

Preporuke i zaključci iz mišljenja Evropske komisije o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji u odnosu na vladavinu prava i osnovna prava

S obzirom na aktuelnost Mišljenja o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji i Analitički izvještaj u kojem se po prvi put upoređuje stanje u BiH sa standardima koji se primjenjuju u zemljama članicama EU, a koje je Evropska komisija 29.5.2019. godine objavila, ističemo najznačajnije zaključke i preporuke koje se odnose na pravosuđe u Bosni i Hercegovini.

Saopštenje Komisije Evropskom Parlamentu i Vijeću – Mišljenje Komisije o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji (Brisel, 29.05.2019. COM(2019) 261 final)^[59] sadrži sljedeće zaključke i preporuke u odnosu na vladavinu prava:

6. *Unaprijediti funkcionisanje pravosuđa kroz usvajanje novih zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću i sudovima BiH u skladu s evropskim standardima.*

7. *Jačati prevenciju i borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, uključujući i borbu protiv pranja novca i terorizma, prvenstveno putem:*

- 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 jačanja kapaciteta za javne nabavke;*
- d) *osiguravanja efikasne saradnje između tijela za provođenje zakona i a tužilaštvima;*
- 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 funkcionisanje sistema azila.*

U odnosu na osnovna prava preporuke su sljedeće:

9. *Jačati zaštitu prava svih građana, posebno osiguravanjem provedbe zakona o nediskriminaciji i o rodnoj ravnopravnosti.*

10. *Osigurati pravo na život i zabranu mučenja, posebno (a) ukidanjem upućivanja na smrtnu kaznu u Ustavu Republike Srpske i (b) uspostavljanjem nacionalnog mehanizma za prevenciju mučenja i nečovječnog postupanja.*

[59] Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu i Vijeću - Mišljenje Komisije o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji (Brisel, 29.05.2019. COM(2019) 261 final), nezvanični prevod dostupan na: http://dei.gov.ba/dei/direkcija/sektor_strategija/Upitnik/misljenje/default.aspx?id=21774&langTag=bs-BA

11. Osigurati poticajno okruženje za civilno društvo, posebno poštujući evropske standarde o slobodi udruživanja i slobodi okupljanja.

12. Garantovati slobodu izražavanja i medija i zaštitu novinara, posebno putem (a) osiguravanja odgovarajućeg sudskog procesuiranja predmeta prijetnji i upotrebe nasilja nad novinarima i medijskim radnicima, i (b) osiguravanja finansijske održivosti sistema javnih RTV servisa.

13. Unaprijediti zaštitu i inkluziju ranjivih grupa, posebno osoba s 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.

Analitički izvještaj koji se nalazi u prilogu Mišljenja Komisije o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji^[60] pruža dodatne informacije i sliku stanja u Bosni i Hercegovini u odnosu na ispunjavanje kriterija za članstvo u Evropskoj uniji.

U kontekstu političkih kriterija i pitanja vladavine prava zaključuje se da:

... Ustav Bosne i Hercegovine sadrži osnovne principe potrebne za parlamentarnu demokratiju zasnovanu na vladavini prava, zaštitu ljudskih prava i podjelu ovlasti. Međutim, potrebno je usvojiti amandane na Ustav da se on uskladi sa zahtjevima članstva u EU. Kompleksna ustavna struktura i česti sporovi o podjeli nadležnosti među nivoima vlasti utječu na usklađivanje zakonodavstva sa *acquis-om* i na njegovu implementaciju u brojnim poglavljima. Potrebno je da Bosna i Hercegovina osigura pravnu sigurnost u pogledu raspodjele nadležnosti među nivoima vlasti i da uvede klauzulu o zamjeni kako bi se omogućilo da država privremeno izvršava nadležnosti drugih nivoa vlasti u cilju sprečavanja težih kršenja propisa EU za koje bi odgovornost snosila čitava zemlja. Sva administrativna tijela kojima je povjerena provedba *acquis-a* treba da se zasnivaju samo na profesionalizmu i prava veta na nacionalnoj osnovi u njihovom odlučivanju treba ukinuti. Ustav sadrži odredbe koje se pozivaju na etničku pripadnost i mjesto stanovanja koje nisu u skladu sa EKLJP-om i njenim protokolima. To su odredbe koje se odnose na imenovanje, sastav i postupke odlučivanja šefa države i izvršnih i zakonodavnih tijela, budući da su određena izborna prava rezervisana za građane koji pripadaju „konstitutivnim narodima” – Bošnjacima, Hrvatima i Srbima. Potrebne su značajne dodatne reforme kako bi se osiguralo da svi građani mogu djelotvorno ostvarivati svoja politička prava, u skladu sa sudskom praksom Evropskog suda za ljudska prava u predmetu *Sejdić-Finci*. I etnički zasnovano pravo veta negativno utiče na rad Parlamentarne skupštine i entitetskih zakonodavnih tijela. Potrebno je da Ustav izričito garantira nezavisnost pravosuđa, uključujući Sud Bosne i Hercegovine, Tužilaštvo i Visoko sudsko i tužilačko vijeće kao samoregulacijsko tijelo pravosuđa. Bosna i Hercegovina treba da ojača profesionalizam i nepristrasnost sudija Ustavnog suda i nezavisnost Ustavnog suda i da osigura kontinuirano poštivanje njezinih odluka na svim nivoima vlasti. Potrebno je riješiti pitanje međunarodnih sudija u Ustavnom sudu. Izvršne ovlasti Ureda visokog predstavnika treba postepeno ukidati, s obzirom da je ovako široka međunarodna supervizija u principu nekompatibilna s članstvom u EU. (str.13 Analitičkog izvještaja)

