačajnije reforme, Komisija je u oktobru 2022. preporučila da Vijeće EU da Bosni i Hercegovini status kandidata ali da se podrazumijeva da se preduzmu sljedeći koraci, koji zapravo proizilaze iz prethodno postavljenih 14 prioriteta iz Mišljenja Evropske komisije iz 2019. godine:

- Prioritetno je usvojiti izmjene i dopune postojećeg Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću
- Usvojiti novi Zakon o visokom sudskom i tužilačkom vijeću i usvojiti Zakon o sudovima Bosne i Hercegovine
- Usvojiti Zakon o sprječavanju sukoba interesa

- Preduzeti odlučne korake za jačanje prevencije i borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala
- Odlučno unaprijediti rad na osiguravanju efikasne koordinacije na svim nivoima kada je riječ o upravljanju granicom i kapacitetima upravljanja migracijama, kao i osigurati funkcionisanje sistema azila
- Osigurati zabranu torture, posebno uspostavljanjem nacionalnog preventivnog mehanizma protiv torture i zlostavljanja
- Garantovati slobodu izražavanja i medija i zaštitu novinara, posebno osiguravanjem odgovarajućeg sudskog postupka u slučajevima prijetnji i nasilja nad novinarima i medijskim radnicima
- Osigurati rezultate u funkcionisanju na svim nivoima mehanizma koordinacije o pitanjima EU, uključujući razvoj i usvajanje nacionalnog programa za usvajanje pravne stečevine EU.

Vijeće EU, zatim, nakon zaključaka Vijeća od 23.-24. juna 2022., te u svjetlu naknadne preporuke Komisije od 12. oktobra 2022. godine, preporučuje da se Bosni i Hercegovini dodijeli status zemlje kandidata, uz potvrdu od strane Evropskog vijeća, ali i podrazumijevanje da se koraci navedeni u preporuci Komisije preduzmu u cilju jačanja vladavine prava, borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala, upravljanja migracijama i osnovnih prava.

Posebno je naglašeno da je u trenutnom geopolitičkom kontekstu, izražena hitnost da zemlja krene naprijed na svom putu prema EU, posebno kroz ispunjavanje svih 14 ključnih prioriteta za otvaranje pregovora o pristupanju EU utvrđenih u Mišljenju Komisije o zahtjevu BiH za članstvo u EU.

U preporuci Vijeća koja je prethodila konačnoj odluci, Vijeće *„sa zabrinutošću primjećuje sveukupni ograničeni napredak u reformama, ali pozdravlja nedavne korake koji su poduzeti, uključujući: usvajanje izmjena i dopuna zakona o javnim nabavkama, usvajanje sveobuhvatne strategije o upravljanju javnim finansijama na svim nivoima vlasti, imenovanje četiri nedostajućih sudija u Ustavnom sudu Federacije, ratifikaciju nekoliko sporazuma, uključujući programe Horizont i Kreativna Evropa i Mehanizam civilne zaštite Evropske unije, kao i napredak u operacionalizaciji saradnje sa EUROPOL-om i usvajanje strategiju za borbu protiv terorizma.“*

Dalje se navodi da Bosna i Hercegovina treba poduzeti daljnje ustavne i izborne reforme kako bi osigurala jednakost i nediskriminaciju svih građana, a posebno kroz implementaciju presuda Evropskog suda za ljudska prava (ECtHR), te se ponavlja poziv na inkluzivan proces ustavnih i izbornih reformi, kroz istinski dijalog i u skladu sa evropskim standardima, kako bi se eliminisali svi oblici nejednakosti i diskriminacije u izbornom procesu.

Vijeće naglašava da se ne bi trebao poduzeti nikakav zakonodavni ili politički korak koji bi učinio izazovnijima provedbu presude „Sejdić-Finci“ i srodnih presuda Evropskog suda za ljudska prava ili bi dodatno produbio podjele. Iako je zabrinuto nedostatkom napretka, Vijeće dalje ohrabruje Bosnu

i Hercegovinu da se pozabavi reformama s ciljem poboljšanja zakonodavnog i institucionalnog okvira zemlje kako bi se uskladila sa zahtjevima članstva u EU, uključujući razvoj i usvajanje nacionalnog programa za usvajanje *acquis* EU.

U decembru 2022. godine, a na osnovu prethodnih preporuka Vijeća i Komisije, Vijeće dodjeljuje status kandidata Bosni i Hercegovini.

BiH u odnosu na zemlje regiona

Svake godine Evropska komisija za 10 zemalja koje teže pridruživanju EU procjenjuje 33 oblasti politike – zakone, institucije, implementaciju politike – na koje su podijeljeni pristupni pregovori. Prema izvještaju *European Stability Initiative*, prilikom analize i poređenja nedavnih procjena izdvajaju se tri nalaza. Prvo, Crna Gora, Srbija, Sjeverna Makedonija i Turska su ispred Ukrajine i Gruzije po spremnosti. Moldavija je otprilike na istom nivou kao i Bosna i Hercegovina, i ove dvije države imaju najlošije pokazatelje.

Drugo, zemlje koje su najduže u ovom procesu usporile su posljednjih godina – a Turska je krenula unazad. Treće, ključni fokus na osnove vladavine prava, uveden iz dobrih razloga prije mnogo godina, ne daje rezultate.

Analizirajući nivo pripremljenosti zemalja u odnosu na 33 poglavlja i prosječne ocjene, prema analizi ESI, Bosna i Hercegovina ima najniži nivo pripremljenosti u odnosu na ostale zemlje koje su u procesu pridruženja. Uzimajući primjer Crne Gore i Srbije, gdje je Komisija predložila da se neka poglavlja privremeno „zatvore“ kada se postigne „dobar nivo pripremljenosti“ (3), tako je i pretpostavka da kako bi se pridružile EU – ili da bi se pridružile njenom jedinstvenom tržištu čak i prije – zemlje moraju postići dobar nivo pripremljenosti u svakom poglavlju: najmanje ocjenu 3 u 33 poglavlja: skor od najmanje 99.

U tom smislu BiH u odnosu na prosječnu ocjenu 3, u ukupnom nivou pripremljenosti ima 0.7.

RANA FAZA	0
ODREĐENI NIVO PRIPREMLJENOSTI	1
UMJERENO PRIPREMLJEN	2
DOBAR NIVO PRIPREMLJENOSTI	3
DOBRO NAPREDAN	4
ISPUNJENO?	5

PROCJENE EVROPSKE KOMISIJE O 33 POGLAVLJA (2022/23)

ZEMLJA	PROSJEČAN NIVO (0 – 4)
<i>PROSJEČNA "DOBRA PRIPREMLJENOST"</i>	3
Crna Gora	2.1
Srbija	2.0
Sjeverna Makedonija	2.0
Turska	1.9
Albanija	1.6
Ukrajina	1.2
Gruzija	1.1
Kosovo*	0.9
Moldavija	0.7
Bosna i Hercegovina	0.7

U odnosu na pojedinačna poglavlja, presjek pripremljenosti svih zemalja je kako slijedi:

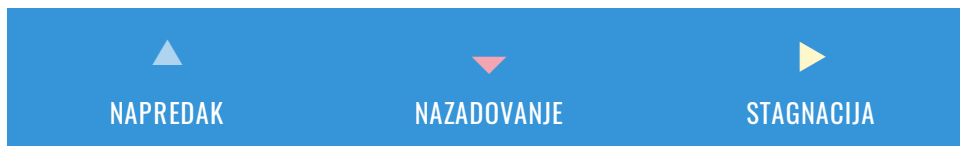
PROCJENE EVROPSKE KOMISIJE ZA 33 POGLAVLJA (2022/23.)

	POGLAVLJA	CG	SRB	S. MKD	TUR	ALB	UKR	GRUZ	KOS*	MLD	BIH
1	Slobodno kretanje robe	2	2	2	3	1,5	2	1	1	1	0
2	Slobodno kretanje radnika	1	2	0	0	1	0	0	1	0	1
3	Osnivanje i pružanje usluga	2	2	2	0	2	1	2	2	1	0
4	Slobodno kretanje kapitala	2	2	2	2	2	1	2	1	1	2
5	Javne nabavke	2,5	2	2	2	2	1	1	1,5	0	1
6	Privredno pravo	3	3	3	4	2	1	1	1	0	1
7	Intelektualna svojina	3	3	2	3	1,5	0	1	1	1	2
8	Politika konkurencije	2	2	2	1	1,5	1	0	1	1	1
9	Finansijske usluge	2	2	2	3	2	1	1	2	0	1,5
10	Digitalni mediji	2	2	2	1	2	2	1	1	1	0
11	Poljoprivreda i istraživanje i razvoj	2	1	2	1	1	0	0	1	0	0
12	Bezbjednost hrane	2	2	3	1	1	2	1	1	1	1
13	Ribarstvo	1	2	2	2	1,5	0	1	0	0	0
14	Politika transporta	2,5	3	2	2	1	1	1	0	1	1
15	Energetika	3	2	2	2	2	3	1	1	1	0
16	Poreska politika	2	2	2	2	2	1	1	1	0	1
17	Ekonomski i monetarni sistem	2	2	2	1	2	2	2	2	1	0
18	Statistika	2	2	2	2	2	1	1	1	1	0
19	Socijalna zaštita, zaposlenost	1	2	2	1	1	0	1	0	0	1
20	Preduzetništvo i industrijska pol.	2,5	2	2	2	2	1	2	2	1	0
21	Trans-evropske mreže	2,5	2	3	4	1	1	1	1	1	1
22	Regionalna politika	2	2	2	2	2	1	0	0	0	0
23	Pravosuđe i zaštita prava	2	1	1,5	0	1,5	n/a	n/a	0,5	n/a	1
24	Javni red i mir	2	1	2	2	1,5	1	1	0,5	1	1
25	Nauka i istraživanje	3	3	3	4	1	2	2	0	2	1
26	Obrazovanje, kultura	3	3	2	2	2	1	2	0	1	0
27	Životna sredina, klima	1	1	1	1	1	0	0	0	0	5
28	Zaštita potrošača	2	2	2	3	0	1	1	0	1	0
29	Carinska unija	2	3	3	3	2	3	2	2	1	1
30	Međunarodni odnosi	3	2	2	2	3	3	2	0	2	1
31	Spoljna, bezbjed. i odbr. politika	3	2	3	1	3	3	2	n/a	2	1
32	Finansijska kontrola	2	2	2	3	2	0	1	1	0	1
33	Finansijske i budžet	1	1	0	1	1	0	0	n/a	0	0
	Total*	70,0	67,0	66,5	63,0	54,0	37,0	35,0	26,5	23,0	22,0
	Prosjek (0-4)	2,1	2,0	2,0	1,9	1,6	1,2	1,1	0,9	0,7	0,7

* Kosovo je ocijenjeno za 31 poglavlje, Gruzija, Moldavija i Ukrajina za 32 poglavlja.

**Ocjena: rana faza (0), određen nivo pripremljenosti (1), umjereno pripremljen (2), dobar nivo pripremljenosti (3), dobro napredan (4).

