



Procjena razvoja demokratije u Bosni i Hercegovini

Sarajevo, 2006.

Procjena razvoja demokratije u Bosni i Hercegovini

Tim autora:

Srdan Dizdarević, Sevima Sali-Terzić, Mr. Ramiz Huremagić, Dr. Nedim Ademović
Mr. Kenan Ademović, Rebeka Kotlo, Mr. Esref Kenan Rašidagić, Antonio Prlenda, Mr. Boris Divjak
Dr. Tarik Jusić, Mr. Reima Ana Maglajlić, Edin Hodžić, Mr. Zdravko Miovčić
Dr. Žarko Papić, Dr. Lada Sadiković,

Koordinatori projekta:

Mervan Miraščija, Fond otvoreno društvo Bosne i Hercegovine
Selma Zahirović, Fond otvoreno društvo Bosne i Hercegovine

Izdavač:

Fond otvoreno društvo Bosne i Hercegovine,
Sarajevo, Maršala Tita 19

Izdanje priredili:

Srdan Dizdarević, Dobrila Govedarica, Tarik Jusić, Mervan Miraščija,
Svetlana Nedimović, Ešref Kenan Rašidagić, Selma Zahirović

Lektorica i saradnica na uredničkim poslovima:

Ferida Duraković

Dizajn naslovnice:

Miodrag Spasojević Štrika - «Y Studio» doo Sarajevo

Grafičko uređenje, design i DTP:

Müller d.o.o. Sarajevo

Štampa:

Müller d.o.o. Sarajevo

Tiraž:

300 primjeraka

Godina izdanja:

Februar, 2006.

CIP - Katalogizacija u publikaciji
Nacionalna i univerzitetska biblioteka Bosne i Hercegovine, Sarajevo

342:321 . 7] (497.6) (082)

Procjena razvoja demokratije u Bosni i Hercegovini. -

Sarajevo : Fond otvoreno društvo Bosna i Hercegovina, 2006.

- 447 str. : graf. prikazi ; 30 cm

Bibliografija i bilješke uz tekst

ISBN 9958-749-01-7

COBISS.BH - ID 14669062

Sadržaj

Uvod za procjenu demokratije	3
Metodologija	5
O Bosni i Hercegovini	17
0.1 Istoriski podaci	19
0.2 Politički podaci	23
0.3 Socio - ekonomski podaci	26
Državljanstvo, zakon i prava	27
1.0 Narodnost i državljanstvo	29
2.0 Vladavina prava i pristup pravdi	41
3.0 Građanska i politička prava	69
4.0 Ekonomski i socijalni prava	91
Predstavnička i odgovorna vlada	119
5.0 Slobodni i pravedni izbori	121
6.0 Demokratska uloga političkih stranaka	141
7.0 Efikasnost i odgovornost vlade	175
8.0 Civilna kontrola vojske i policije	209
9.0 Smanjivanje korupcije	235
Civilno društvo i politička participacija	257
10.0 Mediji u demokratskom društvu	259
11.0 Politička participacija	295
12.0 Pristupačnost i osjetljivost vlasti	333
13.0 Decentralizacija	355
Međunarodne dimenzije demokratije	371
14.0 Međunarodne dimenzije demokratije	373
Panel eksperata o razvijenosti demokratije u Bosni i Hercegovini	401
Bilješke o autorima	443

Demokratija je vjerovatno jedna od najčešće korištenih riječi u političkom, pa i javnom govoru uopšte u Bosni i Hercegovini. Ona kao da, sama po sebi, objašnjava, opravdava ili opisuje ponekad posve različite pojave i procese.

Imamo li - kad govorimo o demokratiji - na umu društvo u kojem vrijede jednaka prava i pravila za sve, u kojem politike vlade zavise od potreba i volje birača, u kojem je pravo sudjelovanja u procesu odlučivanja praksa a ne samo slovo na papiru, u kojem javnost ne samo ima nego i konzumira pravo na potpune informacije o javnim poslovima? Ili možda mislimo na proces ubjedivanja, u kojem političke elite, pod budnim okom međunarodnih institucija, prije ili kasnije pristaju da intervenišu na promjeni forme, pri čemu suština ostaje manje-više ista? Čini li nam se da je cilj brojnih reformi, prije svega, ispunjavanje uslova pridruživanja ovim ili onim integracijama, a ne izraz potrebe za boljim i pravednijim uređenjem?

Transformacija političkih institucija i promjena zakonodavstva nisu, nažalost, garancija da će se automatski i izvjesno transformisati stavovi, vrijednosti, svijest i politička kultura. Još je Mahatma Gandhi upozorio da se «duh demokratije ne može nametnuti izvana».

Prošlo je dovoljno godina otkako je Bosna i Hercegovina usvojila formu izborne demokratije, stoga bismo se imali pravo upitati koliko smo odmakli od tog minimalnog zahtjeva i koliko je «demokratskog duha» u međuvremenu zaživjelo na ovom prostoru, usprkos svim našim specifičnostima, počevši od Daytonskog Ustava i institucije Visokog predstavnika pa dalje.

S tim na umu, Fond otvoreno društvo BiH pokrenuo je projekat *Procjena razvoja demokratije u Bosni i Hercegovini*, čiji su rezultati predstavljeni u ovoj publikaciji.

Procjenu smo temeljili na metodologiji *International IDEA*, čiji osnovni kvalitet leži u poruci da demokratija nije puka procedura nego sadrži jasna vrijednosna određenja.

U procesu procjene učestvovalo je, na različite načine, više od sto dvadeset domaćih eksperata. Svima njima želimo zahvaliti na uloženom trudu i vremenu. Nadamo se da će procjena i u javnosti izazvati jednako interesovanje za pitanja naše demokratske sadašnjosti i budućnosti, kao što je to bio slučaj s autorima i brojnim saradnicima na projektu.

Dobrila Govedarica,
Izvršna direktorica
FOND OTVORENO DRUŠTVO BiH

METODOLOGIJA ZA PROCJENU DEMOKRATIJE¹

Uvod

Metodologija za procjenu demokratije primijenjena u ovoj studiji razvijena je u okviru projekta *Stanje demokratije* Međunarodnog instituta za demokratiju i podršku izbornom procesu (*International Institute for Democracy and Electoral Assistance - IDEA*).² Ona vuče korijene iz metodologije koja je razvijena za potrebe procjene demokratije u Velikoj Britaniji.³

IDEA je testirala ovu metodologiju u osam zemalja (Bangladeš, Salvador, Italija, Kenija, Malavi, Novi Zeland, Peru i Južna Koreja)⁴ kako bi provjerila fleksibilnost i univerzalnost njene primjene. Nakon toga procjena je provedena u Australiji, Irskoj, na Filipinima, te u nekoliko afričkih zemalja.

Zašto treba raditi procjenu razvoja demokratije?

Sa ekspanzijom demokratije krajem prošlog stoljeća u svijetu se pojavila i potreba da se procjeni u kojoj su mjeri sve te demokratije uspješne. Koji su ključni problemi s kojima se suočavaju novonastale demokratije? Mogu li se određeni aspekti demokratskog procesa lakše uvesti i učvrstiti nego neki drugi i, ako je tako, koji? Koji su to specifični oblici demokratskog razvoja u pojedinih zemljama? Ova pitanja postaju još ozbiljnija ako se uzme u obzir uobičajena percepcija birača - da demokratska uređenja nisu ni približno ispunila njihova očekivanja i da odgovarajuće promjene u praksi vlade nisu proporcionalne globalnom uspjehu demokratskih normi.

