



### **Komparativni pregled “Izveštaja o napretku BiH u 2014. godini” Evropske komisije i “Alternativnog izvještaja o napretku 2014” Inicijative za monitoring evropskih integracija Bosne i Hercegovine**

U julu 2014. godine, Inicijativa za monitoring evropskih integracija Bosne i Hercegovine objavila je svoj *Alternativni izvještaj o napretku 2014: politički kriteriji*, koji predstavlja zajednički napor više desetina osoba i organizacija iz cijele BiH i bazira se na njihovim konkretnim iskustvima i preporukama. Izvještaj se fokusirao na političke kriterije evropskih integracija, to jest na oblasti ljudskih prava, funkcioniranja države, pravosuđa, borbe protiv korupcije i tranzicione pravde. Izvještaj je upućen Delegaciji Evropske unije u BiH, Evropskoj komisiji i Evropskom parlamentu u julu ove godine, sa namjerom da ponudi perspektivu bh. civilnog društva kada su ove teme u pitanju, te na taj način doprinese što tačnijem i potpunijem pregledu stanja u oblastima od značaja za evropske integracije u Bosni i Hercegovini. Kako je od trenutka dostavljanja Alternativnog izvještaja do objavljivanja zvaničnog Izvještaja o napretku prošlo tri mjeseca, može se reći da je Delegacija EU u BiH imala dovoljno vremena da upozna Evropsku komisiju sa nalazima organizacija civilnog društva predstavljenim u Alternativnom izvještaju.

Nakon objavljivanja zvaničnog Izvještaja Evropske komisije, Inicijativa za monitoring evropskih integracija BiH napravila je uporedni pregled zvaničnog i Alternativnog izvještaja, sa namjerom da utvrdi u kojoj mjeri je Evropska komisija uzela u obzir nalaze i preporuke organizacija civilnog društva prilikom kreiranja Izvještaja o napretku. Kao glavni zaključak nameće se, nažalost, da izvještaj Evropske komisije sadrži tek mali broj nalaza iz Alternativnog izvještaja, te da su izostavljeni upravo oni komentari koji se odnose na ključne pravne oblasti i goruća politička pitanja u Bosni i Hercegovini. U nekim slučajevima, ne samo da nalazi Alternativnog izvještaja nisu uzeti u obzir, već je Evropska komisija u svom Izvještaju iznijela stavove dijametralno suprotne nalazima organizacija civilnog društva, što je posebno zabrinjavajuće jer se radi o slučajevima kršenja ljudskih prava, koja bi morala biti prioritet EU integracija.

Osim što je u velikoj mjeri zanemarila perspektivu bh. civilnog društva, primjetno je i odsustvo rodne perspektive u zaključcima o svim oblastima, osim onih koje se direktno odnose na ova pitanja. Evropska komisija pokazala je još neke zabrinjavajuće tendencije u ovogodišnjem Izvještaju o napretku. U Izvještaju je primjetan kontradiktoran stav prema jednom od ključnih problema u EU integracijama Bosne i Hercegovine, a to je nepostojanje mehanizma koordinacije. Državne institucije kritikovane su zbog neuspjeha u kreiranju zajedničkih strategija i politika na nivou države, dok je istovremeno prisutan pozitivan stav prema uspostavljanju ovakvih mehanizmima na nivou Republike Srpske, pogotovo u dijelu koji se odnosi na usklađivanje zakonodavstva sa *acquis-em*. Ovakav je pristup Evropske komisije teško shvatljiv, imajući u vidu činjenicu da se i u samom Izvještaju konstatuje da je “neprestana upotreba retorike podjele od strane nekih političkih predstavnika/ca i propitivanje mogućnosti Bosne i Hercegovine da funkcioniše kao država, imala negativan efekat na saradnju među entitetima i funkcionisanje države”. No, iako je upravo insistiranje političkih subjekata iz RS na “odvojenim putevima” entiteta ka EU glavni uzrok nepostojanja mehanizma koordinacije (ali i usvajanja mnogih drugih zajedničkih politika u Bosni i Hercegovini), nije identificirana njihova odgovornost za konstantnu opstrukciju napretka i uspostavljanja mehanizama koordinacije na entitetskom nivou ali i na relaciji entiteti-država. Umjesto toga, institucije Republike Srpske više puta su eksplicitno pohvaljene za vođenje iste one politike koja se kritikuje na drugim mjestima u izvještaju.