Presjek napretka u ispunjavanju prioriteta



Demokratija/Funkcionalnost

PRIORITET		ISPUNJENO
Demokratija/Funkcionalnost	1	Osigurati da se izbori provode u skladu sa europskim standardima tako što će provesti relevantne preporuke OSCE-a/ODIHR-a i Venecijanske komisije, osigurati transparentnost finansiranja političkih stranaka i održati lokalne izbore u Mostaru. 1/3 ▶
	2	Osigurati vidljive rezultate kada je u pitanju funkcionisanje mehanizma koordinacije o pitanjima koja se odnose na EU na svim nivoima, uključujući i pripremu i usvajanje nacionalnog programa za usvajanje acquis-a. 0 ▼
	3	Osigurati pravilno funkcionisanje Parlamentarnog odbora za stabilizaciju i pridruživanje. 1 ▶
	4	Temeljno unaprijediti institucionalni okvir, uključujući i na ustavnom nivou, kako bi se: 0 ▼
	a)	osigurala pravna sigurnost u smislu podjele nadležnosti između nivoa vlasti; ▼
	b)	uvela klauzula o zamjeni kako bi se državi nakon pristupanja omogućilo privremeno ostvarivanje nadležnosti drugih nivoa vlasti radi sprečavanja i otklanjanja povreda prava EU; ▶
	c)	garantovala nezavisnost pravosuđa, uključujući i njegovu samostalnu instituciju (VSTV); ▶
	d)	reformisao Ustavni sud, uključujući i rješavanje pitanja međunarodnih sudija i osiguralo provođenje njegovih odluka; ▼
	e)	garantovala pravna sigurnost, uključujući i putem uspostave pravosudnog tijela kojem bi bilo povjereno da osigura dosljedno tumačenje prava u cijeloj Bosni i Hercegovini; ▶
	f)	osigurala jednakost i nediskriminacija građana, posebno postupanje prema presudi Evropskog suda za ljudska prava u predmetu Sejdić i Finci; ▼
	g)	osiguralo da su svi organi uprave zaduženi za provedbu acquis-a zasnovani isključivo na profesionalizmu i da se ukloni pravo veta u procesu donošenja odluka, u skladu s acquis-em; ▶

5

Poduzeti konkretne korake na unapređenju okruženja pogodnog za pomirenje kako bi se prevazišlo naslijeđe rata.

0 ▶

1. **OSIGURATI DA SE IZBORI PROVODE U SKLADU SA EUROPSKIM STANDARDIMA TAKO ŠTO ĆE PROVESTI RELEVANTNE PREPORUKE OSCE-A/ODIHR-A I VENECIJANSKE KOMISIJE, OSIGURATI TRANSPARENTNOST FINANSIRANJA POLITIČKIH STRANAKA I ODRŽATI LOKALNE IZBORE U MOSTARU.**

Izmjena izbornog zakona i osiguranje transparentnosti finansiranja političkih stranaka

Osim nametnutih izmjena Izbornog zakona i Ustava Federacije BiH od strane Visokog predstavnika BiH, od objavljivanja Mišljenja 2019., nije došlo do unapređenja Izbornog zakona i Zakona o finansiranju političkih stranaka, posebno u smislu ispunjavanje relevantnih preporuka OSCE/ODIHR i Venecijanske komisije. Izmjene i dopune Izbornog zakona koje je u julu 2022. godine nametnuo visoki predstavnik, iako predstavljene kao paket za unapređenje integriteta, jer su se odnosile na sprečavanje trgovine mjestima u biračkim odborima, zloupotrebu javnih resursa u izborne svrhe i povećanje sankcija, samo su djelimično tretirale navedenu materiju, te nisu značajno unaprijedile integritet izbornog procesa.

Ovo su pokazali svi relevantni izvještaji o provedbi izbora pa su nezavisni posmatrači u analizi Općih izbora 2022. godine izvijestili da je od 4.337 članova biračkih odbora koji su bili predmet analize sprovedene u gotovo svim općinama u BiH, preko 17 %, tačnije 747 slučajeva, povezano sa potencijalnom razmjenom mjesta u biračkim odborima. Posmatrači su upozorili i na dosluh između lokalnih izbornih odbora i političkih partija kako bi se manipulisalo raspodjelom mjesta u biračkim odborima.

Kada je u pitanju zloupotreba javnih resursa, izmjene su samo tretirale ponašanje javnih funkcionera, dok cijeli spektar zloupotreba finansijskih sredstava u svrhu predizborne promocije ili poticanja na glasanje nije uopće tretiran navedenim promjenama.

Nadalje, izmjene Izbornog zakona i Ustava FBiH koje je Visoki predstavnik nametnuo na sam dan izbora, nakon zatvaranja biračkih mjesta, dodatno su zakomplikovale proces implementacije rezultata i samo su dodatno produbile političke krize i, kasnije će se pokazati, nisu riješile ni pitanje blokade vlasti.

S druge strane, pored toga što su izmjene definisane bez ikakvih javnih konsultacija, sama činjenica da su nametnute nakon što su građani već glasali dovela je u pitanje i samu volju birača, dok je s druge strane, dovedeno u pitanje adekvatne zastupljenosti svih grupa, i na kraju same mogućnosti implementacije, s obzirom na različita tumačenja odredbi i nedostatak pratećih akata koji bi otklonili nedoumice.

S obzirom na sve navedeno, te da nije bilo nikakvih aktivnosti na unapređenju Zakona o finansiranju političkih stranaka, ne može se smatrati da su ispunjeni uslovi koji se odnose na provođenje izbora u skladu sa relevantnim standardima i preporukama. Pored toga, jačanje intervencionizma Ureda visokog predstavnika nije kompatibilno sa procesom integracija BiH, te predstavlja udaljavanje od ispunjavanja uslova potrebnih za članstvo.

Naime, Venecijanska komisija je još 2005. godine u svom mišljenju¹ naglasila da, iako su bonske ovlasti visokog predstavnika bile korisne u smislu post-ratne BiH, takav aranžman je suštinski nekompatibilan sa demokratskom karakterom države i suverenitetom Bosne i Hercegovine, posebno zbog toga što se ova ovlašćenja mogu koristiti bez adekvatnog procesa ili sudskog nadzora. S tim u vezi je i Evropska komisija u Analitičkom izvještaju uz Mišljenje navela da je, samim tim, ovakva vrsta supervizije nekompatibilna sa članstvom BiH u Evropskoj uniji.²

Održavanje lokalnih izbora u Mostaru za sada i dalje ostaje kao jedini dio prioriteta koji je ispunjen, a na osnovu političkog sporazuma 17. juna 2020. koji je doveo do usvajanja zakonodavnih izmjena i dopuna u julu 2020. godine koje su omogućile raspisivanje izbora u Mostaru.

ISPUNJENO: 1/3

2. OSIGURATI VIDLJIVE REZULTATE KADA JE U PITANJU FUNKCIONISANJE MEHANIZMA KOORDINACIJE O PITANJIMA KOJA SE ODNOSE NA EU NA SVIM NIVOIMA, UKLJUČUJUĆI I PRIPREMU I USVAJANJE NACIONALNOG PROGRAMA ZA USVAJANJE ACQUIS-A.

Prema Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju koji je potpisan 2008. i stupio na snagu 2015. godine, Bosna i Hercegovina je trebala izraditi program za usvajanje *aquis* (zakonodavstva) EU, odnosno program integrisanja. Kako navodi Evropska komisija, u nedostatku takvog programa, Bosna i Hercegovina ne može u dovoljnoj mjeri osigurati usklađivanje zakonodavstva na svim razinama s pravnom stečevinom jer je raspodjela nadležnosti nejasna.

BiH još uvijek nije usvojila nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina EU (*acquis*), a od 2019. godine su vođene pripremne aktivnosti na izradi ovog programa. Koordinacija između tijela na različitim nivoima vlasti je oslabljena, štaviše jer je Parlamentarni forum za evropske integracije nakon dužeg vremena bez zasjedanja održao sastanak u februaru 2021. godine.

Godišnji programi rada vlada na svim razinama nisu u dovoljnoj korelaciji s provedbom SSP-a i ostalim relevantnim obavezama EU; nije osigurana saradnja između različitih vlada u približavanju pravne stečevine i provedbi zakona. Kantoni imaju ograničene institucionalne kapacitete za bavljenje približavanjem, provedbom i provedbom zakona EU.

¹ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2005\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2005)004-e)

² <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2019-05/20190529-bosnia-and-herzegovina-analytical-report.pdf>

Predsjedništvo BiH je početkom 2020. zadužilo Vijeće Ministara da započne kreiranje metodologije izrade programa integrisanja u EU, a Kolegij za evropske integracije je u maju 2020. zadužio Komisiju za evropske integracije pri PS BiH da do 30. juna 2020. godine pripremi metodologiju izrade programa integrisanja BiH u Evropsku uniju.

Izrada Programa integrisanja Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju, započeta je u oktobru 2020. godine *kick-off* sastankom na kojem su članovima Komisije za evropske integracije i rukovodstvu radnih grupa za evropske integracije online predstavljeni Metodologija za njegovu izradu i prateći plan aktivnosti. Program integrisanja bi trebalo uključivati akcioni plan za usklađivanja propisa u BiH s propisima EU i akcioni plan za realizaciju preporuka Evropske komisije te pregled administrativnih kapaciteta, a obuhvatiće planski period od četiri godine.

Na izradi dokumenta trebalo je da bude uključeno 36 radnih grupa i Komisija za evropske integracije te ostala tijela mehanizma koordinacije u pet faza, a rok za njegov završetak bio je 15 mjeseci. Međutim, ni više od tri godine nakon toga, Program nije sačinjen.

Prema izvještaju Direkcije za evropske integracije BiH iz marta 2023., na osnovu analize do sada realizovanih aktivnosti na izradi Programa konstatovana su kritična odstupanja od planirane dinamike rada. Kako se navodi, u radnim grupama za evropske integracije, koje su operativna tijela u sistemu koordinacije i nosioci ključnih aktivnosti na izradi Programa, bio je primjetan različit nivo posvećenosti članova radnih grupa, uključujući predsjedavajuće i zamjenike – navodi se u dokumentu Direkcije za evropske integracije BiH.

Posebno je naglašeno da se *„može konstatovati zabrinjavajuće nizak nivo motivacije i odgovornosti predstavnika institucija sa svih nivoa vlasti u radnim grupama, koji je doveo do probijanja rokova koji su postavili Kolegijum i Komisija za evropske integracije.“* Radne grupe za evropske integracije se nisu pridržavale rokova definisanih u planovima aktivnosti, lako su isti bili dovoljno dugi i uvažavali otežane okolnosti na izradi dokumenta uzrokovane pandemijom virusa Kovid 19. Samim tim nisu opravdana ogromna kašnjenja i zastoji u radu na izradi Programa integrisanja – navodi se u dokumentu.

U Izvještaju EU za BiH 2022. godine naglašeno je kako je došlo do nazatka kada je u pitanju koordinacija u vezi sa EU pitanjima, usljed političkih opstrukcija i dovođenja u pitanje ključnih EU prioriteta od strane Republike Srpske, te da je došlo do potpune obustave dijaloga sa EU. Zbog blokade institucija, došlo je i do obustave u aktivnostima zajedničkih tijela zaduženih za primjenu SSP, te nisu usvojeni ni pripremni dokumenti, što je dovelo do nazatka u primjeni SSP.

ISPUNJENO: 0

3. OSIGURATI PRAVILNO FUNKCIONISANJE PARLAMENTARNOG ODBORA ZA STABILIZACIJU I PRIDRUŽIVANJE.

Iako je Parlamentarni odbor za stabilizaciju i pridruživanje formiran 2015. godine, Odbor nije usvojio svoj poslovnik jer su neki delegati iz BiH insistirali da se uvrste odredbe o etničkom načelu glasanja, što nije u skladu sa evropskim standardima.