Sličan osjećaj razočarenja političkim procesom prevladava i u «starijim» demokratijama, što se može vidjeti po opadanju broja ljudi koji izlaze na glasanje, po opadanju članstva u političkim strankama i nekim drugim indikatorima. Često se učini kako vlade više brinu o prezentaciji nego o provedbi, i kako su odvojene od svakodnevnih briga svojih građana. U mnogim zemljama ljudi su počeli osjećati da odluke od kojih zavisi kvalitet njihovog života više nisu u nadležnosti izabranih vlada, već da su izašle van granica nacije-države, u ruke međunarodnih organizacija, transnacionalnih kompanija, ili ovise o imperativima globalizacije i međunarodnih tržišta.

Ideja o procjeni demokratije podrazumijeva sistematsku procjenu političkog života jedne zemlje od strane njenih vlastitih građana kako bi se moglo odgovoriti na sljedeća pitanja: koliko je zemlja demokratska u praksi? Koja su područja zadovoljavajuća s demokratske tačke gledišta, a koja predstavljaju razlog za zabrinutost? Koliko smo napredovali, a šta je još ostalo da se uradi? Kako možemo poboljšati ono što smo već postigli? Takva procjena može poslužiti za više ciljeva. S tačke gledišta građana te zemlje, ona može da:

- posluži za podizanje javne svijesti o tome šta demokratija podrazumijeva i da pokrene javnu raspravu o tome koje bi standarde provedbe građani trebali da očekuju od svoje vlade;
- pruži sistematske dokaze koji će potkrijepiti ono što građane brine u vezi s načinom funkcionisanja vlasti;
- doprinese javnoj debati o reformama i pomogne u prepoznavanju prioriteta za reformski program;
- obezbijedi instrumente za procjenu djelotvornosti reformi u praksi.

¹ Ovo poglavlje ima za cilj da predstavi osnovne elemente primijenjene metodologije i kao takvo predstavlja komplikaciju izvoda iz knjige: International IDEA Handbook on Democracy Assessment, David Beetham, Sarah Bracking, Iain Kearton i Stuart Weir, Kluwer Law International, 2002., kao i tekstova objavljenih na www.idea.int i www.democraticaudit.com

² Više na www.idea.int

³ Više na www.democraticaudit.com

⁴ The State of Democracy: Democracy Assessments in Eight Nations Around the World, Beetham, David et al, International IDEA/Kluwer Law International, 2002.

Na sve ove načine procjena demokratije, pomoću publikacija i diseminacijom, može doprinjeti demokratskom napretku zemlje, bilo da je riječ o razvijenim demokratijama, onim u razvoju ili o tranzicijskim demokratijama.

Opšti okvir i metodologija koje je razvila IDEA pobudili su široki interes zbog velikog broja specifičnih osobina:

- *jasnoća principa* – ovaj metod na sistematican način identificuje institucije i kriterije za procjenu, polazeći od osnovnih demokratskih principa i vrijednosti;
- *sveobuhvatnost* – okvir za procjenu pruža sveobuhvatan pregled najvažnijih osobina demokratije, istovremeno podstiče na diferenciranu procjenu dobrih strana i slabosti u svakoj oblasti umjesto da ih svede na jedan zaključak ili numerički «rezultat»;
- *fleksibilnost procjene* – unutar zajedničkog opštег okvira analize, procjenitelji u dator zemlji mogu odrediti vlastite standarde i uporedne pokazatelje za procjenu napretka ili nedostatka napretka, te izabrati odgovarajuće indikatore prema specifičnoj situaciji u kojoj se nalazi njihova zemlja;
- *proces procjene pripada zemlji* – osnovna je pretpostavka da su pravi ljudi za procjenu demokratije u zemlji njeni vlastiti građani a ne stranci koji o njoj prosuđuju, te da takva procjena treba omogućiti učestvovanje i debatu šire javnosti;
- *univerzalnost upotrebe* – i stare i nove demokratije mogu i treba da budu podvrgnute sličnom okviru i metodu procjene.

Demokratski principi i vrijednosti

Metodologija za procjenu demokratije polazi od pretpostavke da su

- kontrola naroda nad javnim donošenjem odluka i nad onima koji donose te odluke, i
 - jednakost među građanima u vršenju te kontrole
- osnovni demokratski principi.

Ukoliko su ovi principi utjelovljeni u sistemu upravljanja državom, onda taj sistem možemo nazvati «demokratskim». Za ove se principe bore demokrati svih vremena i svih geografskog područja: da kontrolu naroda nad javnim odlukama učine djelotvornijom i inkluzivnijom; da ukinu monopol elite nad donošenjem odluka i uživanjem koristi od istih; i da prevaziđu prepreke kao što su pol, narodnost, vjera, jezik, društvena klasa, bogatstvo itd., i postignu ravnopravno upražnjavanje građanskih prava.

Demokratija nije, stoga, slučaj sve-ili-ništa, nego pitanje stepena – do kojeg stepena građani mogu kontrolisati javnu politiku i tvorce te politike, uživati jednak tretman od strane istih i ravnopravno izražavati svoje mišljenje.

Ova dva principa u praksi se realizuju putem ovih vrijednosti:

- *participacija* – bez prava na učešće građana u političkom procesu, kao i bez razvijenih kanala i resursa za participaciju, nije moguće ostvariti princip kontrole naroda nad donošenjem odluka;
- *ovlaštenja* – polazna tačka za participaciju je davanje ovlaštenja javnim dužnosnicima putem slobodnih i pravednih izbora;
- *reprezentativnost* – ako postoji jednakost različitih grupa građana, onda će javne institucije takođe reprezentovati ukupnu populaciju;
- *odgovornost* – ako izabrani dužnosnici treba da djeluju kao predstavnici naroda (a treba) a ne kao njegovi gospodari, onda je odgovornost prema javnosti, parlamentu i pravosudu primarni zahtjev;
- *transparentnost* – bez potpunog uvida u rad izabranih dužnosnika nije moguće ostvariti zahtjev za odgovornošću;

- *pristupačnost i osjetljivost* – osjetljivost vlasti prema potrebama građana podrazumijeva postojanje sistemskih procedura za konsultovanje javnog mnijenja i interesnih grupa prije donošenja zakona i propisa;
- *solidarnost* – princip jednakosti podrazumijeva se unutar svih navedenih vrijednosti, a svoju osobitu potvrdu nalazi u solidarnosti koju građani pokazuju prema različitim društvenim grupama u zemlji i van nje.

Iz ovih vrijednosti institucije predstavnicike vlade izvode svoj demokratski karakter i one se, zauzvrat, mogu koristiti kako bi se procijenilo koliko su doista demokratske u praksi.