U dijelu koji slijedi, daćemo kratak pregled i poređenje ključnih tačaka u oblasti političkih kriterija iz oba izvještaja, uz osvrt na to u kojoj mjeri su nalazi iz Alternativnog izvještaja prisutni u zvaničnom Izvještaju Evropske komisije o napretku BiH u 2014. godini.

### **Uključenost nalaza i preporuka Alternativnog izvještaja u zvanični izvještaj Evropske komisije.**

#### **Nalazi i preporuke koji su izostavljeni iz Izvještaja Evropske komisije o napretku BiH u 2014.**

##### **1. Demokratija i vladavina prava: Ustav**

U izvještaju se navodi da je Evropska unija intenzivirala svoje napore u predvođenju razgovora političkih lidera vezanih za pitanje reforme ustava i izbornog zakona, sve sa ciljem implementacije odluke Evropskog suda za ljudska prava u predmetu “Sejdić i Finci”. Pregovore je vodio Stefan Füle kroz tzv. “high level dialog”, a konstatovano je da je u pregovorima postignut značajan napredak, ali ne i saglasnost oko rješenja ovog pitanja, te su oni prekinuti u februaru 2014. godine.

Komentar: U Alternativnom izvještaju konstatovano je da je proces pregovora o implementaciji presude “Sejdić i Finci” stavljen van zakonodavnih institucija i u ruke stranačkih čelnika, te je proces bio konstantno zloupotrebljavan za promociju političkih agendi poput “rješavanja

hrvatskog pitanja”. Izvještaj Evropske komisije u potpunosti je ignorisao ove činjenice, kao i preporuke organizacija civilnog društva da se pregovori trebaju voditi u institucijama, a ne na zatvorenim sastancima stranačkih šefova i zvaničnika/ca Evropske unije. U Izvještaju Evropske komisije vaninstitucionalni razgovori o ustavnoj reformi predstavljeni su kao pozitivan napor koji nije urodio plodom. Vraćanje ovih procesa u legitimne institucije nije konstatovano kao nešto na čemu se dalje treba insistirati kada na vlasti budemo imali nove strukture. Nije uzeta u obzir ni primjedba da su sami pregovori dominantno bili okrenuti rješavanju “hrvatskog pitanja”, a ne postizanju političke jednakopravnosti građana/ki koji/e ne pripadaju konstitutivnim narodima, što i jeste predmet odluke ECHR u slučaju “Sejdić i Finci”, te jedan od ključnih uslova u procesu evropskih integracija.

## **2. Izbori**

U dijelu Izvještaja o napretku BiH koji se odnosi na izbore, konstatovano je da je potrebno usvojiti amandmane na Zakon o prebivalištu, jer su lokalni izbori 2012. godine u Općini Srebrenica pokazali da postoje pravni izazovi koje treba riješiti. Pojašnjeno je da se ovi izazovi odnose na to da je lokalnim izborima prethodila kampanja koja je za cilj imala pozivanje glasača/ica da se registruju i glasaju u Srebrenici, iako tu ne žive. Navedeno je također da se amandmani na Zakon o prebivalištu i boravištu trebaju usvojiti kako bi se poboljšala sigurnost.