Novi Parlamentarni odbor za stabilizaciju i pridruživanje je formiran 7. jula 2020. godine Odlukom o imenovanju članova Parlamentarne skupštine BiH u ovaj Parlamentarni odbor, te je usvojen i Poslovnik o radu Odbora. Poslovnik o radu predstavlja kompromisno rješenje prema kojem bi za donošenje odluka trebala dvotrećinska većina glasova parlamentaraca iz BiH "zbog ustavnog sistema BiH i načina odlučivanja u BiH", iako su iz Evropskog parlamenta tražili da to bude natpolovična većina.

Prva sjednica održana je u 2021. nakon usvajanja Poslovnika, međutim tokom 2022. godine nisu održavane sjednice, te iako su ispunjeni svi uslovi u praksi nije osigurano njegovo adekvatno funkcionisanje. Prva sjednica održana je u 2021. nakon usvajanja Poslovnika, međutim tokom 2022. godine nisu održavane sjednice.

Parlamentarna skupština BiH, u novom sazivu, je tek na 6. sjednici Predstavničkog doma, održanoj 19. aprila i 24. maja 2023. godine, i na 5. sjednici Doma naroda, održanoj 31. maja 2023. godine, donijela Odluku o imenovanju članova PS BiH u Parlamentarni odbor za stabilizaciju i pridruživanje između PSBiH i Evropskog parlamenta.

ISPUNJENO: 1

- 4. TEMELJNO UNAPRIJEDITI INSTITUCIONALNI OKVIR, UKLJUČUJUĆI I NA USTAVNOM NIVOU, KAKO BI SE:**
- a) osigurala pravna sigurnost u smislu podjele nadležnosti između nivoa vlasti;

Kako se navodi u Analitičkom izvještaju, jasna raspodjela nadležnosti i pojačana suradnja između različitih nivoa vlasti biće presudni za uspješno upravljanje sljedećim fazama integracije u EU.

Jedini korak preduzet na jačanju saradnje između različitih nivoa vlasti je usvajanje Plana prioriteta za parlamente u BiH za ubrzanje procesa evropskih integracija u aprilu 2021. godine, koji sadrži dva segmenta: Plan prioriteta za parlamente u BiH za ubrzanje procesa evropskih integracija kao i Zajedničku izjavu članova kolegija PS BiH, Parlamenta FBiH, Narodne skupštine RS i Skupštine BD o podršci ovom planu.

Međutim, ovaj plan je samo deklarativna izjava predstavnika zakonodavne vlasti o funkcioniranju mehanizama saradnje za nositelje zakonodavne vlasti koja se odnosi na konferencije, forume, saradnju i druge aktivnosti u kontekstu EU integracija. U planu je fokus takođe na pozive izvršnoj vlasti (Vijeću ministara prije svega, kao i vladama) da kroz nadzor osiguraju provođenje sveobuhvatnog državnog programa evropskih integracija, koordinaciju različitih tijela i poziva na jačanje uloge parlamenata, kao i podizanje svijesti javnosti u ovom procesu.

Kolegij za evropske integracije koji je formiran u skladu sa Odlukom o sistemu koordinacije evropskih integracija u BiH 2016. godine, u periodu od izdavanja Mišljenja se sastao, prema javno dostupnim podacima, jednom, u maju 2020, nakon čega nema dostupnih informacija o sastancima ovog tijela.

Još uvijek nije uspostavljen usaglašen sistem ocjenjivanja usklađenosti propisa sa *acquis-em* između različitih nivoa vlasti. Nije napravljen nikakav napredak kada je riječ o koordinaciji između različitih nivoa vlasti u pogledu javnih politika, uključujući i onih koji se tiču procesa EU integracija, što je pokazano i kroz neusvajanje nacionalnog programa integrisanja i Akcionog plana za provođenje prioriteta. Blokade institucija BiH, rad Vlade FBiH u tehničkom mandatu, te dovođenje u pitanje raspodjele nadležnosti od strane RS dovelo je i do nazatka kada je riječ o pravnoj sigurnosti u smislu podjele nadležnosti.

Umjesto u smjeru unapređenja koordinacije, sve su prisutnije inicijative za povrat nadležnosti, posebno u slučaju Republike Srpske i niza zaključaka Narodne skupštine Republike Srpske u smjeru vraćanja nadležnosti na entitetski nivo, ali i osporavanje nadležnosti i odluka institucija BiH, gdje se posebno ističe osporavanje nadležnosti i odluka Ustavnog suda BiH.

- b) [Uvela klauzula o zamjeni kako bi se državi nakon pristupanja omogućilo privremeno ostvarivanje nadležnosti drugih nivoa vlasti radi sprečavanja i otklanjanja povreda prava EU;](#)

Složena ustavna struktura i česti sporovi o raspodjeli nadležnosti između nivoa vlasti utiču na usklađivanje zakonodavstva s pravnom stečevinom i njegovu provedbu u velikom broju poglavlja.

Stoga je kao jedan od prioriteta navedeno da Bosna i Hercegovina mora osigurati pravnu sigurnost o raspodjeli nadležnosti na razinama vlasti i uvesti klauzulu o zamjeni koja će omogućiti državi da privremeno izvršava nadležnosti drugih nivoa vlasti kako bi se spriječile ozbiljne povrede prava EU. Klauzula o zamjeni nije uvedena, niti su preduzete pripreme aktivnosti pa ovaj uslov ostaje neispunjen.

- c) [Garantovala nezavisnost pravosuđa, uključujući i njegovu samostalnu instituciju \(VSTV\);](#)

Nezavisnost sudstva nije dovoljno zajamčena da ga zaštiti iz svih oblika politizacije i pritisaka. Ustav mora izričito jamčiti neovisnosti sudstva i pružiti eksplicitnu ustavnu osnovu za VSTV i sudski sustav na državnoj razini. Međutim, uloga VSTV još uvijek nije zagarantovana niti propisana Ustavom, a s obzirom na to da u prethodnom periodu nisu pokrenute aktivnosti na usklađivanju Ustava, ovaj uslov još uvijek nije ispunjen.

Ministarstvo pravde BiH je 2019. godine formiralo Radnu grupu za izradu izmjena Zakona o VSTV-u u kojoj su predstavnici relevantnih institucija, na svom prvom sastanku u januaru 2020. godine, ova Radna grupa odlučila je iskoristiti Zakonodavnu inicijativu VSTV-a kao polazni dokument u svom radu na budućim izmjenama i dopunama Zakona o VSTV-u. Međutim, kako se navodi u obrazloženju

kasnije upućenog Nacrta Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o VSTV, „za proces izrade sveobuhvatnih izmjena i dopuna Zakona o VSTV-u definitivno će trebati podosta vremena“, a usljed ozbiljnog slabljenja integriteta u pravosuđu, te navoda iz „Izveštaja stručnjaka o pitanjima vladavine prava u BiH“, pokazalo se nužnim ciljano poboljšati zakonodavni okvir i predložiti određene izmjene i dopune ovog Zakona, kroz hitne izmjene, posebno u vezi s jačanjem integriteta nosilaca pravosudnih funkcija.

Iako hitne, izmjene Zakona o VSTV još uvijek nisu usvojene, iako je prvi nacrt pripremljen još u septembru 2020. godine. Nakon duge procedure višestruke rasprave u Parlamentu, ali i nakon inicijative da se na nivou Republike Srpske donese Zakon o VSTS i nadležnosti prebace na entitetski nivo, Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o VSTV BiH je odbačen na Domu naroda. Ministarstvo pravde ga je naknadno ponovo uputilo u proceduru, uz određene izmjene, te je usvojen na Vijeću ministara u maju 2023. godine.

Ipak, ove izmjene se tiču pitanja odgovornosti i integriteta nosilaca pravosudnih funkcija, te podrazumijeva kreiranje i usvajanje novog Zakona o VSTV koji bi bio usmjeren na sistemsko pitanje imenovanja i nezavisnosti pravosuđa, uključujući i VSTV.

d) [Reformisao Ustavni sud, uključujući i rješavanje pitanja međunarodnih sudija i osiguralo provođenje njegovih odluka;](#)

Kako je navedeno u Mišljenju, Ustavni sud je tumač Ustava i konačni autoritet u slučaju sukoba nadležnosti između različitih nivoa vlasti. Međutim, naglašen je problem nedostatka provedbe njegovih odluka, te potreba za jačanjem profesionalnosti i nezavisnosti sudija Ustavnog suda, počevši od poboljšanja kriterijuma za imenovanje i postupaka imenovanja.

Posebno je naglašena potreba rješavanja pitanja međunarodnih sudija na Ustavnom sudu, ali je ovaj kriterijum postavljen veoma generalno, te je od strane pojedinih predstavnika vlasti iskorišten čak kao osnova za osporavanje legitimiteta Ustavnog suda, iako se u Mišljenju navodi da njegov legitimitet moraju priznati sva tijela kako bi se osiguralo trajno poštivanje njegovih odluka. Do sada nisu provedene aktivnosti na ovom polju.

Umjesto toga, vlasti Republike Srpske u prethodnom periodu su uložile napore na osporavanju, te čak ukidanju nadležnosti Ustavnog suda, posebno odluka u vezi sa državnom imovinom, te bojkot imenovanja predstavnika u Ustavni sud, a što je kulminiralo i inicijativom i usvajanjem tzv., Zakona o neprimjenjivanju odluka Ustavnog suda BiH u Republici Srpskoj, po kojem se odluke Ustavnog suda BiH više ne bi primjenjivale na teritoriji ovog entiteta.

Na istoj sjednici 27. juna 20223., usvojen je i zaključak po kome NSRS zadužuje Vladu RS da joj podnese Prijedlog zakona o dopuni Krivičnog zakonika Republike Srpske kojim će biti propisano posebno krivično djelo postupanja suprotno odredbama Zakona o neprimjenjivanju odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine. Osim toga, vidljivi su i sve jači politički pritisci u procesu

imenovanja sudija Ustavnog suda, što je posebno bilo primijetno u primjeri tekućeg procesa imenovanja sudije iz FBiH, pri čemu je dovedeno u pitanje i funkcionisanje koalicije na nivou FBiH usljed insistiranja na dostavljanju imena samo jednog kandidata na razmatranje, a čije imenovanje promoviraju HDZ.

Nadalje, NSRS je usvojila odluku o potvrđivanju Izjave člana Predsjedništva BiH iz RS po kojoj je Zaključak za usvajanje Akcionog plana za ispunjavanje 14 ključnih prioriteta iz Mišljenja Evropske komisije o Zahtjevu BiH za članstvo u Evropskoj uniji, usvojen bez konsenzusa na šestoj redovnoj sjednici Predsjedništva BiH, održanoj 21. juna, veoma štetan po vitalne interese RS.

U zaključcima NSRS navedeno je da *“Narodna skupština zahtjeva da se u okviru 14 prioriteta ispostavljenih od strane EU prioritetno i hitno treba rješavati pitanje reforme Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, odnosno odlaska stranih sudija i da u okviru reforme stoji Zakon o Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine”*, te da NSRS traži od svih svojih izabраниh predstavnika da ne učestvuju u razgovorima o rješavanju bilo kojeg od ostalih prioriteta EU dok se ova dva ranije navedena prioriteta ne riješe.

Osim predstavnika iz RS, ovakav stav u vezi sa „odlaskom“ stranih sudija iz Ustavnog suda podržavaju i predstavnici HDZ BiH. Dakle ne samo da je primijetan potpuni nazadak kada je ispunjavanje ovog prioriteta u pitanju, već se pitanja reforme Ustavnog suda koriste za blokadu implementacije i drugih 14 prioriteta.