Demokratske vrijednosti	Zahtjevi	Institucionalna sredstva za realizaciju
Participacija	<ul style="list-style-type: none"> • pravo na participaciju • kapaciteti/resursi za participaciju • kanali za participaciju • kultura participacije 	<ul style="list-style-type: none"> • sistem civilnih i političkih prava • ekonomska i socijalna prava • izbori, stranke, NVO • obrazovanje za građanstvo
Ovlaštenja	<ul style="list-style-type: none"> • pravomoćnost ustava • izbor dužnosnika • kontrola izabranog dužnosnika nad javnim službenicima koji ne podlježu izboru 	<ul style="list-style-type: none"> • referendumi • slobodni i pravedni izbori • sistem subordinacije izabranih javnih službenika
Reprezentativnost	<ul style="list-style-type: none"> • zakonodavno tijelo treba da predstavlja glavne političke struje • sve javne institucije treba da predstavljaju društveni sastav biračkog tijela 	<ul style="list-style-type: none"> • izborni i stranački sistem • protivdiskriminacijski zakoni • afirmativne politike
Odgovornost	<ul style="list-style-type: none"> • jasne linije pravne, finansijske i političke odgovornosti, kojima se osigurava djelotvorno i pošteno obavljanje dužnosti • integritet javnih službi i pravosuđa 	<ul style="list-style-type: none"> • vladavina prava, podjela vlasti • nezavisni proces revizije • zakonski standardi • strog parlamentarni nadzor
Transparentnost	<ul style="list-style-type: none"> • vlada otvorena za zakonski nadzor i nadzor od strane javnosti 	<ul style="list-style-type: none"> • zakon o slobodi informisanja • nezavisni mediji
Pristupačnost i osjetljivost	<ul style="list-style-type: none"> • pristupačnost vlade izbornom tijelu i različitim dijelovima javnog mišljenja pri formulisanju politika, implementaciji politika i pružanju usluga 	<ul style="list-style-type: none"> • sistematske i otvorene procedure za javne konsultacije • djelotvoran pravni lik • lokalna vlada bliska građanima
Solidarnost	<ul style="list-style-type: none"> • tolerancija različitosti u zemlji • podrška demokratskim vladama i demokratskim borbama naroda izvan zemlje 	<ul style="list-style-type: none"> • edukacija o građanskim i ljudskim pravima • međunarodne konvencije o ljudskim pravima • UN i druge agencije • međunarodne NVO

Okvir za procjenu

Okvir za procjenu sastoji se od 14 sekcija grupisanih u tzv. četiri stuba demokratije: državljanstvo, zakon i prava; predstavnička i odgovorna vlada; civilno društvo i politička participacija; i međunarodne dimenzije demokratije. Svaku sekciju pokriva skup kriterija za procjenu koji su definisani u obliku pitanja. Sva pitanja imaju tri zajedničke karakteristike: data su u komparativnom obliku, pokrivaju različite aspekte tematske oblasti i ukazuju na poželjno stanje, odnosno sadrže u sebi demokratske vrijednosti kojima treba težiti.

Odgovori na pitanja treba da sadrže analizu zakonskog okvira, analizu implementacije zakonskih propisa, kao i negativne indikatore koju utiču ili bi mogli uticati na datu oblast. Pri tome se u analizi koriste različiti sekundarni izvori, kao i međunarodni standardi.

Državljanstvo, zakon i prava

I. Narodnost i državljanstvo

Demokratija kao vladavina naroda prepostavlja u sebi dogovor o tome ko čini «narod». Taj dogovor mora napraviti razliku između onih koji uživaju prava državljanstva i stranaca.

Osnovne odredbe o državljanstvu neophodno imaju dimenziju vanjske isključivosti. U isto vrijeme, demokratski principi zahtijevaju da državljanstvo ima unutrašnju uključivost, odnosno, trebalo bi postojati uzajamno poštovanje između različitih zajednica ili identiteta koji sačinjavaju narod, kao i djelotvorna i jednaka prava za sve.

Način na koji se neka zemlja nosi s mogućom tenzijom između zahtjeva za ravnopravnim državljanstvom i osobenosti različitih zajednica, te između unutrašnje uključivosti i vanjske isključivosti, važan je pokazatelj kvaliteta njene demokratije. To je naročito slučaj s njenim imigracionim procedurama, s pravilima o azilu i procesima sticanja državljanstva – što su sve predmeti intenzivne debate u cijeloj Zapadnoj Evropi. Takođe su od demokratske važnosti procedure za rješavanje neslaganja u vezi s državnim granicama i neslaganja u vezi s ustavnim rješenjima.

Istraživačka pitanja:

- 1.1. Koliko su politička nacija i državljanstvo inkluzivni za sve koji žive unutar teritorije?
- 1.2. Do koje su mjere kulturne razlike priznate i koliko su zaštićene manjine?
- 1.3. Koliki je konsenzus o državnim granicama i ustavnim aranžmanima?
- 1.4. U kojoj mjeri ustavni i politički aranžmani omogućuju smanjenje i ublažavanje glavnih društvenih podjela?
- 1.5. Koliko su nepristrasne i inkluzivne procedure za izmjene ustava?
- 1.6. Koje se mjere - ako ikakve - poduzimaju da se riješe javno identifikovani problemi na ovom polju, i koji stepen političkog prioriteta i javne podrške one imaju?

2. Vladavina prava i dostupnost pravde

Ideja vladavine prava postoji već dugo i prethodi pojavi demokratije. Zakon, a ne proizvoljna volja određenih ljudi, bili oni u vlasti ili ne, treba da vlasti društvom. Karakteristike vladavine prava su sljedeće:

- niko ne smije biti iznad zakona, bez obzira na svoju poziciju i društveni položaj, i svi moraju biti jednaki pred zakonom;
- svi javni službenici moraju biti podložni zakonu i djelovati unutar granica zakonom propisanih dužnosti, ovlaštenja i procedura;

- donošenje zakona u parlamentu mora biti u skladu s ustavom definisanim procedurama i ograničenjima;
- pravosude mora biti institucionalno i personalno nezavisno i od izvršne i od zakonodavne vlasti, tako da može tumačiti i provesti zakon bez straha od vanjskih uticaja;
- svi zakoni moraju biti precizni, a njihove odredbe i sankcije moraju se znati unaprijed;
- niko ne smije biti kažnjen bez optužbe i pravednog saslušanja pred pravovaljanim sudom.

Ove ideje čine kamen temeljac demokratske vlade. Međutim, gradani u savremenoj demokratiji očekuju od «vladavine prava» i više nego što ovo tradicionalno značenje podrazumijeva - na primjer, da policija treba provoditi zakon djelotvorno i pravedno; da nikome ne smije biti uskraćena zaštita koja mu pripada po gradanskom ili krivičnom pravu ako sam ne može priuštiti troškove, ili zbog težih zastoja u provodenju pravde.

Istraživačka pitanja:

- 2.1. U kojoj je mjeri vladavina zakona prisutna na čitavoj teritoriji zemlje?
- 2.2. U kojoj mjeri svi javni službenici podliježu vladavini zakona i transparentnim pravilima u obavljanju svojih funkcija?
- 2.3. Koliko su sudovi i sudstvo nezavisni od izvršne vlasti i od svih drugih uticaja?
- 2.4. Koliko je ravnopravan i osiguran pristup građana pravdi, zakonskom procesu i pravnom lijeku u slučaju lošeg upravljanja?
- 2.5. U kojoj mjeri krivičnopravni i kazneni sistemi u svom radu poštuju propisana pravila o nepristrasnom i jednakom tretmanu za sve?
- 2.6. Koliko je razvijeno uvjerenje građana da će pravni sistem donijeti pravednu i djelotvornu presudu?
- 2.7. Koje se mjere - ako ikakve - poduzimaju da se riješe javno identifikovani problemi na ovom polju, i koji stepen političkog prioriteta i javne podrške one imaju?

3. Civilna i politička prava

Demokratija ne može funkcionisati bez djelotvornih gradanskih i političkih prava. Građani moraju imati pravo da se udružuju i sastaju slobodno, da raspravljaju o svojim problemima i potrebama, o svojim interesima i mogućim rješenjima. Građani moraju imati pravo da slobodno izraze svoje mišljenje, kao i pravo da im vlada i svi nezavisni izvori omoguće pristup pravim informacijama. Otvorena vlada i slobodni mediji su prijeko potrebni stubovi ovih prava.

Pored toga, građani moraju biti ravnopravni u uživanju tih prava, bez obzira na njihov pol, rasi, vjeru, etničko porijeklo, seksualnu orijentaciju, ekonomski ili drugi status. Sve se manjine moraju osjećati sigurnim u svojoj slobodi da koriste vlastiti jezik i upražnjavaju vlastitu vjeru i kulturu. U protivnom, ne može biti političke ravnopravnosti kojom se svim dijelovima društva jamči mogućnost iskazivanja vlastitih potreba i mišljenja.

