

Preporuke i zaključci iz izvještaja Evropske komisije za Bosnu i Hercegovinu za 2020. godinu u odnosu na vladavinu prava i osnovna prava

Uvod

Evropska komisija je 06.10.2020. usvojila Komunikaciju o politici proširenja EU-a i Paket proširenja za 2020. godinu. Godišnji izvještaji u kojima se procjenjuje provedba temeljnih reformi na Zapadnom Balkanu i u Turskoj predstavljani su zajednički s jasnim i preciznijim preporukama i smjernicama o narednim koracima za partnere, a u skladu s unaprijedom metodologijom proširenja Evropske unije. Izvještavanje u ovogodišnjem paketu proširenja također odražava prijedloge snažnijeg pristupa procesu pristupanja. Jasnije i preciznije su procjene i preporuke za zemlje, a posebno smjernice po konkretnim reformskim prioritetima, uključujući stanje pristupnih pregovora i obim u kojem se provode temeljne reforme. Izvještaji sadrže uporedne preglede uspješnosti po temeljnim pitanjima, kao i vanjske indekse koji nadopunjuju ocjene Evropske komisije. U odnosu na Bosnu i Hercegovinu usvojen je Izvještaj o Bosni i Hercegovini za 2020. godinu (u daljem tekstu: Izvještaj)^[42], čije ključne preporuke i zaključke u odnosu na poglavlja 23 i 24 u nastavku predstavljamo.

Kontekst

Bosna i Hercegovina je podnijela zahtjev za članstvo u Evropskoj uniji u februaru 2016. godine, a u septembru iste godine Evropsko vijeće je pozvalo Evropsku komisiju da dostavi mišljenje o utemeljenosti tog zahtjeva. U maju 2019. Evropska komisija je usvojila Mišljenje i prateći Analitički izvještaj o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u EU.^[43] U Mišljenju je utvrđeno 14 ključnih prioriteta u oblasti demokratije/funkcionalnosti, vladavine prava, temeljnih prava i reforme javne uprave koje Bosna i Hercegovina treba ispuniti kako bi dobila preporuku za otvaranje pristupnih pregovora. U svojim zaključcima iz decembra 2019. godine Vijeće EU je pozdravilo Mišljenje i pozvalo Komisiju da svoje godišnje izvještaje o Bosni i Hercegovini, počevši od onog iz 2020. godine, fokusira na provedbu ključnih prioriteta iz Mišljenja^[44] (str. 3 Izvještaja).

Izvještajem je utvrđeno da je *“Bosna i Hercegovina [...] u ranoj fazi / na određenom nivou pripremljenosti u oblasti pravosuđa, te da u izvještajnom periodu u ovoj oblasti nije ostvaren napredak”*. Također, smatra se da nisu preduzete odgovarajuće mjere u vezi s nalazima iz *Izvještaja stručnjaka o pitanjima vladavine prava*^[45], te da su reforme u oblasti integriteta naišle na otpor unutar pravosuđa. *„Evidentni znaci pogoršanja zahtijevaju hitne mjere na jačanju integriteta i vraćanju povjerenja građana u pravosuđe, počev od kredibilnog i rigoroznog sistema provjere finansijskih izvještaja nosilaca pravosudnih funkcija. Ometanje pravosudnih reformi od strane političkih aktera i unutar samog pravosudnog sistema te loše funkcionisanje pravosuđa ugrožavaju mogućnost građana da ostvare svoja*

[42] RADNI DOKUMENT OSOBLJA KOMISIJE Izvještaj o Bosni i Hercegovini za 2020. uz dokument Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu, Vijeću, Evropskom ekonomskom i socijalnom odboru i Odboru regija; Saopštenje o politici proširenja EU-a za 2020. godinu, Brisel, 6.10.2020. SWD(2020) 350 final.

[43] SWD(2019) 222 final, COM(2019) 261 final.