- e) [Garantovala pravna sigurnost, uključujući i putem uspostave pravosudnog tijela kojem bi bilo povjereno da osigura dosljedno tumačenje prava u cijeloj Bosni i Hercegovini;](#)

Ovaj prioritet odnosio se na činjenicu da Bosna i Hercegovina nema vrhovni sud na državnom nivou koji bi trebalo da osigura usklađenost i dosljednost sudske prakse. Trenutno postoje paneli za usklađivanje sudske prakse u građanskim, krivičnim i upravnim stvarima, u čiji sastav ulaze predstavnici Suda BiH, Vrhovnog suda FBiH, Vrhovnog suda RS-a i Apelacionog suda BD-a BiH. Paneli bi se trebali sastajati kvartalno, ali se sastaju samo na inicijativu međunarodnih organizacija i sazivaju se putem Centra za sudsku dokumentaciju VSTV-a BiH, kao koordinatora aktivnosti.

Zakon o sudovima Bosne i Hercegovine, iako je predložen od strane Ministarstva pravde u novembru 2022. godine, još uvijek nije usvojen. Iako predstavlja napredak u smislu definisanja nadležnosti Vrhovnog suda, te ispunjavanja ovog prioriteta, pojedine odredbe mogu dovesti do sumnje u njihovu primjenu i ograničiti nadležnost Suda Bosne i Hercegovine u pogledu određenih krivičnih djela, prvenstveno krivična djela iz oblasti terorizma, trgovine ljudima i seksualne eksploatacije žena i djece, nedozvoljene trgovine drogom, nelegalnog prometa oružjem, pranja novca, korupcije, falsifikovanja sredstava plaćanja, kompjuterskog i organiziranog kriminala utvrđenog zakonima Federacije Bosne i Hercegovine i Hercegovine, Republike Srpske i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine.

- f) Osigurala jednakost i nediskriminacija građana, posebno postupanje prema presudi Evropskog suda za ljudska prava u predmetu Sejdić i Finci;

Od strane vlasti u BiH nisu preduzete aktivnosti kako bi se uvele izmjene ustava, a koje bi osigurale jednakost i nediskriminaciju građana. Visoki predstavnik je na samu izbornu noć 2. oktobra 2023. nametnuo izmjene kako Izbornog zakona, tako i Ustava FBiH.

Odluka je obrazložena na način da se izmjenama Ustava mijenja način imenovanja i izbor predsjednika i dva podpredsjednika Federacije, povećava se broj delegata u Domu naroda Federalnog parlamenta, uvodi se preciznija kontrola i proces postupanja po vitalnom nacionalnom interesu, sprečava se blokada imenovanja sudija Ustavnog suda, te se građanima i mladima daje veća mogućnost učešća u Parlamentu bez obzira na kontitativnost.

Ipak, u post-izbornom procesu formiranja vlasti pokazalo se da nametnute izmjene nisu spriječene mogućnosti blokada u donošenju odluka i imenovanju Vlade (što je dovelo do novih odluka Visokog predstavnika i praktične suspenzije Ustava kako bi se izvršilo imenovanje Vlade FBiH), dok je sam način raspodjele mandata za Dom naroda osporavan sa aspekta reprezentativnosti, te još uvijek nisu tretirana pitanja diskriminacije i implementacije relevantnih presuda Ustavnog suda BiH i Evropskog suda za ljudska prava, uključujući i Sejdić-Finci. Imajući u vidu nedostatke i neujednačen pristup, može se konstatovati da ovaj prioritet nije ispunjen.

- g) Osiguralo da su svi organi uprave zaduženi za provedbu *acquis-a* zasnovani isključivo na profesionalizmu i da se ukloni pravo veta u procesu donošenja odluka, u skladu s *acquis-em*;

Sastav pojedinih upravnih tijela i donošenje njihovih odluka zasniva se na kriterijima nacionalne pripadnosti, što dovodi u pitanje provođenje *acquis-a* EU. Pravo veta zasnovano na nacionalnoj pripadnosti takođe može da utiče na rad Parlamenta i zakonodavnih skupština entiteta. Generalno kompletna javna uprava u BiH još uvijek nije depolitizovana i profesionalna, nije zasnovana na principima meritornosti i podložna je političkim intervencijama.

Stoga još uvijek nije osigurano da i svi upravni organi kojima je povjereno provođenje pravnih tekovina EU budu zasnovana na ovim principima. Prava veta prisutna su i dalje u procesu odlučivanja po svim važnim pitanjima, pa se može reći da ovaj prioritet nije ispunjen i nisu preduzeti koraci ka njegovom skorom ispunjenju.

ISPUNJENO: 0

5. PODUZETI KONKRETNE KORAKE NA UNAPREĐENJU OKRUŽENJA POGODNOG ZA POMIRENJE KAKO BI SE PREVAZIŠLO NASLIJEDE RATA.

Ova preporuka je sama po sebi opšta, te je ocjenu njene provedbe stoga teško provesti, jer ne siguriše konkretne korake, dok ukupna politička situacija i odnos vladajućih struktura prema događajima iz prošlosti ne daje za pravo da se ova preporuka smatra ispunjenom.

Nakon usvjanja Revidirane strategije za rad na predmetima ratnih zločina koja je usvojena još u septembru 2020. godine, a čiji je cilj da kroz predviđene adekvatne mehanizme unaprijedi procesuiranje predmeta ratnih zločina u sudovima i tužilaštvima u BiH, posebno kroz odgovarajuću raspodjelu predmeta između pravosuđa na razini BiH, entiteta i Brčko distrikta BiH, te prije svega osigura efikasnije procesuiranje najsloženijih i najprioritetnijih predmeta ratnih zločina u postavljenim rokovima, nije zabilježen značajan napredak na usvajanju ovog prioriteta.

Svi relevantni izvještaji, uključujući OSCE i Human Rights Watch, ukazuju na to da se procesuiranje svih preostalih predmeta ratnih zločina neće završiti u predviđenom roku, te da i dalje sporo napreduje. *“Gotovo 500 predmeta ratnih zločina, koji se odnose na 4.000 osumnjičenih, tek treba da dođe pred sudove”*, navodi se u izvještaju HRW, dok izvještaj TRIAL International, *“Vive žene”* i Globalni fond za preživjele, navodi kako BiH još uvijek nije osigurala adekvatnu i učinkovitu naknadu preživjelim žrtvama seksualnog nasilja u sukobu zbog neadekvatnog pravnog okvira, te da je samo oko 1.000 od, kako se procjenjuje, 20.000 preživjelih primilo neki oblik odštete.

Određeni napredak ostvaren je na nivou Brčko distrikta gdje je usvojen Zakon o civilnim žrtvama rata kojim se utvrđuju prava žrtava i kojim se priznaju djeca rođena kao posljedica ratnog seksualnog nasilja. Vlada F BiH usvojila je takođe Nacrt zakona o zaštiti civilnih žrtava rata u Federaciji BiH, kojim se utvrđuju prava koja ostvaruju civilne žrtve rata kao što su lična invalidnina, mjesečno lično novčano primanje, dodatak za njegu i pomoć od druge osobe, ali on još uvijek nije usvojen od strane Parlamenta.

Takođe, što se tiče pomirenja, još uvijek ne postoje politike na državnom nivou za suočavanje s naslijeđem prošlosti, kao ni državna strategija o tranzicionoj pravdi. Kada je u pitanju političko okruženje, u tom smislu nije primijetan napredak, posebno imajući u vidu sve učestaliju praksu negiranja zločina, raspirivanja vjerske i nacionalne mržnje, prijetnje otcjepljenjem, i td., što nikako ne ide u smjeru unapređenja okruženja pogodnog za pomirenje. Politički lideri nastavljaju da se bave istorijskim revizionizmom, uključujući negiranje genocida i veličanje ratnih zločinaca, osporavajući utvrđene činjenice i nezavisnost ili nepristrasnost međunarodnih i domaćih sudova.

U julu 2021. godine Visoki predstavnik je donio odluku koja se odnosi na dopune Krivičnog zakona Bosne i Hercegovine kojima se zabranjuje i kažnjava negiranje genocida. Iako pojedina istraživanja ukazuju na to da je nakon donošenja ove odluke zabilježeno smanjenje negiranja genocida putem medija i društvenih mreža³ s druge strane primjena ovih odredbi u smislu procesuiranja slučajeva negiranja genocida je izostala, djelimično i usljed samog načina na koji su ova krivična djela definisana.⁴

³ <https://detektor.ba/2021/08/03/smanjeno-negiranje-genocida-u-medijima-i-na-twitteru-nakon-inzkove-odluke/>

⁴ <https://detektor.ba/2023/02/22/kako-su-tuzioci-odbacili-27-prijava-za-negiranje-genocida-i-velicanje-zlocinaca/?lang=en>

ISPUNJENO: 0

Vladavina prava

Prioritet		Ispunjeno	
Vladavina prava	6	Unaprijediti funkcionisanje pravosuđa kroz usvajanje novih zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću i sudovima BiH u skladu sa evropskim standardima.	0 ▶
	7	Jačati prevenciju i borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, uključujući i protiv pranja novca i terorizma, prvenstveno putem:	0 ▶
	a)	usvajanja i provođenja propisa o sukobu interesa i zaštiti uzbunjivača;	▶
	b)	osiguravanja djelotvornog funkcionisanja i koordinacije tijela za borbu protiv korupcije;	▶
	c)	usklađivanja zakonodavstva i jačanje kapaciteta za javne nabavke;	▲
	d)	osiguravanja efikasne saradnje između tijela za provođenje zakona i tužilaštava;	▶
	e)	demonstriranja napretka u ostvarivanju rezultata proaktivnih istraga, potvrđenih optužnica, kaznenih progona i pravosnažnih osuđujućih presuda u predmetima organiziranog kriminala i korupcije, uključujući i one na visokom nivou;	▶
	f)	depolitizacije i restrukturiranja javnih preduzeća i osiguravanja transparentnosti procesa privatizacije.	▶
8	Osigurati efikasnu koordinaciju upravljanja granicama i kapacitetima za upravljanje migracijama na svim nivoima i osigurati funkcinisanje sistema azila.	1/2 ▲	

6. UNAPRIJEDITI FUNKCIONISANJE PRAVOSUĐA KROZ USVAJANJE NOVIH ZAKONA O VISOKOM SUDSKOM I TUŽILAČKOM VIJEĆU I SUDOVIMA BiH U SKLADU SA EVROPSKIM STANDARDIMA.

Ministarstvo pravde BiH je 2019. godine formiralo Radnu grupu za izradu izmjena Zakona o VSTV-u u kojoj su predstavnici relevantnih institucija, na svom prvom sastanku u januaru 2020. godine, ova Radna grupa odlučila je iskoristiti Zakonodavnu inicijativu VSTV-a kao polazni dokument u svom radu na budućim izmjenama i dopunama Zakona o VSTV-u.

Međutim, kako se navodi u obrazloženju kasnije upućenog Nacrta Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o VSTV, „za proces izrade sveobuhvatnih izmjena i dopuna Zakona o VSTV-u definitivno će trebati podosta vremena”,⁵ a usljed ozbiljnog slabljenja integriteta u pravosuđu, te navoda iz „Izveštaja stručnjaka o pitanjima vladavine prava u BiH”, pokazalo se nužnim ciljano poboljšati

⁵ <https://www.ekonsultacije.gov.ba/legislationactivities/downloaddocument?documentId=1014125>

zakonodavni okvir i predložiti određene izmjene i dopune ovog Zakona, kroz hitne izmjene, posebno u vezi s jačanjem integriteta nosilaca pravosudnih funkcija.