Komentar: Alternativni izvještaj ponudio je veoma detaljan pregled kršenja prava povratnika/ca u Republici Srpskoj koja su vezana upravo za Zakon o prebivalištu, te za ostvarivanje biračkog prava. Predstavnici/e SNSD-a u državnim institucijama, ali i u institucijama RS, nazvali su registrovanje birača u Srebrenici izbornim inženjeringom i ušli u proces izmjena ovog Zakona kako bi se legalizovala trenutno nelegalna praksa poništavanja prebivališta povratnika/ca u Republici Srpskoj. Iako je kao argument za izmjenu zakona pominjana “sigurnosna situacija”, jasno je da su razlozi za ovaj proces od početka ležali u pokušaju da se povratnicima/cama uskrati biračko pravo. Zabrinjavajuća je činjenica da Evropska komisija nije uzela u obzir nijednu od činjenica predstavljenu u Alternativnom izvještaju, a koje se odnose na ovu situaciju, iako se radi o aktivnostima koje su u potpunoj suprotnosti sa Annexom VII Dejtonskog mirovnog sporazuma, koji nalaže da pravni propisi u BiH ne smiju imati diskriminirajuće namjere ili učinak prema povratnicima. Potpuno su ignorisane i poruke koje dolaze iz entiteta RS, da će Vlada RS nastaviti sa pokušajima da reguliše pravo na prebivalište/boravište na entitetskom nivou i pored odluke Ustavnog suda o neustavnosti takvih zakonskih akata.

Izuzetno je zabrinjavajuća činjenica da je Evropska komisija u ovom Izvještaju u potpunosti ignorisala nalaze iz Alternativnog izvještaja, a usvojila argumente i retoriku parlamentarnih stranaka iz RS i Vlade Republike Srpske, navodeći da je registrovanje birača/ica u Srebrenici “pravni izazov”, te da su zakonske izmjene potrebne zbog poboljšanja sigurnosne situacije. U praksi, pokušajima da se izmjeni Zakon prethodile su nelegalne racije od strane MUP-a RS, a ovu praksu osporili su i sudovi u samoj Republici Srpskoj. Neshvatljivo je zanemarivanje evidentiranih kršenja prava povratnika, te podrška pokušajima da se legalizuje ovakva praksa.

Ovaj problem nije evidentiran ni u dijelu Izvještaja koji se odnosi na izbjeglice i interno raseljena

lica, iako su upravo ovo kategorije koje su bile izložene direktnoj diskriminaciji upravo iz gore navedenih razloga.

### **3. Parlamenti i vlade**

Analizirajući rad Vijeća ministara i Parlamentarne skupštine BiH, u Izvještaju je konstatovano da je u toku mjeseca decembra 2013.g došlo do rekonstrukcije sastava Vijeća ministara tako što je parlamentarna većina u Parlamentarnoj skupštini BiH imenovala novog ministra vanjske trgovine i ekonomskih odnosa i dva zamjenika. Nakon uličnih protesta ministar sigurnosti je također razriješen od strane Parlamentarne skupštine BiH.

Komentar: U Alternativnom izvještaju, slučajevi smjene dva ministra na državnom nivou posebno su istaknuti kao zabrinjavajući primjeri kršenja zakona od strane Parlamentarne skupštine BiH i Vijeća ministara BiH, kao najviših državnih tijela zakonodavne i izvršne vlasti. U izvještaju je predstavljena pravna argumentacija, kojom je prikazano da su ovim smjenama prekršeni Zakon o Vijeću ministara BiH, kao i Poslovnik Predstavničkog doma PS BiH. Evropska komisija nije uzela u obzir ove nalaze, već je samo konstatovala da su se smjene dogodile.

### **4. Civilno društvo**

Govoreći o radu civilnog društva u BiH, Evropska komisija je uočila da su napori civilnog društva prema vladama išli prije svega u insistiranju na zaštiti i promicanju socijalne i ekonomske pravde. Tzv. plenumi koji su se formirali nakon februarskih protesta u nekoliko gradova iznjedrili su tačno određene zahtjeve koji su bili upućeni kantonalnim i entitetskim vlastima, no odgovor na zahtjeve je bio vrlo ograničen. Civilno društvo u BiH sa aspekta posmatranje Evropske komisije je prepoznato kao ključni i neizbježan faktor koji postoji u svim demokratskim društvima.