Konačno, fizička sigurnost pojedinca je osnova za uživanje svih drugih prava.

Istraživačka pitanja:

- 3.1. U kojoj mjeri građani uživaju slobodu od fizičkog napada i slobodu od straha da će biti ugrožen njihov fizički integritet?
- 3.2. Koliko je djelotvorna i jednaka za sve zaštita slobode kretanja, izražavanja, udruživanja i okupljanja?

3.3. Koliko je svim građanima osigurana sloboda da upražnjavaju svoju vjeru, jezik ili kulturu?

3.4. Koliko su pojedinci i grupe koji rade na poboljšanju ljudskih prava slobodni od uznemiravanja i zaplašivanja?

3.5. Koje se mjere - ako ikakve - poduzimaju da se riješe javno identifikovani problemi na ovom polju, i koji stepen političkog prioriteta i javne podrške one imaju?

4. Ekonomski i socijalni prava

Ekonomski i socijalni prava su bitna za procjenu demokratije iz više razloga. Većina ljudi ocjenjuje vrijednost demokratske vlade prema njenoj sposobnosti da osigura njihovu materijalnu i fizičku sigurnost. Bez lične i ekonomski snage pojedinca omogućene pristupom zdravstvenoj, obrazovnoj i ekonomskoj zaštiti, mnoga njegova građanska i politička prava ne mogu biti efikasno realizovana - počevši od poznavanja i razumijevanja vlastitih prava do prava glasa, prava na pristup pravdi, na upražnjavanje ličnih i političkih sloboda itd. Ekonomsko i socijalno isključivanje šteti ne samo onima koji su njime direktno pogodeni nego ima i indirektne posljedice po kvalitet javnog života svih, kroz opštu nesigurnost koju prate povećani kriminal, gubitak socijalne solidarnosti i širenje mržnje koja pruža plodno tlo za radikalne političke pokrete.

Istraživačka pitanja:

4.1. U kojoj mjeri su pravo na rad i socijalno osiguranje jednaki za sve građane, bez diskriminacije?

4.2. Koliko je djelotvorno garantovano zadovoljenje osnovnih životnih potreba, uključujući adekvatnu prehranu, smještaj i čistu vodu?

4.3. Do koje je mjere zaštićeno zdravlje stanovništva, u svim sferama i u svim stadijima života?

4.4. Koliko je obuhvatno i inkluzivno pravo na obrazovanje, uključujući edukaciju o pravima i odgovornostima koje nosi državljanstvo?

4.5. Koliko slobode imaju radnički sindikati i druga slična udruženja da se organizuju i predstavljaju interes svih članova?

4.6. Koliko su stroga i transparentna pravila o upravljanju korporacijama i koliko efikasno je njihov rad regulisan u javnom interesu?

4.7. Koje se mjere – ako ikakve – poduzimaju da se riješe javno identifikovani problemi na ovom polju, i koji stepen političkog prioriteta i javne podrške one imaju?

Predstavnička i odgovorna vlada

5. Slobodni i pravedni izbori

Slobodni, pravedni i redovni izbori leže u samom srcu predstavničke demokratije. Oni su glavno sredstvo pomoći kojem se princip narodne kontrole i princip političke jednakosti mogu realizovati. Mogućnost da građani na redovnim izborima zadrže ili odbace svoje izabrane predstavnike i političke stranke je, zapravo, zaživljavanje *principa kontrole naroda nad javnim donošenjem odluka i nad onima koji donose te odluke*.

Istraživačka pitanja:

5.1. U kojoj mjeri je imenovanje u vladina i zakonodavna tijela određeno izborima, i koliko često rezultati izbora dovode do promjene vladajućih stranaka i dužnosnika?

- 5.2. Koliko su procedure registracije i glasanja inkluzivne i svim građanima dostupne, koliko su nezavisne od kontrole vlade i stranke na vlasti, i u kojoj mjeri su prisutne zloupotreba i zastrašivanje?
- 5.3. Koliko su pravedne procedure registracije kandidata i stranaka i u kojoj mjeri oni imaju ravnopravan pristup medijima i drugim sredstvima komunikacije s glasačima?
- 5.4. Koliko izborni i stranački sistem nudi glasačima djelotvorne izborne alternative, koliko se ravnopravno računaju njihovi glasovi i koliko sastav zakonodavne i izvršne vlasti odražava izbor glasača?
- 5.5. U kojoj mjeri zakonodavna vlast odražava socijalni sastav biračkog tijela?
- 5.6. Koji udio izbornog tijela glasa i u kojoj mjeri političke snage unutar i izvan zemlje prihvataju izborne rezultate?
- 5.7. Koje se mjere poduzimaju da se riješe identifikovani problemi na ovom polju, te koji stepen političkog prioriteta i javne podrške one imaju?

6. Demokratska uloga političkih stranaka

Političke stranke nalaze se među najnepopularnijim institucijama u javnom životu, i njihovo članstvo je, općenito, u stalnom opadanju. Ipak, kad stranke ne bi postojale, bili bismo prisiljeni da ih ponovo izmislimo. U velikom društvu ljudi kao pojedinci ne mogu imati mnogo javnog uticaja, ali ako su udruženi s drugima - mogu. Političke stranke okupljaju one koji dijele slična mišljenja i interesu radi vođenja predizborne kampanje za političku dužnost i uticaj. Čineći to, one obavljaju više funkcija neophodnih za predstavničku demokratiju. Biračkom tijelu one pomažu pojednostavljenjem selekcije na izborima nudeći opšte političke pozicije i programe, ali i pružaju krivca u slučaju neuspjeha politike. Političke stanke nude vlasti prilično stabilne političke sljedbenike u parlamentu, koji će im omogućiti da ostvare svoje programe. Politički aktivnijim građanima one daju priliku za uključivanje u javne poslove, predstavljaju sredstvo političke edukacije i kanal za ostvarenje uticaja na javne politike.

Njihove pozitivne osobine, međutim, imaju i drugu stranu. Pojednostavljenje izbornog dijapazona može vrlo lako dovesti do gubitka istinskog pluralizma, jer se bitna mišljenja marginalizuju i novim strankama je teško da steknu uporište. Taj gubitak pluralizma može biti još veći ako su troškovi izbora visoki, pa su stranke dovedene u iskušenje da se podrede posebnim interesima bogatih donatora. Negativna strana sigurnih parlamentarnih sljedbenika je da stranačka lojalnost dobiva prednost nad nezavisnošću mišljenja, čak i onda kad postoji široka spoznaja da je politika vlade pogrešna.

Istraživačka pitanja:

- 6.1. Koliko slobodno se stranke mogu osnivati, regrutovati članove i voditi izborne kampanje?
- 6.2. Koliko je djelotovoran stranački sistem u formiranju i održavanju vlasti?
- 6.3. Koliko slobode ima opozicija da se organizuje unutar zakonodavne vlasti, i koliko efikasno doprinosi odgovornosti vlade?
- 6.4. Koliko su pravedna i djelotvorna pravila koja regulišu stranačku disciplinu u zakonodavnoj vlasti?
- 6.5. U kojoj mjeri stranke predstavljaju djelotvorne članske organizacije, i u kojoj su mjeri njihovi članovi u mogućnosti da utiču na stranačku politiku i selekciju kandidata?

- 6.6. U kojoj mjeri sistem finansiranja stranaka spriječava potčinjenost stranaka posebnim interesima?
- 6.7. U kojoj mjeri podrška političkim strankama prelazi etničke, vjerske i jezičke granice?
- 6.8. Koje se mjere - ako ikakve - poduzimaju da se riješe javno identifikovani problemi na ovom polju, i koji stepen političkog prioriteta i javne podrške one imaju?