Radna grupa je u septembru 2020. godine pripremila nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o VSTV-u koje tretiraju četiri pitanja, a to su sukob interesa i transparentnost, disciplinski postupci za sudije i tužioce, sudska revizija odluka VSTV-a i smjena članova VSTV-a. Predloženim amandmanima predviđena je i Jedinica za integritet u okviru Sekretarijata VSTV-a.

Nakon prikupljenih svih mišljenja i sugestija, koje se inkorporirane u nacrt izmjena i dopuna, Ministarstvo pravde BiH je zatražilo mišljenje od Venecijanske komisije. Prema mišljenju, uspostavljanje sistema kontrole izjava o imovinskom stanju i sukobu interesa (Jedinica za integritet) je dobrodošlo, ali u sam Nacrt zakona treba uvesti preciznija pravila za njegovu funkcionalnu nezavisnost, sastav i rad kao i za ulogu stručnjaka angažovanih na monitoringu. Prema Venecijanskoj komisiji, nacrt amandmana ni na koji način ne sprečava usvajanje sveobuhvatnog pravnog akta o VSTV-u koji bi bio u potpunosti usklađen sa međunarodnim standardima.

Nacrt je u periodu pisanja ovog izvještaja u procesu usklađivanja sa mišljenjem i preporukama Venecijanske komisije, te se očekuje njegovo upućivanje u proceduru. On predviđa rok od godinu dana za usvajanje novog, sveobuhvatnog Zakona o VSTV, te se ne bavi ključnim pitanjima imenovanja, sastava VSTV i drugih aspekata osiguranja nezavisnosti pravosuđa.

Nakon dvogodišnje procedure usvajanja u Parlamentu, usaglašavanja, Projedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o VSTV je odbačen od strane Dom naroda PSBiH 2022. godine, te izmjene još uvijek nisu usvojene. Ministarstvo pravde BiH ponovo je pripremio i dostavilo nacrt izmjena, međutim Visoko sudsko i tužilačko vijeće je pokrenulo pitanje objavljivanja imovinskih kartona, jednog od ključnih mehanizama provjere i odgovornosti nosilaca pravosudnih funkcija u BiH, od čega otpor uspostavljanju potpune transparentnosti u procesu praćenja imovinskih kartona nosilaca pravosudnih funkcija.

Vijeće ministara je ponovo usvojilo Nacrt u maju 2023. godine, ali na kraju, pomenute promjene, iako su svojedobno naglašene kao hitne, još uvijek nisu usvojene, čak ni nakon više od tri godine. Stoga još nije uspostavljena Jedinica za integritet u VSTV-u, koja bi trebala biti nadležna za provođenje odredbi koje se odnose na integritet nosilaca pravosudnih funkcija, kao i članova Vijeća, te kontrolu imovinskih kartona.

Osim toga, njeno postavljanje u Sekretarijat VSTV-a dovodi u pitanje njenu nezavisnost i nepristrasnost u odnosu na same članove Vijeća, te predložene izmjene i dalje ne rješavaju na adekvatan način pitanja sukoba interesa i nespojivosti drugih poslova nosilaca pravosudnih funkcija, kao i statusa i nezavisnosti Ureda disciplinskog tužioca, što je preduslov za osiguranje odgovornosti nosilaca pravosudnih funkcija.

Pored toga, predložene odredbe i dalje ne omogućavaju efikasnu kontrolu imovine i privatnih interesa nosilaca javnih funkcija, s obzirom na to da, na primjer, i dalje ostavljaju mogućnost prijavljivanja imovine na bliske srodnike koji nisu dio istog domaćinstva nosilaca pravosudnih funkcija, te čak omogućava odbijanje i onih za koje postoji obaveza da dostave nosiocu funkcije podatke o imovini, čime se ostavlja ogroman prostor za zaobilaženje odredbi o prijavljivanju imovine. S druge strane, sankcije za nepravovremeno dostavljanje ili za svjesno dostavljanje netačnih ili nepotpunih informacija u imovinskim kartonima nisu adekvatno propisane.

Nadalje, posebno je sporno što je Vijeće ministara pri samom usvajanju Nacrta, unijelo nove izmjene koje djelimično sužavaju odredbe o sukobu interesa za članove Vijeća, zatim ograničavaju opseg informacija iz imovinskih kartona koje se objavljuju, te na kraju mijenjaju način provjere podataka navedenih u imovinskim kartonima. Zbog svega su reagovali predstavnici međunarodne zajednice uputivši pismo u kojem se upozorava na problematičnu praksu „razvodnjavanja“ ključnih reformskih zakona u proceduri njihovog usvajanja.⁶

ISPUNJENO: 0

7. JAČATI PREVENCIJU I BORBU PROTIV KORUPCIJE I ORGANIZOVANOG KRIMINALA, UKLJUČUJUĆI I PROTIV PRANJA NOVCA I TERORIZMA, PRVENSTVENO PUTEM:

a) usvajanja i provođenja propisa o sukobu interesa i zaštiti uzbunjivača

Novi zakon o sukobu interesa na državnom nivou nije još uvijek usvojen. Nacrt Zakona o sukobu interesa u institucijama BiH na kojem je radio i TIBIH, te koji je dobio podršku međunarodnih organizacija, koji se nalazio u parlamentarnoj proceduri od 2017. godine, u konačnici nije usvojen, zbog nedostatka podrške u Domu naroda. Nakon ovoga, Ministarstvo pravde je u više navrata pripremalo prednacrt ovog Zakona, od kojih većina nisu zadovoljavale minimum standarda u pogledu nezavisnosti tijela za primjenu Zakona, opsega lica, opsega definisanih nespojivosti, te visine sankcija.

U pojedinim slučajevima, predlagana su rješenja koja su i lošija od postojećih odredbi Zakona o sukobu interesa koji je trenutno na snazi. Zbog pritiska javnosti, te međunarodne zajednice, a prije svega EU koja je jasno utvrdila da predložena rješenja nisu u skladu sa traženim standardima, Ministarstvo pravde je ponovo pristupilo novom prednacrtu koji se našao na javnim konsultacijama u maju 2023. godine. Ovaj prednacrt predstavlja unapređenje u odnosu na ranije prijedloge Ministarstva pravde, ali još uvijek ostavlja otvoreno pitanje statusa Komisije za njegovu primjenu, kao i diskrecije pri određivanju sankcija za kršenje zakona.

⁶ <https://www.oslobodjenje.ba/dosjei/teme/video-politika-i-pravo-ne-smiju-skupa-sta-ce-bit-sa-zakonom-o-vstv-u-868400>

Ipak, svakako će najvažniji test samog nacrtu biti pri usvajanju od strane Vijeća ministara, koje u većini slučajeva usvaja nacрте uz značajne izmjene, te zatim od strane Parlamentarne skupštine, gdje postoji opasnost od amandmanskog djelovanja u smjeru slabljenja predloženih mehanizama.

Na nivou Federacije BiH Zakon o sukobu interesa se ne primjenjuje još od 2013. Vlada FBiH je konačno u avgustu 2022. uputila u proceduru Nacrt novog Zakona o sukobu interesa, koji je kreiran još 2019. godine, i koji zadovoljava sve osnovne standarde i kriterijume. Međutim, novi saziv Vlade FBiH je u maju 2023. povukao sve nacрте i prijedloge zakona iz parlamentarne procedure, na reviziju, uključujući i ključne antikorupcijske zakone koji su dio 14 prioriteta. Istu sudbinu je doživio i Prijedlog Zakona o zaštiti prijavitelja korupcije, koji je još od 2018. godine čekao na usvajanje od strane Doma naroda, a koji je Vlada FBiH takođe u avgustu 2022. uputila u dalju proceduru, da bi bio povučen zajedno sa ostalim zakonima u maju 2023.

Za sada nivo Brčko distrikta BiH jedini ima adekvatan zakonski okvir za sprečavanje sukoba interesa, dok su na ostalim nivoima rješenja neharmonizovana, neadekvatna, te je i njihova primjena bez rezultata. Na isti način je neefikasnost pokazana u pogledu zaštite prijavitelja korupcije, koji i na nivoima gdje postoji zakonom propisana zaštita ne mogu dobiti pravovremenu i adekvatnu zaštitu institucija.

b) osiguravanja djelotvornog funkcionisanja i koordinacije tijela za borbu protiv korupcije

Tijela za sprečavanje korupcije i borbu protiv korupcije su uspostavljena na svim nivoima vlasti u BiH, uključujući i sve kantone. Funkcionisanje ovih tijela još uvijek nije učinkovito jer su njihova ovlaštenja i djelokrug rada, osim u slučaju nekoliko kantona, vrlo ograničeni. Pored toga, na kantonalnom nivou, osim u slučaju Konatona Sarajevo, Tuzlanskog kantona i i Unsko-sanskog kantona, antikorupcijska tijela su uglavnom uspostavljena ad hoc, nemaju stručno i stalno osoblje, materijalne resurse, te su podređena izvršnoj grani vlasti.

Centralna institucija za prevenciju korupcije u BiH je Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (APIK) koja nije pokazala adekvatne kapacitete i efikasnost u koordinaciji sa drugim tijelima. U isto vrijeme BiH još uvijek nema usvojenu Strategiju za borbu protiv korupcije, koja je na usvajanje čekala više od dvije godine, a koja je trebala biti provođena u periodu 2020.-2024. Opstrukcije kod usvajanja Strategije dovele su do vakuuma od tri godine i potpunog izostanka bilo kakvog planskog i strateškog, te samim tim i koordinisanog pristupa borbi protiv korupcije.

Naime, drugi nivoi vlasti, izuzev Republike Srpske čiji strateški period svakako ne prati državnu strategiju, čekali su usvajanje Strategije na nivou BiH kako bi svoje strateške dokumente usaglasili sa istom, te je to dovelo do kašnjenja usvajanja strateških planova i na drugim nivoima vlasti.

c) usklađivanja zakonodavstva i jačanje kapaciteta za javne nabavke

Usvajanje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama u avgustu 2022. godine predstavljeno je kao jedan od rijetkih koraka ka ispunjavanju prioriteta postavljenih pred BiH u

okviru EU integracija. Izmjene su usvojene nakon višegodišnje procedure, ali i uz značajne izmjene u odnosu na prvobitnu verziju koju je Radna grupa sačinila još 2017. godine. Naime, tokom razmatranja izmjena od strane Vijeća ministara, Nacrt je doživio višestruke izmjene, te iako predstavlja napredak u smislu transparentnosti i sprečavanja sukoba interesa, prilikom usvajanja su izostavljene odredbe koje se odnose na jačanje nadzora i nadležnosti Agencije za javne nabavke, te sankcija. S obzirom na to da se ovaj prioritet direktno odnosi na same kapacitete, i ovaj segment prioriteta se može smatrati tek djelimično ispunjenim.

d) osiguravanja efikasne saradnje između tijela za provođenje zakona i tužilaštava

Suštinska saradnja između agencija za provođenje zakona poboljšana. Kako se navodi i u samom izvještaju EK za BiH 2022. godine, „postoje sistemski nedostaci u operativnoj saradnji između agencija za provođenje zakona u borbi protiv organizovanog kriminala, zbog neusaglašenog krivičnog zakonodavstva, slabe institucionalne koordinacije i veoma ograničene razmjene obavještajnih podataka“.