Komentar: Alternativni izvještaj sadrži podatke o policijskoj brutalnosti prema demonstrantima, ali i o vrlo zabrinjavajućim pokušajima vladajućih stranaka da proteste predstave kao državni udar, etnički sukob, pa čak i pokušaj “izazivanja oružanog sukoba”, što je jasan pokušaj zastrašivanja građana/ki. Ovakvi verbalni i fizički napadi na slobodu organizovanja morali su biti prepoznati kao problem od strane Evropske komisije, no Izvještaj o napretku BiH nije im posvetio ni najmanju pažnju. Štaviše, nasilje koje je izbilo na februarskim protestima spomenuto je samo u kontekstu nedostatka koordinacije i saradnje između policijskih tijela kao razloga za neefikasnu reakciju na proteste. Tako je implicirano da je spomenuta materijalna šteta i stotine povređenih isključiva odgovornost demonstranata, dok je ignorisana je činjenica da je policija bila nasilna prema demonstrantima i da je bilo neosnovanih hapšenja i policijske brutalnosti.

Također, u dijelu koji se odnosi na civilno društvo nisu uzete u obzir informacije iz Alternativnog izvještaja o pokušajima uvođenja restriktivne legislative prema organizacijama civilnog društva u Federaciji BiH, te o kontinuiranim prijetnjama nevladinim organizacijama u Republici Srpskoj. Prijedlog Zakona o udruženjima i fondacijama Vlade FBiH, iako nije usvojen, pokazuje namjeru Vlade FBiH da rad organizacija civilnog društva stavi pod svoju direktnu kontrolu, zaobilazeći institucije sudske vlasti i uvodeći represivne provizije u predloženi zakon. Sa druge strane, u RS su izrazito pojačani pritisci na nevladine organizacije koji se,

između ostalog, ogledaju u objavljivanju “crne liste” u knjizi koju je izdala vladajuća partija u ovom entitetu. Objavljivanje ove predstavljalo je i svojevrsni poziv na linč organizacija i pojedinaca koji, navodno, “ruše ustavni poredak RS”. Nijedna od ovih zabrinjavajućih tendencija nije spomenuta u izvještaju Evropske komisije.

### **5. Izbjegla i interno raseljena lica**

U dijelu koji se odnosi na položaj izbjeglih i raseljenih lica, Evropska komisija konstatovala je da još uvijek nisu zatvoreni svi kolektivni smještaji, te navela podatke o tome koliko lica još čeka povratak, kakvo je djelovanje institucija u sferi socijalnih prava ove kategorije osoba i kakva je situacija sa uklanjanjem mina zaostalih iz rata. Konstatovano je i da nije uspostavljen mehanizam za transparentno dodjeljivanje pomoći, te da nema neophodne koordinacije u ovoj oblasti. Navedeno je i da je Parlament FBiH usvojio zakon kojim se omogućava povratnicima iz Republike Srpske da ostvare prava iz oblasti penzijske i zdravstvene zaštite u Federaciji BiH.

Komentar: U Alternativnom izvještaju izloženi su problemi koji su nastali sa usvajanjem nove legislative u Republici Srpskoj, Zakonom o premjeru i katastru zemljišta i Zakonom o porezu na imovinu, koji otežavaju legalizaciju imovine povratnika/ca u RS i stavljaju u posebno neravnopravan položaj građane/ke koji/e žive u inostranstvu, izlažući ih plaćanju kazni pri registraciji imovine, onda kada odluče da se vrate na svoja prijašnja mjesta prebivališta. Ovi nalazi nisu uzeti u obzir u zvaničnom izvještaju Evropske komisije.

U pasusu koji se odnosi na izbore, već je detaljno izložen problem neuvažavanja činjenica o kršenju građanskih i političkih prava povratnika/ca u Republici Srpskoj, koje su također u potpunosti izostavljene iz Izvještaja o napretku.