[44] 2 opinion-on-bosnia-and-herzegovina-s-application-for-membership-of-the-european-union/

[45] Izvještaj-stručnjaka-o-pitanjima-vladavine-prava-u-BiH.pdf (europa.ba) ili <https://europa.ba/wp-content/uploads/2019/12/Izvj%C5%A1taj-stru%C4%8Dnjaka-o-pitanjima-vladavine-prava-u-BiH.pdf>

prava i ometaju borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala. Bosna i Hercegovina je u ranoj fazi / na određenom nivou pripremljenosti u prevenciji i borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala. Nije bilo napretka u realizaciji ključnih prioriteta iz Mišljenja, preporuka iz 2019. u ovoj oblasti, kao ni nalaza iz „Izveštaja stručnjaka o pitanjima vladavine prava u BiH“. Korupcija je i dalje vrlo prisutna i predstavlja razlog za ozbiljnu zabrinutost, jer je na svim nivoima vidljiv direktan politički uticaj na svakodnevni život građana. Postoje sistemski nedostaci u operativnoj saradnji agencija za provedbu zakona i vrlo ograničena razmjena obavještajnih podataka. Policija je podložna političkim uplitanjima. Finansijske istrage i zapljena imovine su uglavnom neefikasni. Kontakt-tačka za saradnju s Europolom još uvijek nije operativna. Nisu preduzeti koraci na uspostavi saradnje s Eurojustom. Potrebno je unaprijediti kapacitete zemlje za borbu protiv terorizma i trgovine drogom i nastaviti ulagati napore u tom pravcu.“ (str. 5 Izveštaja).

Poglavlje 23: Pravosuđe i osnovna prava

U izvještaju se konstatuje da je Bosna i Hercegovina „dostigla određeni nivo pripremljenosti za provođenje *acquisa* EU i evropskih standarda u oblasti pravosuđa i osnovnih prava. Tokom izvještajnog perioda nije postignut napredak. Nastavljeno je opstruiranje reforme pravosuđa od strane političkih aktera i unutar pravosuđa, dok loše funkcionisanje pravosudnog sistema građane i dalje onemogućava u ostvarivanje njihovih prava i podriva borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala. Vlasti i pravosuđe nisu preduzeli mjere u vezi s nalazima iz „Izveštaja stručnjaka o pitanjima vladavine prava“. Korupcija je široko rasprostranjena i nema napretka u borbi protiv korupcije. Što se tiče osnovnih prava, odredba o smrtnoj kazni iz Ustava Republike Srpske proglašena je neustavnom. U Sarajevu je održana prva Parada ponosa LGBTI osoba.“ (str. 15 Izveštaja). Izveštaj navodi da „nije postignut napredak po pitanju ključnog prioriteta 6 iz Mišljenja. Dvije od tri preporuke iz 2019. godinu nisu provedene. [...] Reforme su također naišle na otpor unutar pravosuđa, posebno u vezi s prijavljivanjem i provjerom imovine nosilaca pravosudnih funkcija i ocjenjivanjem rada sudija i tužilaca. U narednoj godini, Bosna i Hercegovina treba posebno da:

- usvoji novi Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću i novi Zakon o sudovima Bosne i Hercegovine, u skladu s evropskim standardima;
- hitno uspostavi kredibilan i rigorozan sistem provjere imovine sudija i tužilaca, te članova Visokog sudskog i tužilačkog vijeća;
- dosljedno primjenjuje i značajno unaprijedi pravila i prakse u oblasti imenovanja, integriteta i edukacije sudija i tužilaca;
- osigura postojanje sistema ocjenjivanja rada;
- djelotvorno sprovede revidiranu Državnu strategiju za rad na predmetima ratnih zločina i donese novu Strategiju za reformu sektora pravde.“(str. 15 Izveštaja)

„Bosna i Hercegovina je u ranoj fazi / dostigla je određeni nivo pripremljenosti u borbi protiv korupcije. Nije postignut napredak po pitanju ključnog prioriteta 7 iz Mišljenja i preporuka iz 2019., koje su i dalje neispunjene. Vlasti i pravosuđe nisu preduzeli mjere u borbi protiv korupcije, a u vezi s nalazima iz „Izveštaja stručnjaka o pitanjima vladavine prava“. Korupcija je i dalje široko rasprostranjena i svi nivoi vlasti pokazuju znakove političke zarobljenosti, što direktno utiče na svakodnevni život građana. Nije postignut napredak u djelotvornom provođenju strategija i akcionih planova za borbu protiv korupcije. Neusklađenost zakonodavstva na nivou cijele države i slaba institucionalna saradnja i koordinacija i dalje koče borbu protiv korupcije. Rezultati na sprečavanju i suzbijanju korupcije na visokom nivou i dalje su vrlo ograničeni zbog operativne neefikasnosti i političkog uplitanja. Vlasti trebaju osigurati odgovarajuće zakonodavno i institucionalno postupanje po preostalim preporukama GRECO-a, posebno u vezi s finansiranjem političkih partija i sukobom interesa. U narednoj godini, Bosna i Hercegovina treba posebno da:

- usvoji zakon o sprečavanju sukoba interesa na državnom nivou i kompletira zakonski okvir za zaštitu lica koja prijavljuju korupciju;
- pokaže napredak u postizanju rezultata na sprečavanju i suzbijanju korupcije na visokom nivou i osigura djelotvoran i nezavisan sudski postupak u predmetima korupcije povezanim s COVID-om;
- usvoji novu strategiju i akcioni plan za borbu protiv korupcije na državnom nivou i osigura efikasno funkcionisanje i koordinaciju tijela za sprečavanje korupcije na svim nivoima vlasti.” (str 21-22 Izvještaja)

„Zakonodavni i institucionalni okvir o osnovnim pravima je u velikoj mjeri uspostavljen. Tokom izvještajnog perioda uloženi su ograničeni naponi za ispunjavanje ključnih prioriteta 5 i 9-13 o osnovnom pravima. Ustavni sud je, naime, ukinuo odredbu o smrtnoj kazni iz Ustava Republike Srpske, a prva Parada ponosa LGBTI osoba održana je mirno u Sarajevu. Sloboda okupljanja je i dalje ograničena u Republici Srpskoj, gdje su aktivisti bili izloženi zastrašivanju i sudskom progonu. Potrebne su značajne reforme kako bi se osiguralo da svi građani mogu u potpunosti ostvarivati svoja politička prava, i tako doprinijelo usklađenosti ustavnog i zakonodavnog okvira u zemlji s presudom Sejdić-Finci ESLJP-a. Također, potrebno je okončati podijeljeni obrazovni sistem kako bi se prevazišla praksa dvije škole pod jednim krovom i osigurati inkluzivno i kvalitetno obrazovanje za sve. Rodno zasnovano nasilje, zlostavljanje zatvorenika i zaštita manjina, uključujući i Rome, su također zabrinjavajući. Zemlja također treba izraditi sveobuhvatan strateški okvir o ljudskim pravima i o zaštiti manjina, uključujući i tranzicijsku pravdu. Prošlogodišnje preporuke još uvijek nisu provedene. U narednoj godini Bosna i Hercegovina bi posebno trebala uraditi sljedeće:

- provesti sudske odluke kako bi se okončala podijeljenost obrazovnog sistema;
- odrediti nacionalni mehanizam za sprječavanje mučenja i zlostavljanja i izmijeniti i dopuniti Zakon o ombudsmenu za ljudska prava;
- osigurati puno poštovanje, zaštitu i promociju slobode okupljanja i izražavanja i suzdržati se od daljnjih aktivnosti koje negativno utiču na ostvarivanje ovih prava.” (str. 24 i 25 Izvještaja)

„Zabilježen je određeni nivo pripremljenosti u oblasti slobode izražavanja. BiH nije ostvarila napredak u rješavanju prioriteta broj 12 iz Mišljenja o garanciji slobode izražavanja i medija i zaštiti novinara putem osiguranja odgovarajućeg sudskog procesuiranja predmeta prijetnji te nasilja nad novinarima i medijskim radnicima i osiguranja finansijske održivosti sistema javnih RTV servisa. Još uvijek vrijede prošlogodišnje preporuke. Zakonski okvir treba uskladiti s evropskim i međunarodnim standardima i provesti ga u cijelosti. I dalje postoji politički utjecaj na javne emitere, a njihova finansijska održivost nije osigurana. Još uvijek nije proveden Zakon o javnom RTV sistemu i propisi na entitetskom nivou još uvijek nisu usklađeni s ovim Zakonom. Tokom izvještajnog perioda nastavljeni su politički pritisci, zastrašivanje i uznemiravanje novinara, kao i fizički i verbalni napadi ali za to nisu pokrenute odgovarajuće institucionalne mjere. U narednoj godini Bosna i Hercegovina bi posebno trebala uraditi sljedeće:

- osigurati zaštitu novinara i sistematske institucionalne mjere za rješavanje prijetnji i nasilja nad novinarima;
- osigurati finansijsku održivost i političku neovisnost javnih emitera i uskladiti entitetske propise s državnim Zakonom o javnom RTV sistemu;
- usvojiti propise o transparentnosti vlasništva nad medijima i kriterije javnog oglašavanja.” (str. 27 i 28 Izvještaja)

Poglavlje 24: Pravda, sloboda i sigurnost

EU ima zajednička pravila za kontrolu granica, vize, boravišne i radne dozvole, vanjske migracije i azil. Schengenska saradnja znači ukidanje graničnih kontrola unutar EU. Države članice EU sara-