Postoje ozbiljna zabrinutost zbog uticaja organizovanog kriminala na agencije za provođenje zakona, a ne samo političke uticaje. Ovo je posebno došlo do izražaja prilikom procesa imenovanja rukovodilaca ključnih sigurnosnih agencija nakon izbora 2022. godine.

BiH je u maju 2023. konačno uspostavila formalnu saradnju Europol-om, nakon višegodišnjih opstrukcija, te je potpisan Pravilnik o radu i operativnoj saradnji zajedničke Kontakt tačke za Bosnu i Hercegovinu za saradnju s Evropskim policijskim uredom. Opstrukcije su trajale još od 2016. godine kada je potpisan sporazum o saradnji s Europolom, zbog nedostatka dogovora u vezi sa tim koja institucija će biti određena da predstavlja BiH pri ovoj evropskoj policijskoj agenciji.

Vlasti Republike Srpske uz to su odbijale da kontaktna tačka bude smještena u Direkciji za koordinaciju policijskih tijela, gdje je i kontaktni ured za saradnju s Interpolom, te je tek 2023. godine postignut kompromis prema kojem će ured biti u Ministarstvu sigurnosti, a prvi predstavnik BiH pri Europolu će biti iz MUP-a Republike Srpske. Rezultati uspostavljanja formalne saradnje, te efikasnost BiH agencija u okviru saradnje će svakako moći biti ocijenjeni tek u narednom periodu, s obzirom na to da tek predstoji operacionalizacija i operativna priprema. Međutim, još uvijek nije potpisan sporazum te nije uspostavljena saradnja sa Eurojustom.

Kada je u pitanju interna saradnja agencija za provođenje zakona, aktivnosti na unapređenju saradnje uglavnom se provode kroz projekte tehničke pomoći finansiranje od strane EU i drugih međunarodnih donatora.⁷ Pored toga još uvijek nije ostvaren napredak po pitanju saradnje između agencija za provođenje zakona i tužilaštava, posebno u predmetima visoke korupcije. Nedostatak saradnje sa agencijama za provođenje zakona i policijskim tijelima konstantno se ističe od strane

⁷ <https://eu4justice.ba/komponente-2/>

predstavnik tužilaštava na svim nivoima, kao i veoma mali broj izvještaja koje zaprimaju od strane policijskih tijela.⁸

Prema podacima iznesenim na Godišnjoj konferenciji glavnih tužilaca, „od svih agencija za provođenje zakona, niti jedna nije podnijela Tužilaštvu BiH niti jednu prijavu o korupciji na visokom nivou“⁹ S druge strane, primjetan je sve veći pritisak na agencije za provođenje zakona u okviru istraga koje provode, a što je rezultat sve većeg političkog uticaja na rukovodstvo i kadrove agencija, koje se zatim odražavaju i kroz opstrukcije u provođenju istraga i postupanja po nalazima u predmetima visoke korupcije.¹⁰

- e) demonstriranja napretka u ostvarivanju rezultata proaktivnih istraga, potvrđenih optužnica, kaznenih progona i pravosnažnih osuđujućih presuda u predmetima organiziranog kriminala i korupcije, uključujući i one na visokom nivou

U BiH u ovom segmentu nije napravljen pomak obzirom da statistički podaci o radu tužilaštava i sudova pokazuju da nije zabilježen napredak u ukupnom broju optužnica i presuda za krivična djela korupcije, a posebno kada je riječ o slučajevima visoke korupcije. Tokom 2022. godine zabilježen je manji broj optužnica u odnosu na 2021., a sa druge strane od ukupno 17 optužnica za visoku korupciju (prema definiciji VSTV), niti jedna nije potvrđena u toku 2022.

Dvije trećine prijava za korupciju rješava se naredbama o nesprovođenju istrage, što je direktna posljedica neprimjerene tužilačke diskrecije. Pokretanje istraga se često vrši u svrhu političkih obračuna a selektivan pristup predmetima koji će se procesuirati vidljiv je već godinama, koji je direktna posljedica političkih uticaja i zarobljenosti pravosuđa politikom.

Podaci pokazuju da se pred BH pravosuđem za krivična djela korupcije izriče uglavnom novčana ili uslovna kazna, dok je kazna zatvora izrečena u svega 29,6% predmeta, te da su u cijeloj BiH prošle godine donesene tek 4 pravosnažne sudske presude, u kojima su počiniocima izrečene zatvorske. Razlog za ovakvo stanje se svakako može tražiti u Tužilaštvu BiH koje je, nakon afera oko imenovanje glavnog tužioca BiH i dospijevanje zamjenice glavnog tužioca na crnu listu SAD upravo zbog sumnji na korupciju, izgubilo povjerenje javnosti u svoju sposobnost da se adekvatno bori protiv korupcije. U prilog ovim trendovima ide i činjenica da je broj podignutih optužnica manji u 2022. u odnosu na 2021. a taj pad se uglavnom može pripisati radu tužilaštava na teritoriji Federacije BiH koja su podigla 14,5% manje optužnica za korupciju.

U isto vrijeme u ovom entitetu su donesene 124 presude kojima su optuženi oglašeni krivim, te kojima je umjesto kazne utvrđena uslovna osuda, što čini 75% od ukupnog broja predmeta koji su

⁸ <https://detektor.ba/2023/03/22/sjednica-vstv-a-glavni-tuzioci-lose-rezultate-pripisali-policiji/>

⁹ <https://www.fokus.ba/vijesti/bih/sattler-broj-presuda-u-predmetima-visokog-profila-i-dalje-alarmantno-nizak/2595201/>

¹⁰ <https://www.fokus.ba/vijesti/bih/borbu-protiv-kriminala-i-korupcije-otezavaju-i-blokade-istraga-politicki-utjecaj-i-pristrasne-sudije/2325965/>

okončani donošenjem presuda u kojima su optuženi oglašeni krivim. Poređenja radi, na nivou Bosne i Hercegovine broj utvrđenih uslovnih osuda je 3, u Republici Srpskoj 6, dok je u Brčkom samo jedna takva odluka u 2022. godini.¹¹

Postoje tužilaštva koja već godinama gotovo i da ne provode istrage niti podižu optužnice u predmetima korupcije. Tako se Kantonalno tužilaštvo SBK godinama ističe slabim rezultatima, a u prošloj godini je imalo samo jednu potvrđenu optužnicu za korupciju. U ovom kantonu su u posljednjih osam godina donesene samo 4 pravosnažne presude kojima su optuženi oglašeni krivim, ali kojima je umjesto kazne utvrđena uslovna osuda, dok je 83% prijava za korupciju koje je ovo tužilaštvo zaprimilo od 2015. do 2022. rezultiralo odlukom da se ne sprovodi ili da se obustavi, a nizak nivo efikasnosti pokazalo je i Tužilaštvo Hercegovačko-neretvanskog kantona gdje je posljednja zatvorska kazna za krivično djelo korupcije izrečena 2019.

Konačno, pravosuđe u BiH se već godinama suočava sa ozbiljnim korupcijskim aferama unutar pravosudne zajednice, zbog čega je povjerenje javnosti u spremnost da procesuiraju korupciju gotovo nepostojeće.

f) depolitizacije i restrukturiranja javnih preduzeća i osiguravanja transparentnosti procesa privatizacije.

Javna preduzeća ostaju pod kontrolom političkih stranaka, te i dalje trebaju reformu upravljanja i restrukturiranja.

Entitetski zakoni o javnim preduzećima nisu mijenjani, te nisu unaprijeđeni u smislu osiguranja nezavisnosti uprave, depolitizacije, transparentnosti zapošljavanja i poslovanja. Imenovanja i zapošljavanje u javnim preduzećima se i dalje vrške na osnovu stranačke i međustranačke raspodjele.

Projekti provođenja *due diligence* procedura i restrukturiranja provedeni su uglavnom na inicijativu međunarodne zajednice, sporadično, te nisu dali rezultate u pravcu smanjenja opterećenja, unapređenje korporativnog upravljanja i smanjenja nagomilanih dugova.

Rukovodstva javnih preduzeća, uključujući upravne i nadzorne odbore, te direktore preduzeća, u velikom broju slučajeva obavlja i funkcije u izvršnoj i zakonodavnoj vlasti, što pokazuju registri javnih preduzeća i nosilaca javnih funkcija TI BiH.¹²

Uprkos velikom značaju za nacionalnu ekonomiju, poslovanje javnih preduzeća u BiH suočeno je s nizom izazova kada su u pitanju uspješnosti poslovanja, te isporuka usluga građanima i poslovnoj zajednici. Većina javnih preduzeća redovno generiše gubitke, dok im je produktivnost na nivou od

¹¹ <https://ti-bih.org/za-korupciju-najcesca-uslovna-kazna-bez-potvrdjenih-optuznica-za-visoku-korupciju-u-prosloj-godini/>

¹² <https://transparentno.ba/transparentno.ba/> i <https://registar.transparentno.ba/bs-Latn-BA/public-officials?page=1&rows=10>

svega 50 procenata produktivnosti preduzeća u Evropskoj uniji. Procjene su da ovako loše poslovanje javnih preduzeća umanjuje bruto društveni proizvod za 3 procenta u odnosu na potencijal.

I pored izdašnih državnih subvencija i privilegovanog, često monopolskog, položaja na tržištu, stanje zaduženosti javnih preduzeća je alarmantno. Zbirni dug javnih preduzeća iznosi oko 26 procenata bruto društvenog proizvoda BiH.

Uprkos ovakvim trendovima upravljanja javnim preduzećima, vlade na svim nivoima u BiH nisu u potpunosti spremne da provedu reformski aktivnosti koje bi imale za rezultat reorganizaciju, bolje i odgovornije poslovanje javnih preduzeća, te na kraju, bolju isporuku proizvoda ili usluga građanima i poslovnoj zajednici.¹³

U saradnji sa Svjetskom bankom entitetske vlade trebale bi raditi na uspostavljanju centralizovanih koordinacionih jedinica koje bi bile nadležne za kontrolu poslovanja javnim preduzećima. U Republici Srpskoj donesena je odluka o uspostavljanju sistema nadzora nad javnim preduzećima u Republici Srpskoj kojom se predviđa da se sistem nadzora uspostavi u Generalnom sekretarijatu Vlade RS.

Kroz 6 faza ova jedinica bi trebala da uspostavi mehanizme za praćenje ekonomskih i finansijskih pokazatelja, analizu i davanje preporuka resornim ministarstvima i nadziranim javnim preduzećima ali u ovoj fazi još uvijek se ne radi zbirno izvještavanje o pokazateljima finansijskog poslovanja ili implementacije javnih politika u državnim preduzećima. Vlada FBiH još nije uspostavila ovu koordinacionu jedinicu.

ISPUNJENO: 0

8. OSIGURATI EFIKASNU KOORDINACIJU UPRAVLJANJA GRANICAMA I KAPACITETIMA ZA UPRAVLJANJE MIGRACIJAMA NA SVIM NIVOIMA I OSIGURATI FUNKCINISANJE SISTEMA AZILA.

BiH je usvojila Strategiju integrisanog upravljanja granicom u BiH za period 2019. – 2023. godina. Preostalo je usvajanje/definisane Nacionalnog koordinacionog centra koji će služiti olakšanoj razmjeni informacija između svih agencija za provođenje zakona.