### **6. Zaštita ličnih podataka**

Popis stanovništva koji je sproveden u oktobru 2013. godine, prvi put nakon 1991. godine, ocjenjen je od strane Evropske komisije kao uspješan. Kako se navodi, popis stanovništva će doprinijeti boljem socio-ekonomskom planiranju. Zaključeno je također da se saradnja između Agencije za statistiku Bosne i Hercegovine (BHAS) i entitetskih zavoda za statistiku, popravila tokom popisivanja stanovništva i stambenih jedinica.

Komentar: U Izvještaju su u potpunosti ignorisane sve evidentirane nepravilnosti i neregularnosti u provođenju Popisa stanovništva, domaćinstava i stanova u BiH 2013. Alternativni izvještaj posebno je naglasio i (opšte poznato) kršenje Zakona o popisu u pogledu zaštite ličnih podataka, koje je bilo prisutno u svim opštinskim komisijama pri provođenju popisa. Dodatno, podaci dobijeni popisom osporeni su i u poređenju sa postojećim statističkim podacima, no Izvještaj o napretku ni ovu činjenicu nije uzeo u obzir. I dalje se tvrdi da je popis proveden uspješno uprkos brojnim registrovanim neregularnostima.

Pored neuvažavanja podataka o popisnim neregularnostima, ignorisano je i narušavanje prava na zaštitu ličnih podataka koje je registrovano u Brčko Distriktu, kao i diskriminatorna praksa gradske vlasti prema osobama koje odbijaju registrovati entitetsko državljanstvo prilikom izdavanja ličnih dokumenata. Ovi slučajevi su detaljno predstavljeni u Alternativnom izvještaju, ali nisu našli svoje mjesto u izvještaju Evropske komisije.

## 7. Vladavina prava

U domenu reforme pravosudnog sistema, Evropska komisija ocjenjuje da je postignut mali napredak. Strukturirani dijalog o pravosuđu je donio neke pozitivne rezultate u području regionalne saradnje, procesuiranja ratnih zločina, profesionalizma i učinkovitosti pravosuđa. i treba biti proširen na sva pitanja vladavine prava. Konstantno se naglašava potreba reforme pravosuđa na državnom nivou i usvajanja strategije i akcionog plana za naredni period, o čemu još uvijek ne postoji politička saglasnost. U domenu tranzicione pravde, konkretno u procesuiranju ratnih zločina, konstatovano je da je državna strategija procesuiranja ratnih zločina nastavljena, ali nezadovoljavajućim tempom. Rad ureda državnog tužioca je unaprijeđen upošljavanjem dodatnog osoblja ali je i dalje na nezadovoljavajućem nivou te je potrebno da se proces ubrza.

Komentar: U dijelovima koji se odnose na funkcioniranje pravosuđa, Evropska komisija nije uzela u obzir komentare koji se odnose na neizvršavanje sudskih odluka gdje je izvršenik opština, kanton ili entitet. Također nisu uvaženi komentari koji se odnose na neizvršavanje odluka Ustavnog suda. Alternativni izvještaj sadržao je i primjedbe o transparentnosti imenovanja sudija i sutkinja, poput kritika načina donošenja odluke o imenovanjima, jer se ne donose obrazložene, već tipske odluke o imenovanju, pri čemu ne postoji mogućnost izjavljivanja žalbe na odluku. Izostavljene su i kritike koje su iznesene na prioritete kojima se bavi Strukturirani dijalog o pravosuđu.

U dijelu koji se bavi procesuiranjim ratnih zločina, ništa od prioriteta Alternativnog izvještaja nije uzeto u obzir. Diskriminacija koja postoji zbog nepovoljnog zakonodavstva u Republici Srpskoj, a koja pogađa žene i muškarace koji su preživjeli seksualno nasilje u ratu, nije spomenuta, kao ni analiza problema neusklađenosti domaćeg zakonodavstva na državnom i entiteskim nivoima u vezi sa definicijama silovanja u ratu, torture i prislinih nestanaka. Ignorisan je i problem neusvajanja Zakona o pravima žrtava torture, koji predstavlja i međunarodnu obavezu Bosne i Hercegovine.