7. Odgovornost i efikasnost vlade

Dva cilja - odgovornost i efikasnost - predstavljaju dvije strane demokratske vlade, što je razlog da ih razmatramo zajedno. Vlada mora biti organizovana i imati resurse da provede (ili barem da počne provoditi) obećanja data u izbornom programu stranke ili stranaka koje je čine, kao i da djeluje u opštem interesu javnosti. Podjednako je važno da vlada bude odgovorna - i između izbora kao i na njima. Odgovornost je vitalna za zadovoljavanje osnovnog demokratskog principa - narodne kontrole. To znači da su vlada, ministri i državni službenici obavezni da polože račune o svome ponašanju i radu, direktno ili indirektno, građanima i medijima, njihovim predstavnicima i *watch-dog* organizacijama, kao i uredu za reviziju. Građani su onda u poziciji da prosuđuju ne samo koliko dobro vlada radi nego i koliko je poštena. Da bi vlada bila djelotvorna, neophodno je da bude odgovorna. Politika i odluke koje se donose bolje su ako su transparentne i podložne provjerama kroz zakonodavna tijela, javnu reviziju, medije, interesne grupe i sl.

Istraživačka pitanja:

- 7.1. U kojoj mjeri izabrana vlada može uticati i kontrolisati stvari koje su važne za život ljudi, koliko je dobro informisana, organizovana i ima li resurse da to uradi?
- 7.2. Koliko je povjerenje javnosti u efikasnost vlade i njeno političko vođstvo?
- 7.3. Koliko je djelotvorna i podložna nadzoru kontrola koju izabrani dužnosnici i njihovi ministri vrše nad svojim administrativnim osobljem i organima izvršne vlasti?
- 7.4. Koliko je obuhvatna i efektivna moć zakonodavne vlasti da inicira, nadgleda i donosi izmjene u zakonodavstvu?
- 7.5. Koliko je obuhvatna i efektivna moć zakonodavne vlasti da nadzire izvršnu vlast i drži je odgovornom?
- 7.6. Koliko su rigorozne procedure odobravanja i nadzora oporezivanja i javnih rashoda?
- 7.7. Koliko su obuhvatni i efikasni zakonski propisi koji građanima daju pravo pristupa informacijama?
- 7.8. Koje se mjere - ako ikakve - poduzimaju da se riješe javno identifikovani problemi na ovom polju, i koji stepen političkog prioriteta i javne podrške one imaju?

8. Civilna kontrola nad vojskom i policijom

Prva dužnost države jeste da brani svoju teritoriju od strane agresije i drugih vanjskih opasnosti, i da održava zakon i red unutar svojih granica, tako da su građani u najvećoj mjeri zaštićeni od fizičkih opasnosti i kriminalnih aktivnosti. Država obično mora imati oružane snage kako bi spriječila potencijalne neprijatelje i organizovani terorizam izvana; mora imati sigurnosne i obavještajne službe kako bi nadzirala i borila se protiv potencijalnih napadača, terorista, kriminalaca i drugih prijetnji, izvana i iznutra, kao i policijske snage da održavaju red i istražuju zločine. Snage i službe prisile vitalne su za dobrobit zemlje i njenih stanovnika. Ali je jednako važno za demokratiju da se one drže pod strogom civilnom kontrolom i nadzorom.

Istraživačka pitanja:

- 8.1. Koliko je djelotvorna civilna kontrola nad oružanim snagama i koliko je politički život oslobođen uticaja vojnih struktura?
- 8.2. Koliko su policija i sigurnosne službe javno odgovorne za svoje aktivnosti?
- 8.3. U kojoj mjeri sastav vojske, policije i sigurnosnih službi odražava sastav cijelog kupa država?
- 8.4. Koliko je zemlja slobodna od djelovanja paravojnih jedinica, privatnih vojski i mafije?
- 8.5. Koje se mjere – ako ikakve – poduzimaju da se riješe javno identifikovani problemi na ovom polju, i koji stupanj političkog prioriteta i javne podrške one imaju?

9. Smanjivanje korupcije

Korupcija, definisana kao zloupotreba javne službe s ciljem privatne, korporacijske ili lične dobiti, bilo u korist javnog službenika ili njegovih/njenih saradnika, naročito je štetna za demokratiju. Ona podriva odnos povjerenja između građana i njihove izabrane vlade. Svrha demokratske vlade je da bude u službi javnog interesa, ne privatnih ili poslovnih interesa državnih službenika, a povjerenje u vladu može brzo opasti ako se uvriježi sumnja da javni službenici koriste svoj položaj - koji plaćaju poreski obveznici - kako bi unaprijedili svoje vlastite finansijske interese.

Međutim, precizne granice onoga što se označava kao korupcija teško je definisati sa sigurnošću. Korupcija pokriva niz, obično finansijskih prekršaja: prikriveno potpomaganje korporacijskih interesa prilikom donošenja odluka vlade; primanje mita; neregularno finansiranje stranaka; nepotizam u raznim oblicima; finansijski konflikt interesa; privilegovan pristup ministrima i drugim dužnosnicima; i uopšteno, zloupotreba dužnosti.

Istraživačka pitanja:

- 9.1. Koliko je djelotvorno odvajanje javnih funkcija (i izabranih i imenovanih) od stranačkih, ličnih i porodičnih interesa nosilaca funkcija?
- 9.2. Koliko su efikasni mehanizmi za zaštitu javnih službenika i javnosti od prakse podmićivanja?
- 9.3. U kojoj mjeri pravila i procedure o finansiranju izbora, kandidata i izabranih predstavnika sprečavaju njihovu potčinjenost interesnim grupama?
- 9.4. U kojoj se mjeri kontroliše uticaj moćnih korporacija i poslovnih interesa u sferi javnih politika, i koliko su te korporacije podložne korupciji u zemlji i inostranstvu?
- 9.5. U kojoj mjeri ljudi vjeruju da javni službenici i javne službe nisu umiješani u korupciju?
- 9.6. Koje se mjere – ako ikakve – poduzimaju da se riješe javno identifikovani problemi na ovom polju i koji stepen političkog prioriteta i javne podrške one imaju?

Civilno društvo i politička participacija

10. Mediji u demokratskom društvu

Mediji imaju tri osnovne uloge:

- Djeluju kao izvor informacija koje su potrebne građanima kako bi mogli donijeti sudove o svojim političkim vodama i efikasno učestvovati u funkcionisanju demokratije;
- Predstavljaju javni prostor u kojem građani mogu da se okupe, razgovaraju i raspravljaju o pitanjima važnim za zemlju, i da prenesu svoje mišljenje izabranim predstavnicima; i

- Obezbeđuju kritičku provjeru vlade i političkih klasa kako bi sprječili zloupotrebu političke moći i osigurali da odluke i mehanizmi za donošenje odluka budu otvoreni kritičkoj javnoj kontroli.

Sposobnost medija da ispune te uloge često je ugrožena raznim političkim i komercijalnim pritiscima, pa njihov položaj u svakoj državi zahtijeva pažljivu analizu. U svakoj od uloga mediji potencijalno mogu imati vitalan doprinos; ali često vlade, moćni medijski moguli ili velike korporacije intervenišu i zloupotrebjavaju svoj položaj zbog političkih ili komercijalnih ciljeva, ili zbog oboje, i štete kvalitetu demokratske debate i građanskog i kulturnog života u zemlji.