U prethodnim periodu napravljen je određeni pomak u pogledu usvajanja Strategije u oblasti migracija i azila za period 2021 - 2025. godine, koju je Vijeće ministara usvojilo u decembru 2022. godine. Ovom strategijom je definisano sedam strateških ciljeva, među kojima su: unapređenje sistema sveobuhvatnog upravljanja politikama migracija i azila, povećanje efikasnosti kontrole državne granice; efikasnije upravljanje nezakonitim migracijama na teritoriji BiH, unapređenje sistema azila, efikasnija borba protiv krijumčarenja migranata i trgovine ljudima, podrška zakonitim

¹³ Analiza politika u oblasti zapošljavanja u javnim preduzećima u BiH, Transparency International u BiH, 2023.

migracijama i integracija stranaca koji zakonito borave u BiH te jačanje mehanizama koordinacije u upravljanju migracijama i azilom.¹⁴

Prema **Informaciji o stanju u oblasti migracija u BiH za 2022.** uspostavljen je efikasniji sistem koordinacije i upravljanja migracijama kroz jačanje institucija BiH, a dvije godine nakon usvajanja sprovodi se 75 odsto od ukupnog broja planiranih aktivnosti iz dokumenta Plan mjera i aktivnosti za efikasno upravljanje migrantskom krizom u BiH.

Međutim, u 2022. godini je povećan broj migranata koji su nezakonito ušli na teritoriju BiH, u odnosu na 2021. godinu, dok je istovremeno broj iskazanih zahtjeva za azil ostao na istom nivou, saopšteno je iz Savjeta ministara.¹⁵ Takođe, Izvještaj EK za BiH iz 2022. godinu, uprkos činjenici da postoje određeni strateški dokumenti, naglašava neusklađenost zakonskog okvira i institucionalne saradnje, zbog čega je primjena veoma često nezadovoljavajuća i neujednačena. Pored toga, ostaje i pitanje ravnomjerne raspodjele u upravljanju migracijama između entiteta i svih kantona kako bi se osigurao efikasniji pristup procedurama za traženje azila.

ISPUNJENO: 1/2

Osnovna prava

Prioritet		Ispunjeno	
Osnovna prava	9	Jačati zaštitu prava svih građana, posebno osiguravanjem provedbe zakona o nediskriminaciji i o rodnoj ravnopravnosti.	0 ▶
	10	Osigurati pravo na život i zabranu mučenja, posebno (a) ukidanjem upućivanja na smrtnu kaznu u Ustavu Republike Srpske i (b) imenovanjem nacionalnog mehanizma za prevenciju mučenja i nečovječnog postupanja.	1/2 ▶
	11	Osigurati poticajno okruženje za civilno društvo, posebno poštujući evropske standarde o slobodi udruživanja i slobodi okupljanja.	1/3 ▼
	12	Garantovati slobodu izražavanja i medija i zaštitu novinara, posebno putem (a) osiguranja odgovarajućeg sudskog procesuiranja predmeta prijetnji i upotrebe nasilja nad novinarima i medijskim radnicima, i (b) osiguravanja finansijske održivosti sistema javnih RTV servisa.	0 ▼

¹⁴ <https://www.slobodnaevropa.org/a/bih-vijece-ministara-migracije/32166133.html>

¹⁵ <https://www.bhrt.ba/upravljanje-migracijama-ostaje-me%C4%91u-14-klju%C4%8Dnih-prioriteta-na-evropskom-putu-bosne-i-hercegovine>

13

Unaprijediti zaštitu i inkluziju ranjivih grupa, posebno osoba sa invaliditetom, djece, LGBTI osoba, pripadnika romske zajednice, pritvorenika, migranata i tražilaca azila, kao i raseljenih lica i izbjeglica u cilju zatvaranja Aneksa VII Dejtonskog mirovnog sporazuma.

0 ▶

9. JAČATI ZAŠTITU PRAVA SVIH GRAĐANA, POSEBNO OSIGURAVANJEM PROVEDBE ZAKONA O NEDISKRIMINACIJI I O RODNOJ RAVNOPRAVNOSTI.

Iako je u BiH usvojen Zakon o zabrani diskriminacije koji je u skladu sa standardima EU, Zakon se ne primjenjuje efikasno i jednako, i ne postoje sveobuhvatni statistički podaci o kršenjima ovog Zakona. Institucija Ombudsmena za ljudska prava BiH vodi evidenciju o određenim slučajevima, ali podaci govore da se diskriminacija sve manje prijavljuje iako je sve izraženija, posebno na radnom mjestu i u obrazovanju. Također, BiH je od 2019. godine bez strateškog dokumenta za borbu protiv diskriminacije i zaštitu ljudskih prava što predstavlja veliku prepreku u jačanju zaštite prava svih građana.

Kako bi se ovaj prioritet ispunio, neophodno je reformisati Instituciju Ombudsmena za ljudska prava BiH, međutim nisu učinjeni koraci kako bi se to i ostvarilo. Još uvijek nije izmijenjen zakon kako bi se osigurala adekvatna definicija govora mržnje na svim nivoima vlasti.

Propisi koji garantuju rodnu ravnopravnost u BiH su poprilično usklađeni sa europskim standardima, ali ništa nije učinjeno kako bi se implementirali u praksi. Jedino su zakoni u Republici Srpskoj usklađeni sa Istanbulskom konvencijom, a na nivou FBiH su oba doma PFBiH u aprilu, odnosno julu 2022. godine usvojila Nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Krivičnog zakona FBiH, ali procedura još uvijek nije provedena do kraja.

Kada je u pitanju strateški okvir, Vijeće ministara je u aprilu 2022. godine usvojilo Akcioni plan za društvenu inkluziju Roma za period 2021.- 2025. Primjenu Akcionog plana pratiće Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH i Odbor za Rome pri VM BiH.

Takođe, etnička segregacija u školama, poznata pod nazivom „dvije škole pod jednim krovom“ je i dalje prisutna u Hercegovačkoneretvanskom (HNK) i Srednjobosanskom kantonu (SBK).

ISPUNJENO: 0

10. OSIGURATI PRAVO NA ŽIVOT I ZABRANU MUČENJA, POSEBNO (A) UKIDANJEM UPUĆIVANJA NA SMRTNU KAZNU U USTAVU REPUBLIKE SRPSKE I (B) IMENOVANJEM NACIONALNOG MEHANIZMA ZA PREVENCIJU MUČENJA I NEČOVJEČNOG POSTUPANJA

A) Ustavni sud BiH je u oktobru 2019. ukinuo odredbu Ustava Republike Srpske o postojanju smrtne kazne, te naredio da se ona izbriše. Međutim, amandman na Ustav kojim bi se ova odredba izbrisala nikada nije stavljen na dnevni red NSRS, pa ni odredba formalno nije izbrisana iz Ustava RS.

B) Kako bi se uloga Nacionalnog preventivnog mehanizma protiv mučenja i zlostavljanja stavila u nadležnost Instituciji Ombudsmana za ljudska prava u BiH, potrebno je izmijeniti zakon o ovoj instituciji. Zakon još uvijek nije izmijenjen, iako se nalazi u parlamentarnoj proceduri, te je usvojen u prvom čitanju.

ISPUNJENO: 1/2

11. OSIGURATI POTICAJNO OKRUŽENJE ZA CIVILNO DRUŠTVO, POSEBNO POŠTUJUĆI EVROPSKE STANDARDE O SLOBODI UDRUŽIVANJA I SLOBODI OKUPLJANJA.

Zakonski okvir koji reguliše slobodu udruživanja je generalno u skladu s evropskim standardima, te se primjenjuje. Problem transparentnosti finansiranja organizacija civilnog društva još uvijek nije adresiran, te ne postoji strateški okvir koji bi regulisao kriterije i uslove za finansiranje. Predstavnici civilnog društva, aktivisti i mediji i dalje nisu zaštićeni od različitih napada i pritiska predstavnika vlasti.

Bez obzira na zakonski okvir na snazi, civilno društvo u BiH nema poticajno okruženje za svoj rad. Nije ostvaren gotovo nikakav napredak u oblasti osiguravanja poticajnog okruženja za razvoj i djelovanje civilnog društva u BiH. Još uvijek ne postoji funkcionalna baza registrovanih organizacija civilnog društva (OCD) sa kvalifikacijom i ažuri ranim podacima. Posebno su zabrinjavajuće inicijative za dodatno ograničenje djelovanja civilnog društva u vidu Nacrta Zakona o posebnom registru i javnosti rada neprofitnih organizacija koji je usvojila Vlada Republike Srpske.

Ovim nacrtom, osim što se predviđa kreiranje posebnog registra organizacija koja se finansiraju iz inostranih izvora, one se karakterišu kao agenti stranog uticaja, te su predložene i odredbe koje direktno ograničavaju opseg djelovanja, odnosno zabranjuju određene vrste aktivnosti organizacija, poput aktivnosti kojima se djeluje prema donosiocima odluka u cilju usvajanja ili izmjena propisa i politika.

Predloženim zakonom se takođe daju velika ovlaštenja Ministarstvu pravde u pogledu nadzora nad radom organizacija, ali i sankcija na raspolaganju, koje mogu rezultirati i zabranom prada određenim organizacijama.

Evropski standardi i dalje nisu implementirani u zaštiti slobode okupljanja, posebno u Republici Srpskoj gdje se aktivistima koji su spriječeni da se mirno okupljaju prijeti procesuiranjem. Ovo je u prethodnom periodu rezultiralo i zabranom održavanja opredređenih aktivnosti, poput događaja o pravima LGBTIQ zajednica, koje je kulminiralo i fizičkim napadom na aktiviste od strane huligana u Banjaluci.

Zakoni o slobodi okupljanja još uvijek nisu usklađeni na različitim nivoima vlasti. Jedino je tokom 2020. godine Brčko Distrikt usvojio novi Zakon o slobodi okupljanja koji je u potpunosti usklađen sa

europskim standardima. Na svim ostalim nivoima vlasti osnovi za ograničenje okupljanja i odredbe o odgovornosti organizatora okupljanja nisu usklađeni sa europskim standardima.

ISPUNJENO: 1/3

12. GARANTOVATI SLOBODU IZRAŽAVANJE I MEDIJA I ZAŠTITU NOVINARA, POSEBNO PUTEM (A) OSIGURANJA ODGOVARAJUĆEG SUDSKOG PROCESUIRANJA PREDMETA PRIJETNJI I UPOTREBE NASILJA NAD NOVINARIMA I MEDIJSKIM RADNICIMA, I (B) OSIGURAVANJA FINANSIJSKE ODRŽIVOSTI SISTEMA JAVNIH RTV SERVISA.

A) U prethodnom periodu nisu provedene dodatne aktivnosti na zaštiti novinara i medijskih sloboda, te je u ovom segmentu došlo i do pogoršanja, kako u pogledu učestalosti napada i prijetnji novinarima, posebno od strane nosilaca vlasti, tako i u vidu predlaganja zakona koji direktno ograničavaju slobodu govora i izražavanja. U Republici Srpskoj je od strane NSRS u martu 2023. usvojen Nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Krivičnog zakonika RS kojim se predlaže uvođenje krivičnih djela protiv ugleda i časti, odnosno ponovna kriminalizacija klevete, te uvrede, kao i uvođenje novih krivičnih djela koja tretiraju iznošenje porodičnih okolnosti, objavljivanje tuđih spisa i sl. Za ova krivična djela predviđene su novčane sankcije koje se kreću i do 60.000 EUR.