### 1. Nalazi i preporuke koji su uključeni u Izvještaj Evropske komisije o napretku BiH u 2014.

Kao pozitivne primjere u ovogodišnjem Izvještaju o napretku, možemo izdvojiti dijelove koji se odnose na prava žena i prava LGBTIQ osoba. Izvješće komisije o ovim pitanjima bilo je korektno, detaljno i sveobuhvatno u onoj mjeri u kojoj to dozvoljava forma izvještaja. Posebno je pohvalno što su u ovom izvještaju uvaženi komentari koji se tiču prava porodilja i nepostojanja statističkih podataka i usaglašene metodologije za prikupljanje podataka o ženama žrtvama nasilja. Pregled situacije sa pravima LGBTIQ osoba u Bosni i Hercegovini koji je dala Evropska komisija u potpunosti je uvažio sve nalaze iz Alternativnog izvještaja, ponudivši i dodatne informacije, koje nisu bile prisutne u Alternativnom izvještaju. Zabrinjava, međutim, nedostatak integriranja prava žena u različite aspekte Izvještaja o napretku, odnosno mainstreaminga ženskih ljudskih prava. Također se može zaključiti da se previše pažnje pridaje formalnim

aktivnostima, poput donošenja određenih politika ili usvajanja određenih akata, koje se uzima kao dovoljna osnova za konstatovanje napretka na ovom polju, dok se zanemaruje sama praksa kršenja ljudskih prava i diskriminacije žena, te bi na ovom polju bio potreban mnogo snažniji angažman Evropske komisije.

Jednako je važno konstatovati da je Izvještaj o napretku BiH pomenuo udruženje BH Novinari kao lidere među asocijacijama novinara u borbi za slobodu medija te uvažio dio preporuka upravo iz domena medija i slobode izražavanja (npr. Regulatorna agencija za komunikacije BiH, kleveta, javni servisi i sl.). Međutim i u ovom dijelu može se reći da su određena pitanja zanemarena kao što je finansiranje medija u FBiH odnosno finansiranje medija od strane Vlada kantona koje je dodjeljivano bez određenih kriterija i konkretnih programa.

## O INICIJATIVI

Inicijativa za monitoring evropskih integracija Bosne i Hercegovine je neformalna koalicija organizacija civilnog društva koja doprinosi praćenju reformi i nadgleda primjenu politika, prava i standarda Evropske unije.

### *Aktivne članice su:*

BH novinari, Sarajevo  
ACIPS, Sarajevo  
Asocijacija za demokratske inicijative, Sarajevo  
Centar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu  
Centar za mlade Kwart, Prijedor  
Centar za političke studije, Sarajevo  
Fondacija Cure, Sarajevo  
Helsinki parlament građana, Banja Luka  
Inicijativa mladih za ljudska prava, Sarajevo  
Prava za sve, Sarajevo  
Sarajevski otvoreni centar  
TRIAL Sarajevo  
Zašto ne, Sarajevo  
Zemlja djece, Tuzla

### *Inicijativu koordiniraju:*

Sarajevski otvoreni centar  
Centar za političke studije  
info@eu-monitoring.ba

### *Inicijativu podržavaju:*

Evropski istraživački centar, Sarajevo  
Vanjskopolitička inicijativa BiH, Sarajevo  
Green Council, Sarajevo  
Zeleni Neretva, Konjic  
Centar za socio-ekološki razvoj, Banja Luka  
Perpetuum Mobile, Banja Luka  
Asocijacija studenata Pravnog fakulteta Univerziteta u Tuzli  
OKC Abrašević, Mostar  
Udruženje PEKS, Živinice  
Vesta, Tuzla  
Infohouse, Sarajevo  
Crvena, Sarajevo  
Transparency International, Banja Luka/Sarajevo

*Saznajte više o inicijativi: [www.eu-monitoring.ba](http://www.eu-monitoring.ba)*