Istraživačka pitanja:

- 10.1. Koliko su mediji nezavisni od vlade, u kojoj mjeri je njihovo vlasništvo pluralističko i koliko su podložni uticajima stranih vlada ili multinacionalnih kompanija?
- 10.2. U kojoj mjeri mediji predstavljaju različita mišljenja i koliko su dostupni različitim dijelovima društva?
- 10.3. Koliko su mediji i druga nezavisna tijela djelotvorni u istraživačkom izvještavanju o radu vlade i moćnih korporacija?
- 10.4. Koliko su mediji slobodni od restriktivnih zakona, uznemiravanja i zastrašivanja?
- 10.5. Koliko su privatna lica slobodna od medijskog nametanja i uznemiravanja?
- 10.6. Koje se mjere – ako ikakve – poduzimaju da se riješe javno identifikovani problemi u ovom polju, i koji stepen političkog prioriteta i javne podrške oni imaju?

II. Politička participacija

Aktivno građanstvo i snažno civilno društvo neophodne su komponente demokratskog života. Politička participacija građana osigurava demokratičnije funkcionisanje vlasti na više načina: vlada će saznati mišljenje građana na koje mora reagovati; politika će se testirati prema nezavisnim izvorima informacija i ekspertizi izvan vlade; građani će učestvovati u implementaciji politike; postojanje budnog i informisanog građanskog tijela poslužiće kao prepreka prekoračenjima od strane vlade.

Aktivno udruživanje sa širokom participacijom građana pomaže da se ispuni demokratski kriterij narodne kontrole. Potencijalna opasnost je to što participacija može ugroziti drugi demokratski princip – političke jednakosti. U najvećem dijelu participacija građana je podložna kritici da, pojedinačno ili kolektivno, ne predstavlja relevantno stanovništvo, i da ima tendenciju da ide u korist onih koji su već povlašteni i artikulisani. Čak i kada su grupe reprezentativne, njihov uspjeh u uticaju na izabranu vladu može podrazumijevati trijumf interesa pojedinih dijelova društva nad interesima šire javnosti koju bi vlada trebala predstavljati. Ova potencijalna opasnost, međutim, ne mijenja glavnu poentu da demokratija jedne zemlje počiva na neophodnosti samoorganizovanja njenih građana u svim aspektima njihovog zajedničkog života – onoga što nazivamo civilno društvo – kao i na njihovom formalnom odnosu sa vladom. Civilno društvo je ključni faktor koji čini vladu odgovornom i prijemčivom.

Istraživačka pitanja:

- 11.1. Koliko je širok raspon dobrovoljnih udruženja, građanskih grupa, društvenih pokreta itd., i koliko su oni nezavisni od vlasti?
- 11.2. Koliko je rašireno učešće građana u dobrovoljnim udruženjima i drugim dobrovoljnim javnim aktivnostima?

11.3. U kojoj mjeri žene učestvuju u političkom životu i u javnim funkcijama na svim nivoima?

11.4. Koliko je ravnopravan pristup svih društvenih grupa javnim funkcijama i koliko su pravedno one predstavljene unutar javnih institucija?

11.5. Koje se mjere – ako ikakve – poduzimaju da se riješe javno identifikovani problemi na ovom polju, i koji stupanj političkog prioriteta i javne podrške oni imaju?

I2. Pristupačnost i osjetljivost vlasti

Pristupačnost i osjetljivost prema javnosti ključne su vrline demokratske vlasti. Razlikuju se od odgovornosti, s kojom se često miješaju. Odgovornost predstavlja zahtjev da nosioci vlasti polože račune za akcije koje su poduzeli *nakon* što su ih poduzeli. Pristupačnost i osjetljivost, s druge strane, predstavljaju zahtjev da vlast sasluša mišljenje relevantne javnosti *prije* nego što se doneše odluka o određenoj politici ili zakonu. To zahtjeva postojanje sistemskih i na zakonu zasnovanih procedura za konsultacije, kao i neformalnih mehanizama koji osiguravaju da izabrani predstavnici ostanu u dodiru s javnošću.

Istraživačka pitanja:

12.1. Koliko su otvorene i sistematične procedure za javne konsultacije o vladinoj politici i zakonskim propisima, i koliko ravnopravan pristup vlasti imaju relevantne interesne grupe?

12.2. Koliko su izabrani predstavnici dostupni svojim biračima?

12.3. Koliko su dostupne i pouzdane javne službe onima kojima su potrebne, i koliko su sistematične konsultacije s korisnicima o pružanju javnih usluga?

12.4. Koliko povjerenja ljudi imaju u sposobnost vlade da riješi glavne probleme s kojima se društvo suočava i u vlastitu sposobnost da utiču na vladu?

12.5. Koje se mjere – ako ikakve – poduzimaju da se riješe javno identifikovani problemi na ovom polju, i koji stepen političkog prioriteta i javne podrške one imaju?

I3. Decentralizacija

Teritorijalna dimenzija politike je ona gdje demokratski principi narodne kontrole i političke jednakosti dolaze u međusobno stanje tenzije. S jedne strane, regionalna i lokalna vlast imaju mnoge demokratske prednosti nad centralizovanom kontrolom: bliže su i pristupačnije narodu, i mogu oblikovati politiku koja odgovara regionalnim i lokalnim varijacijama i političkim identitetima. S druge strane, vrijeme, razlike u politici i prioritetima između lokaliteta mogu proizvesti neprihvatljive nejednakosti, što, zauzvrat, stvara zahtjev za više uniformnosti i centralne kontrole.

U praksi je potrebno naći djelotvornu ravnotežu između jednakosti građana na cijeloj teritoriji i zahtjeva osobene regionalne i lokalne autonomije. Centralna vlast treba djelovati tako da osigura da se nijedan dio teritorije ne nađe u lošijem položaju zbog nejednake distribucije resursa. U isto vrijeme, centralna vlast mora dozvoliti dovoljno autonomije nižim nivoima vlasti u ispunjanju njihovih ovlasti i u korištenju resursa.

Istraživačka pitanja:

13.1. Koliko su niži nivoi vlasti nezavisni od viših, i koliku moć i resurse imaju za obavljanje svojih dužnosti?

13.2. U kojoj mjeri niži nivoi vlasti podliježu slobodnom i pravednom izbornom opunomočenju, kriterijima otvorenosti, odgovornosti i osjetljivosti na probleme zajednice u svom radu?

13.3. Koji je obim saradnje vlasti na lokalnom nivou s relevantnim partnerima, udruženjima i zajednicama u formiranju i implementaciji politika i u pružanju usluga?

13.4. Koje se mjere preduzimaju da se riješe javno identifikovani problemi na ovom području, i koji stepen prioriteta i javne podrške oni imaju?

14. Međunarodne dimenzije demokratije

Zemlja može imati najsavršeniju demokratiju iznutra, ali će uživati malo istinske samouprave ako se većina odluka koje su važne za život njenih građana donose izvan njenih granica. U isto vrijeme, kvalitet demokratskog života zemlje mjeri se i po tome kako ona tretira druge zemlje i njihove građane, da li poštuje prava na međunarodnom nivou i koliko podrške njena politika pruža demokratijama izvan svojih granica. Neophodno je, stoga, razmotriti sljedeće: u kojoj se mjeri, ako ikako, politika zemlje odlučuje izvana, na načine koji su izvan njene kontrole; prirodu njene moći i uticaja u međunarodnim tijelima; njeno poštivanje međunarodnih sporazuma i međunarodnog prava; njeno tretiranje azilanata; i konzistentnost njene podrške ljudskim pravima i demokratiji u inostranstvu.

Istraživačka pitanja:

14.1. U kojoj mjeri je upravljanje zemljom slobodno od uticaja stranih ekonomskih, kulturnih i političkih organizacija?

14.2. U kojoj su mjeri odnosi vlade s međunarodnim organizacijama zasnovani na principima partnerstva i transparentnosti?