Uprkos kritikama stručne zajednice i međunarodnih institucija već pri samom utvrđivanju ovih izmjena od strane Vlade RS, NSRS je usvojila ovaj nacrt. Pored toga, predstavljanje ove inicijative od strane najviših zvaničnika u RS bilo je praćeno nizom uvreda na račun novinara i civilnog društva koji su bili aktivni u iznošenju kritike protiv kriminalizacije klevete i uvrede.¹⁶ Ovakva vrsta retorike od strane nosilaca vlasti u RS direktno je doprinijela i napadima na novinare i njihovu imovinu.¹⁷

Pored ovoga, Ministarstvo unutrašnjih poslova Kantona Sarajevo je predložilo novi Zakon o prekršajima protiv javnog reda i mira na području KS, a koji uvodi nove prekršaje koji takođe idu u smjeru ograničavanja slobode govora, pod okriljem borbe protiv dezinformacija i lažnih vijesti.

Ovim zakonom proširuje se definicija javnog mjesta na internet i društvene mreže i uvode kazne za iznošenje ili širenje lažnih vijesti kao i za "omalovažavanje državnih organa" što bi uslied proizvoljnih tumačenja moglo dovesti do suzbijanja slobode govora i vršenja pritiska na građane, medije i civilno društvo koji kritički govore o radu javnog sektora.

Takođe, uvođenje visokih kazni za "širenje lažnih vijesti" koje mogu ići do 15.000 za pravna lica i 2.100 KM za odgovorna lica, moglo dovesti do cenzure i autocenzure medija koji se izlažu riziku od pokretanja brojnih prekršajnih postupaka. Pored toga postoji opasnost od proizvoljnog tumačenja ovih odredbi od strane policije koja će dobiti nadležnost da utvrđuje koje vijesti su lažne i "izazivaju paniku među građanima", a posebno koje ometaju provođenje odluka javnih organa.

¹⁶ <https://srpskainfo.com/onaj-vukelic-i-neke-druge-spodobe-dodik-ovako-naziva-novinare-i-istovremeno-uredjuje-oblast-klevete-u-srpskoj-video-foto/>

¹⁷ <https://mondo.ba/Info/Crna-hronika/a1206068/Napad-na-novinare-Moracu-i-Trifunovica.html>

I dalje se ne provode adekvatne aktivnosti na osiguranju policijske zaštite novinarima u slučaju prijetnji, a i same prijetnje se ne procesuiraju od strane nadležnih organa. U 2022. godini je nastavljen trend porasta napada na novinare, kao i ugrožavanja medijskih sloboda i sigurnosti novinara. Udruženje BH novinari i Linija za pomoć novinarima su registrirali 79 slučajeva kršenja medijskih sloboda, slobode izražavanja i sigurnosti novinara, 85 kao i 35 slučajeva online nasilja nad novinarima.

Iza navedenih prijetnji i napada u 80% slučajeva stoje političari, s njima povezani privrednici, javni i akademski radnici. Nekažnjivost napada na novinare je izuzetno visoka - u 2022. godini je 20 slučajeva nasilja nad medijskim djelatnicima riješeno u njihovu korist, što je tek 25,3% slučajeva.¹⁸

B) Novi zakon o javnom RTV servisu nije donešen. Pitanje finansiranja BHRT još uvijek nije riješeno, te su opstrukcije u vezi sa raspodjelom RTV taksi još uvijek na snazi. S druge strane, novi saziv Vijeća ministara najavio je u narednom periodu novi zakon o Javnom RTV sistemu, uz napomenu da će se ovim zakonom omogućiti uvođenje novih RTV kanala u sistem javnih emitera. Na izradi zakona će, kako je najavljeno, raditi Ministarstvo komunikacija i prometa BiH.

ISPUNJENO: 0

13. UNAPRIJEDITI ZAŠTITU I INKLUZIJU RANJIVIH GRUPA, POSEBNO OSOBA SA INVALIDITETOM, DJECE, LGBTI OSOBA, PRIPADNIKA ROMSKE ZAJEDNICE, PRITVORENIKA, MIGRANATA I TRAŽILACA AZILA, KAO I RASELJENIH LICA I IZBJEGLICA U CILJU ZATVARANJA ANEKSA VII DEJTONSKOG MIROVNOG SPORAZUMA.

Određeni napredak po pitanju strateškog okvira za unapređenje prava LGBTI osoba napravljen je usvajanjem Akcionog plana za unapređenje ljudskih prava LGBTI osoba u BiH za period 2021 - 2024, koji je Vijeće ministara usvojilo krajem jula 2022. nakon 2 godine čekanja. Vijeće ministara je u aprilu 2022. godine usvojilo i Akcioni plan za društvenu inkluziju Roma za period 2021.- 2025.

U proteklom periodu nije bilo značajnog napretka po pitanju prava i položaja osoba s invaliditetom u BiH. Strategija za unapređenje prava i položaja osoba s invaliditetom u FBiH (2016-2021) je istekla, nova nije usvojena, a u Izvještaju o peto godišnjem sprovođenju ove strategije je zaključeno da ni u jednoj oblasti nije napravljen značajniji napredak po pitanju obezbjeđivanja jednakih uslova i inkluzije. U Republici Srpskoj je na snazi Strategija o unapređenju društvenog položaja lica sa invaliditetom 2017-2026, ali nema dostupnih podataka o primjeni.

Usvajanjem Revidirane strategije Bosne i Hercegovine za provedbu Aneksa VII Dejtonskog mirovnog sporazumasu definisani strateški ciljevi u pravcu realizovanja odredbi ovog Aneksa, ali su i dalje

¹⁸ https://eu-monitoring.ba/site/wp-content/uploads/2023/04/paper-67_Layout-1-1.pdf

prisutni administrativni, pravni i politički problemi koji onemogućavaju uspješno okončanje povratka.¹⁹

Također, nije usvojena strategija o zaštiti prava migranata i tražilaca azila, niti strategija o upravljanju migrantskom krizom u BiH. Pored činjenice da ne postoji adekvatan sistem dokumentovanja migranata i tražilaca azila, ne postoji adekvatna zaštita njihovih prava, kao ni posebno ranjivih podskupina kao što su maloljetnici bez pratnje.

ISPUNJENO: 0

Reforma javne uprave

Prioritet		Ispunjeno
Reforma javne uprave	14	Završiti neophodne korake u reformi javne uprave s ciljem unapređenja sveukupnog funkcionisanja javne uprave osiguravanjem profesionalne i depolitizirane državne službe i koordiniranim pristupom u kreiranju politika u cijeloj državi.
		1/3 ►

14. ZAVRŠITI NEOPHODNE KORAKE U REFORMI JAVNE UPRAVE S CILJEM UNAPREĐENJA SVEUKUPNOG FUNKCIONISANJA JAVNE UPRAVE OSIGURAVANJEM PROFESIONALNE I DEPOLITIZIRANE DRŽAVNE SLUŽBE I KOORDINIRANIM PRISTUPOM U KREIRANJU POLITIKA U CIJELOJ DRŽAVI.

Javna uprava u Bosni i Hercegovini i reforma uprave suočavaju se sa ozbiljnim izazovima. Prema izvještaju o implementaciji Akcionog plana Strateškog okvira za reformu javne uprave u BiH, „*suviše dug period izrade i usvajanja ključnih strateških dokumenata – Strateškog okvira za reformu javne uprave 2018-2022, čiji je rok važenja produžen do 2027. godine, te dugotrajni dogovori o načinu rješavanja političke i tehničke koordinacije, nefunkcionisanje Fonda za reformu javne uprave rezultirali su odgađanjem provedbe reformskih mjera i skromnim rezultatima na kraju 2022. godine.*“

¹⁹ Ibid.

Prema Izveštaju, dvogodišnja provedba Akcionog plana za reformu javne uprave rezultirale je provedbom tek 14% planiranih aktivnosti. Najveći napredak ostvaren je u oblasti Upravljanja javnih finansijama, gdje je procenat ispunjenosti 100%, no planirane su samo dvije aktivnosti – usvajanje strateških dokumenata na svim nivoima, i izrada cjelodržavne PFM strategije.

U tom smislu ovaj napredak je ostvaren usvajanjem Strategija za unapređenje upravljanja javnim finansijama za period 2021.-2025 na nivou BiH, te i na nivou FBiH i RS. Institucije BDBiH su provele 33,3 % aktivnosti, u RS provedeno je 33,3%, u FBiH 27,2%, a državne institucije u potpunosti su završile 24,2% aktivnosti. U oblasti Izrada i koordinacija politika najveći napredak je ostvarila RS – 21,05 provedenih aktivnosti, dok je napredak na ostalim nivoima – 10,5%. Najmanji napredak ostvaren je u oblastima Odgovornosti i Pružanja usluga.²⁰

Kašnjenje sa usvajanjem strateških dokumenata vidljivo je i u slučaju Federacije BiH, koja je u aprilu 2022. godine usvojila komunikacijsku strategiju procesa reforme javne uprave i prateći akcioni plan za period 2021-2022.

Nedostatak političke volje za provođenje reformi u oblasti javne uprave vidljiva je na svim nivoima. Ovo je vidljivo i kroz nedostatak sredstava za provođenje planiranih mjera, te konstantno oslanjanje na donatorska sredstva. Uprkos preporukama EU, nije uspostavljeno političko tijelo za donošenje odluka koje će upravljati reformama, dok su kapaciteti i uticaj Ureda koordinatora za reformu javne uprave nedovoljni.

Nije postignut napredak u osiguranju profesionalizacije i depolitizacije državne službe. Zakoni o državnoj službi nisu harmonizovani, a sistem upravljanja ljudskim resursima ne pruža adekvatne mehanizme za osiguranje odgovornosti i uočavanje nepravilnosti. Sistem državne službe na svim nivoima je i dalje politizovan, što direktno utiče i na meritornost u zapošljavanju, sistemu ocjenjivanja i praćenja učinka.

ISPUNJENO: 1/3

²⁰ https://parco.gov.ba/wp-content/uploads/2023/04/Izvjestaj-o-implementaciji-APSORJU_nacrt.pdf

Zaključak

Iz navedenog pregleda vidljivo je da je četiri godine od izdavanja Mišljenja, od 14 prioriteta tek jedan u potpunosti realizovan, ali na način da su stvorene formalne pretpostavke za njegovo ispunjavanje, a radi se o osiguranju pravilnog funkcionisanja Parlamentarnog odbora za stabilizaciju i pridruživanje.

Niti jedan drugi prioritet iz mišljenja nije realizovan u cjelini. Posebno brine odsustvo napretka na realizaciji prioriteta u oblasti demokratije/funkcionalnosti i vladavine prava koji su sami po sebi sveobuhvatni i sastavljeni od više zasebnih cjelina.

Određeni broj prioriteta realizovan je parcijalno, njih 5. Zakonodavna aktivnost na realizaciji ključnih prioriteta skopčana je sa sistematskim opstrukcijama, nastojanjima da se izbjegne svrha donošenja ili izmjene zakona, ili u pojedinim slučajevima čak predlaganje rješenja koja predstavljaju nazadak u odnosu na postojeća.

Uzimajući stanje u cjelini u obzir, može se konstatovati da je proces integracije BiH u EU suštinski potpuno zaustavljen. Ukoliko bi ovom dinamikom se odvijalo ispunjavanje 14 prioriteta iz mišljenja, taj proces bi mogao trajati više decenija.



**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL**
Bosna i Hercegovina