đuju i s Bosnom i Hercegovinom u borbi protiv organizovanog kriminala i terorizma, u pitanjima sudstva, policije i carina, u čemu podršku pružaju agencije EU za pravosuđe i unutrašnje poslove. „Bosna i Hercegovina je dostigla određeni nivo pripremljenosti za provođenje *acquisa EU* u ovoj oblasti. Nije bilo napretka u rješavanju ključnih prioriteta 7 i 8 iz Mišljenja, koji se odnose na upravljanje migracijama i azilom. Potrebno je provesti 34 preporuke iz 2019. koje nisu realizovane. Zemlja ima nekoliko važećih strategija, a zakoni su u nekim poljima uglavnom usklađeni s *acquisom EU*. Međutim, zakoni u cijeloj zemlji nisu međusobno usklađeni, a institucionalna saradnja i koordinacija su slabe. Kao rezultat toga, implementacija je često nezadovoljavajuća. U narednoj godini Bosna i Hercegovina bi posebno trebala:

- *poboljšati kapacitete za borbu protiv terorizma putem bolje saradnje i koordinacije, pojačavajući razmjenu obavještajnih podataka o krivičnim djelima (posebno finaliziranjem saradnje s Europolom, te uspostavljanjem programa za prevenciju radikalizacije i olakšavanje distanciranja od nasilnog ekstremizma);*
- *preuzeti punu političku odgovornost za upravljanje migracijama i osigurati da izbjeglice i migranti dobiju adekvatnu zaštitu i pomoć; poboljšati kapacitete za odgovor na krizne situacije i osigurati efikasnu koordinaciju i odgovarajuće interventno planiranje; pojačati procedure za dobijanje azila kako bi osobe u stanju potrebe imale međunarodnu zaštitu; pojačati nadzor nad granicom, uključujući ljudske resurse i opremu; poboljšati zakonski okvir i implementacijske kapacitete za dobrovoljno i prisilno vraćanje;*
- *usvojiti akcioni plan za implementaciju Državne strategije nadzora nad opojnim drogama, sprječavanja i suzbijanja zloupotrebe opojnih droga u BiH za period 2018.-2023.” (str. 33 i 34 Izvještaja)*

„Bosna i Hercegovina je u ranoj fazi / na određenom nivou pripremljenosti u borbi protiv organizovanog kriminala. Nije bilo napretka u rješavanju ključnog prioriteta 7 iz Mišljenja o borbi protiv organizovanog kriminala i preporuka iz 2019., koje su i dalje na snazi. Postoji nekoliko strategija, i to u oblasti organizovanog kriminala, trgovine ljudima i integrisanog upravljanja granicom. Međutim, zakonski okvir u cijeloj zemlji nije usklađen. Postoje sistemski nedostaci u operativnoj saradnji policijskih agencija zbog neusklađenosti krivičnih zakona u zemlji, a što je dodatno pogoršano slabom institucionalnom saradnjom i veoma ograničenom razmjenom obavještajnih podataka. Kriminalne organizacije koje djeluju u zemlji zloupotrebljavaju nedostatke u zakonu i administraciji. Policija je podložna političkim uplitanjima. Finansijske istrage i oduzimanje imovine su izuzetno neefikasni. Proaktivni pristup je ključan za borbu protiv uplitanja kriminala u političke, pravne i ekonomske sisteme. Saradnja s Europolom još nije operativna. Zemlja treba da ostvari saradnju i s Eurojustom. U narednoj godini Bosna i Hercegovina bi posebno trebala uraditi sljedeće:

- *usvojiti strateški pristup borbi protiv teškog i organizovanog kriminala, uključujući i kibernetički kriminal i trgovinu ljudima, a na osnovu procjene prijetnji prema metodologiji Eurola uz uključivanje nadležnih institucija sa svih nivoa vlasti;*
- *pojačati saradnju između policijskih agencija, naročito uspostavom posebnih istražnih timova iz više agencija za potrebe složenih slučajeva; poboljšati zajednički pristup bazama podataka i osigurati razmjenu informacija; jačati finansijske istrage; usvojiti standardne procedure rada za finansijske istrage;*
- *uspostaviti nacionalnu kontakt-tačku za saradnju s Europolom, potpisati sporazum o saradnji s Eurojustom i uspostaviti centralnu tačku za vatreno naoružanje.” (str. 34 Izvještaja)*