14.3. U kojoj mjeri vlasti podržavaju konvencije Ujedinjenih naroda o ljudskim pravima i koliko poštuju međunarodno pravo?

14.4. U kojoj mjeri vlada poštaje međunarodne obaveze u svom tretmanu izbjeglica i azilanata, i koliko je njena imigraciona politika oslobođena proizvoljne diskriminacije?

14.5. Koliko je vlada dosljedna u svojoj podršci ljudskim pravima i demokratiji u drugim zemljama?

14.6. Koje se mjere – ako ikakve – poduzimaju da se riješe javno identifikovani problemi na ovom polju, i koji stepen političkog prioriteta i javne podrške one imaju?

O Bosni i Hercegovini

ISTORIJSKI PODACI

- 958 Prve pouzdane vijesti o Bosni. U spisu De administrando Imperio (O upravljanju Carstvom) bizantski car Konstantin VII Porfirogenit spominje Bosnu (horion Bosona), i u njoj dva grada: Kateru i Desnek.
- 1180 - 1204 Vrijeme Kulina bana koje je za Bosnu potpuna afirmacija razvojnog izraza srednjovjekovne Bosne kao političke cjeline na historijskoj pozornici.
- 1353 - 1391 Kulminaciju teritorijalnog širenja i političkog izraza Bosna doživljava u drugom djelu vladavine Tvrtka I Kotromanića. Globalna feudalna hijerarhija jugoistoka Evrope dobija još jednog seniora. Bosna 1377. postaje Kraljevina («kralj Srbljem, Bosni, Primorju i Zapadnim stranama»).
- 1463 Sultan Mehmed II Fatih osvaja Bosnu i ruši srednjovjekovnu bosansku državu. Nakon Trvrtkove smrti slabi jedinstvo bosanske države, a na njenoj političkoj sceni pojavljuje se Osmansko carstvo.
- 1580 Uspostavljen je Bosanski ejalet (beglerbegluk). Vojni razlozi nametali su potrebu da se područje Bosne organizira u jedinstvenu cjelinu sposobnu da vlastitim snagama vodi samostalne ofanzivne akcije.
- 1463 - 1878 Bosna i Hercegovina ostaje pod Osmanskim carstvom sa stalnim promjenama graniča uslijed ratova sa austrougarskom Habsburškom carevinom i Mletačkom republikom.
- 1878 Nakon dugotrajnih ofanzivnih operacija i znatnih gubitaka, austrougarske trupe uspjele su krajem oktobra zaposjeti i okupirati Bosnu i Hercegovinu.
- 1908 Proglašenje aneksije Bosne i Hercegovine 7. oktobra izazvalo je veliku diplomatsku krizu, koja se smirila nakon što je Osmansko carstvo 26. februara 1909. priznalo taj čin. Kao odštetu Austro-Ugarska je isplatila Osmanskom carstvu 2,5 miliona funti, povukla je svoje garnizone iz Sandžaka i obećala ekonomski koncepcije, čime je i formalno prestao sultanov, a uspostavljen suverenitet Habsburgovaca nad Bosnom i Hercegovinom.
- 1918 Krajem Prvog svjetskog rata raspala se Austro - Ugarska i Bosna i Hercegovina, kao sastavni dio Države Slovenaca, Hrvata i Srba, ušla je 1. decembra u sastav nove jugoslovenske države - Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca.
- 1941 Bečkim dogovorom između ministara vanjskih poslova Njemačke i Italije, 20. aprila Bosna i Hercegovina je definitivno prepuštena Nezavisnoj državi Hrvatskoj.
- 1943 Zemaljsko antifašističko vijeće narodnog oslobođenja Bosne i Hercegovine (ZAVNOBiH), koje je predstavljalo najviši organ narodne vlasti za Bosnu i Hercegovinu formirano je 25. novembra u Mrkonjić-Gradu. U glavnom dokumentu ZAVNOBiH, Rezoluciji istaknuto je da narodi Bosne i Hercegovine stvaraju, u zajednici sa ostalim narodima, novu Demokratsku Federativnu Jugoslaviju slobodnih naroda, te narodi Bosne i Hercegovine kroz svoje jedino političko predstavništvo - ZAVNOBiH, žele da njihova zemlja, koja nije ni srpska ni hrvatska ni muslimanska, nego i srpska i hrvatska i muslimanska, bude slobodna i zbratimljena Bosna i Hercegovina, u kojoj će biti osigurana puna ravnopravnost i jednakost svih Srba, Hrvata i Muslimana.

- 1945 Po okončanju Drugog svjetskog rata Bosna i Hercegovina postaje jedna od šest republika Federativne Narodne Republike Jugoslavije (od 1963 Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije).
- 1990 Bosna i Hercegovina je 31. jula usvojila ustavne amandmane kojima su izvršene promjene u društveno - ekonomskim odnosima uvodenjem tržišne ekonomije, višestranačkog sistema i pluralističke demokratije. Nakon toga, 18. novembra. u Bosni i Hercegovini su održani prvi parlamentarni izbori.
- 1991 Vlada Bosne i Hercegovine je 20. decembra donijela Odluku o priznavanju državnosti, odnosno nezavisnosti Bosne i Hercegovine, a Skupština Bosne i Hercegovine donijela je Odluku o raspisivanju referenduma za utvrđivanje statusa Bosne i Hercegovine, suverene i nezavisne države ravnopravnih građana i naroda Bosne i Hercegovine - Muslimana, Srba i Hrvata i pripadnika drugih naroda koji u njoj žive.
- 1992 Međunarodno priznanje Bosne i Hercegovine uslijedilo je na sjednici Savjeta ministara Evropske Zajednice u Bruxellesu 6. aprila, stim da stupa na snagu 7. aprila. Ovim priznanjem Bosna i Hercegovina je i formalno prestala biti u sastavu SFR Jugoslavije. Političko-administrativne granice ranije republike, kao jedne od šest federalnih jedinica SFR Jugoslavije, postale su međunarodne državne granice Bosne i Hercegovine.
- 1992 - 1995 Rat u Bosni i Hercegovini.
- 1995 Mirovni sporazum je, uz posredovanje međunarodne zajednice, postignut na pregovorima održanim u novembru pod predsjedavanjem Sjedinjenih Američkih Država u Daytonu, u američkoj saveznoj državi Ohio. Pregovori su uspješno okončani 21. novembra između predstavnika strana, koje su učestvovali u ratu u Bosni i Hercegovini od 1992. do 1995., uključujući i susjednu Republiku Hrvatsku i Saveznu Republiku Jugoslaviju, da bi zatim bio potpisani 14. decembra u Parizu. Zvaničan naziv Sporazuma je Opći okvirni sporazum za mir u Bosni Hercegovini. Mirovnim sporazumom Bosna i Hercegovina je uspostavljena kao država koja se sastoji od dva entiteta, Republike Srpske i Federacije Bosne i Hercegovine, sa visokim stepenom autonomije. Sporazum obuhvata i državni Ustav i druge odredbe čiji je cilj izgradnja mirne, stabilne države. Mirovnim sporazumom je uspostavljen i Ured visokog predstavnika kao vodeća organizacija za civilni aspekt implementacije mira u BiH. Visoki predstavnik se proglašava konačnim autoritetom u zemlji za tumačenje sporazuma o implementaciji civilnog dijela mirovnog sporazuma. Vijeće za implementaciju mira, koje čini grupa od 55 zemalja i međunarodnih organizacija koje sponzoriraju i vode proces implementacije mira, kasnije je dalje razradilo njegov mandat. Visoki predstavnik također ima zadatku da koordinira aktivnosti međunarodnih civilnih organizacija i agencija koje djeluju u zemlji. Visoki predstavnik nema nadležnost nad vojnim Stabilizacijskim snagama, koje su pod vodstvom NATO-a. Vojne jedinice NATO pod misijom IFOR (Implementation Forces) se 12. decembra rasporeduju na teritoriji Bosne i Hercegovine. Visokog predstavnika predlaže Upravni odbor Vijeća za implementaciju mira, a imenovanje potvrđuje Vijeće sigurnosti Ujedinjenih nacija, koje je odobrilo i Daytonski mirovni sporazum kao i raspoređivanje međunarodnih trupa u Bosni i Hercegovini. Prvi visoki predstavnik međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini bio je Carl Bildt (decembar 1995. - juni 1997. godine), bivši premijer Švedske i specijalni pre-