U odjeljku 1.2. Vladavina prava i osnovna prava, koji se odnosi na Poglavlje 23: Pravosuđe i osnovna prava zaključuje se sljedeće:

Osnovne vrijednosti EU uključuju vladavinu prava i poštivanje ljudskih prava. Adekvatno funkcionisanje pravosuđa i efikasna borba protiv korupcije su od izuzetne važnosti, kao i poštivanje osnovnih

[60] Radni dokument Analitički izvještaj u prilogu dokumenta Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu I Vijeću Mišljenje Komisije o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji (Brisel, 29.05.2019. COM(2019) 261 final), nezvanični prevod dostupan na: http://dei.gov.ba/dei/media_servis/vijesti/default.aspx?id=21809&langTag=bs-BA

prava u zakonima i u praksi. Bosna i Hercegovina je dostigla određeni nivo pripremljenosti za provođenje *acquis-a EU* i evropskih standarda u ovoj oblasti. Ustavni i zakonski okvir za pravosuđe je nepotpun i potrebno je ojačati njegovu nezavisnost. Sukob nadležnosti u krivičnim stvarima se mora riješiti i povećati stepen usklađenosti sudske prakse u svim pravnim sistemima zemlje. Zakonodavni okvir za sprečavanje i suzbijanje korupcije pokazuje značajne nedostatke uslijed neusklađenosti zakonodavstva, strategija i akcionih planova. Kapaciteti za provođenje zakona su slabi, posebno zbog rascjepkanosti agencija za provođenje zakona. Korupcija je široko rasprostranjena te i dalje predstavlja problem. Svi nivoi vlasti pokazuju znakove političke zarobljenosti, što direktno utiče na svakodnevni život građana, posebno u oblasti zdravstva, obrazovanja, zapošljavanja i javnih nabavki. Zakonodavni i institucionalni okvir za zaštitu osnovnih prava je uglavnom uspostavljen i potrebno ga je u potpunosti provesti i u značajnoj mjeri unaprijediti usklađivanjem zakonodavstva unutar zemlje, te usklađivanjem domaćeg zakonodavstva sa evropskim standardima kroz jačanje administrativnih kapaciteta i osiguravanje odgovarajućih resursa za efikasno ostvarivanje osnovnih prava. Potrebne su značajne i opsežne reforme kako bi se osigurala politička i pravna jednakost svih građana, te inkluzivno i kvalitetno obrazovanje za sve, prevazilaženjem prakse „dvije škole pod jednim krovom“. (str. 27 Analitičkog izvještaja)

U odnosu na rad pravosuđa Komisija je ustanovila sljedeće:

Bosna i Hercegovina je u ranoj fazi i dostigla je određeni nivo pripremljenosti u oblasti pravosuđa. Ustavni i zakonski okvir koji uređuje pravosuđe je nepotpun i ne pruža dovoljne garancije nezavisnosti, odgovornosti i efikasnosti. Zakon o VSTV-u treba revidirati kako bi se bolje regulisala imenovanja i ocjenjivanje rada nosilaca pravosudnih funkcija i disciplinski postupci protiv njih, te osigurali odgovarajući pravni lijekovi protiv konačnih odluka VSTV-a, u skladu s evropskim standardima. Potrebno je usvojiti i Zakon o sudovima u Bosni i Hercegovini u skladu s evropskim standardima kako bi se spriječio sukob nadležnosti u krivičnim stvarima i osigurala potrebna pravna sigurnost. U cilju jačanja garancija nezavisnosti sudstva i samostalnosti tužilaštva, između ostalog i od svih oblika politizacije i pritisaka, VSTV i pravosudni sistem na državnom nivou treba da imaju eksplicitan ustavni status. S obzirom na pluralitet pravnih sistema u zemlji, Bosna i Hercegovina mora uspostaviti sudsko tijelo koje će osigurati dosljedno tumačenje zakona i usklađenost sudske prakse, uz potpuno osiguravanje principa nezavisnosti svih sudija. Za djelotvorno provođenje Strategije za reformu sektora pravde i smanjenje broja neriješenih predmeta ratnih zločina potrebna je politička volja i adekvatni kapaciteti. Potrebni su dalji naponi na poboljšanje funkcionisanje pravosuđa, posebno u pogledu nepristrasnosti i efikasnosti, nadogradnjom postojećeg sistema za automatsko upravljanje predmetima i reformom zakona o izvršnom postupku kako bi se sudovi oslobodili tereta nespornih građanskih i privrednih potraživanja. Početnu obuku i stručno usavršavanje treba značajno poboljšati, uključujući i uspostavljanje funkcionalnog sistema mentorstva. U narednoj godini Bosna i Hercegovina posebno treba da:

- usvoji revidirani Zakon o VSTV-u i Zakon o sudovima u Bosni i Hercegovini u skladu s evropskim standardima; provede mjere u oblasti krivičnog postupka navedene u akcionom planu VSTV-a; dosljedno primjenjuje i unaprijedi pravila o imenovanju, ocjenjivanju rada, integritetu i edukaciji sudija i tužilaca;
- usvoji revidiranu Državnu strategiju za rad na predmetima ratnih zločina;
- revidira zakone o izvršnom postupku u entitetima i Distriktu Brčko, posebno u cilju smanjenja broja neriješenih predmeta vezanih za komunalne usluge oslobađajući sudove tereta nespornih potraživanja. (str. 35)

U kontekstu poglavlja 24: Pravda, sloboda i sigurnost, Komisija je istaknula sljedeće.

EU ima zajednička pravila za kontrolu granica, vize, vanjske migracije i azil. Šengenska saradnja podrazumijeva ukidanje graničnih kontrola unutar EU. Postoji i saradnja u borbi protiv organizovanog kriminala i terorizma, te pravosudna, policijska i carinska saradnja.

*Bosna i Hercegovina ima određeni nivo pripremljenosti za implementaciju *acquis-a* u ovoj oblasti. Zemlja ima nekoliko strategija, posebno o organizovanom kriminalu, trgovini ljudima i integrisanom upravljanju granicama. Zakonodavstvo u nekim oblastima, posebno o strancima i azilu, je u velikoj mjeri usklađeno sa *acquis-om*. Međutim, zakonodavstvo nije usklađeno u cijeloj zemlji, a institucionalna saradnja i koordinacija su slabi. Kao rezultat toga, implementacija je često nezadovoljavajuća. Potrebno je ojačati napore za sprečavanje nasilnog ekstremizma i borbu protiv terorizma. Kapaciteti upravljanja granicama i migracijama su nedovoljni i koordinacija među institucijama na različitim nivoima vlasti je loša. Provođenje procedura za azil je vrlo slabo. Bosna i Hercegovina bi u narednoj godini trebala posebno:*

- poboljšati kapacitete za borbu protiv terorizma kroz bolju saradnju i koordinaciju, jačanjem razmjene kriminalističkih obavještajnih podataka i uspostavljanjem programa za sprečavanje radikalizacije i pomaganje u raskidanju s nasilnim ekstremizmom;*
- obezbijediti djelotvornu koordinaciju kontrole granica i upravljanja migracijama i ojačati postupke za davanje azila kako bi se osobama kojima je to potrebno pružila međunarodna zaštita;*
- usvojiti akcioni plan koji će omogućiti implementaciju nacionalne strategije o nadzoru nad opojnim drogama, prevenciji i suzbijanju zloupotrebe opojnih droga za period 2018-2023. (str. 56 Analitičkog izvještaja)*