	govarač Evropske unije u pregovorima o okončanju rata u Bosni i Hercegovini. Njega je naslijedio Carlos Westendorp (juni 1997. - juli 1999. godine), bivši državni sekretar za evropske poslove i ministar vanjskih poslova Španije. Carlosa Westendorpa je naslijedio Wolfgang Petritsch (avgust 1999. godine - maj 2002. godine), bivši glavni pregovarač Evropske unije u mirovnim pregovorima o Kosovu u Rambouillet-u. Slijedeći visoki predstavnik je Paddy Ashdown (27. maj 2002. godine - 31. januar 2006. godine), bivši predsjednik Liberalne demokratske stranke i član Parlamenta i Državnog vijeća Velike Britanije. Novi visoki predstavnik je Christian Schwarz-Schilling.
1996	Prvi poslijeratni opšti izbori u Bosni i Hercegovini održani 14. septembra donijeli su punu pobjedu nacionalnih stranaka - Stranke demokratske akcije (SDA), Srpske demokratske stranke (SDS) i Hrvatske demokratske zajednice (HDZ).
1997	Upravni odbor Vijeća za implementaciju mira održao 30. maja sastanak na ministarskom nivou u Sintri, Portugal, na kojem je Visoki predstavnik ovlašten da suspendira medije koji krše Daytonski mirovni sporazum. Prvi poslijeratni opštinski izbori u BiH su održani 13. i 14. septembra. Prijevremeni izbori za Narodnu skupštinu Republike Srpske održani 22. i 23. novembra.
	Konferencija Vijeća za implementaciju mira održana u Bonnu, 9. i 10. decembra i Visokom predstavniku odobreno uklanjanje javnih službenika u Bosni i Hercegovini koji vrše opstrukcije u provođenju Daytonskog mirovnog sporazuma, kao i proglašavanje zakona koje zakonodavna tijela u Bosni i Hercegovini ne mogu da usvoje.
1998	Nezavisna komisija za medije u Bosni i Hercegovini, koja reguliše tehničke i uredničke aspekte elektronskih medija u Bosni i Hercegovini, uspostavljena je 11. juna. Opšti izbori u Bosni i Hercegovini održani 12. i 13. septembra.
1999	Međunarodna arbitraža donijela konačnu odluku o Brčko Distriktu 5. marta. Prijeratna bosanskohercegovačka opština Brčko je dobila status Distrikta sa lokalnom samoupravom pod suverenitetom Bosne i Hercegovine. Distrikt Brško ima nezavisnu administrativnu upravu i međunarodnog supervizora kojeg imenuje Visoki predstavnik.
2000	Opštinski izbori u BiH održani 8. aprila 2000. godine. Ustavni sud Bosne i Hercegovine, koji sačinjava devetorica sudija, od kojih šestoricu sudija biraju parlamenti entiteta (Zastupnički dom Federacije Bosne i Hercegovine bira četvoricu sudija, a Narodna skupština Republike Srpske dvojicu sudija), a preostalu trojicu sudija bira predsjednik Evropskog suda za ljudska prava u konsultacijama sa Predsjedništvom Bosne i Hercegovine, je 1. jula godine donio odluku o "konstitutivnosti sva tri naroda na teritoriju BiH" i o neustavnosti pojedinih odredaba Ustava Federacije BiH i Ustava Republike Srpske.
2001	Parlament Bosne i Hercegovine je 23. avgusta usvojio Izborni zakon Bosne i Hercegovine. Izborni zakon je stupio na snagu 28. septembra, kada je prestala sa radom Privremena izborna komisija i organiziranje izbora od strane misije Organizacije za evropsku sigurnost i saradnju (OSCE BiH), a utemeljena je Izborna komisija Bosne i Hercegovine.

- 2002 Bosna i Hercegovina je 23. aprila primljena je u Vijeće Evrope.
Odlukom Visokog predstavnika u Bosni i Hercegovini su ustanovljeni Sud Bosne i Hercegovine 9. maja, i Tužilaštvo Bosne i Hercegovine 7. maja.
Prvi izbori po Izbornom zakonu Bosne i Hercegovine, organizovani su i sprovedeni u cijelosti od strane vlasti u Bosni i Hercegovini 05. oktobra.
- 2003 Policijska misija Evropske unije u Bosni i Hercegovini je pokrenuta 01. januara, a 19. novembra Evropska Komisija je usaglasila Studiju izvodljivosti za Bosnu i Hercegovinu.
- 2004 Opštinski izbori, uključujući prve post-arbitražne izbore u Brčko Distriktu, održani su 2. oktobra.
NATO trupe su 2. decembra okončale misiju SFOR (Stabilization Forces) i uspostavljena je nova vojna misija Evropske unije u BiH, EUFOR (European Union Forces) - Operacija Altea.
- 2005 Parlament Bosne i Hercegovine je 12. januara usvojio Zakon o indirektnom oporezivanju sa jedinstvenom stopom poreza na dodatnu vrijednost od 17 posto.
Visoki predstavnik u Bosni i Hercegovini je 19. jula predstavio projekat transformacije Ureda visokog predstavnika u Ured specijalnog predstavnika Evropske unije.
Evropska Komisija je 21. oktobra predložila državama članicama Evropske unije otvaranje pregovora o Ugovoru o stabilizaciji i pridruživanju Bosne i Hercegovine Evropskoj uniji. Države članice Evropske unije odobravaju početak pregovora o Ugovoru o stabilizaciji i pridruživanju sa Bosnom i Hercegovinom i 25. novembra Evropski Komesar za proširenje Olli Rehn u Sarajevu otvara pregovore.

POLITIČKI PODACI

Ustav Bosne i Hercegovine sadržan je u Aneksu 4. Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni Hercegovini (Daytonski mirovni sporazum).

Po Ustavu, Bosna i Hercegovina je podijeljena na dva entiteta: Federaciju Bosne i Hercegovine, koja zauzima 51 posto teritorija i Republiku Srpsku, koja zauzima 49 posto teritorija.

Sarajevo je glavni grad Bosne i Hercegovine.

Svaki entitet ima svoju političku strukturu i upravu, sa krovnim središnjim organima vlasti. Središnji, državni organi vlasti sastoje se od Parlamentarne skupštine, koja se dijeli na Zastupnički dom i Dom naroda, rotirajućeg tročlanog Predsjedništva (svaki član pripada jednom od konstitutivnih naroda - Bošnjak, Hrvat i Srbin) i Vijeća ministara, sa devet ministarstava.

Politička struktura Federacije BiH podijeljena je na tri nivoa:

- Entitetski nivo, sa dvodomnim Parlamentom (Zastupnički dom i Dom naroda), predsjednikom, dva potpredsjednika i Vladom, pod vodstvom premijera;
- Kantonalni nivo, gdje svaki od deset kantona ima svoju skupštinu, sa ovlastima da usvaja kantonalne zakone, kao i kantonalnu vladu;
- Opštinski nivo, gdje svaka opština ima vlastito opštinsko vijeće i upravnu strukturu.

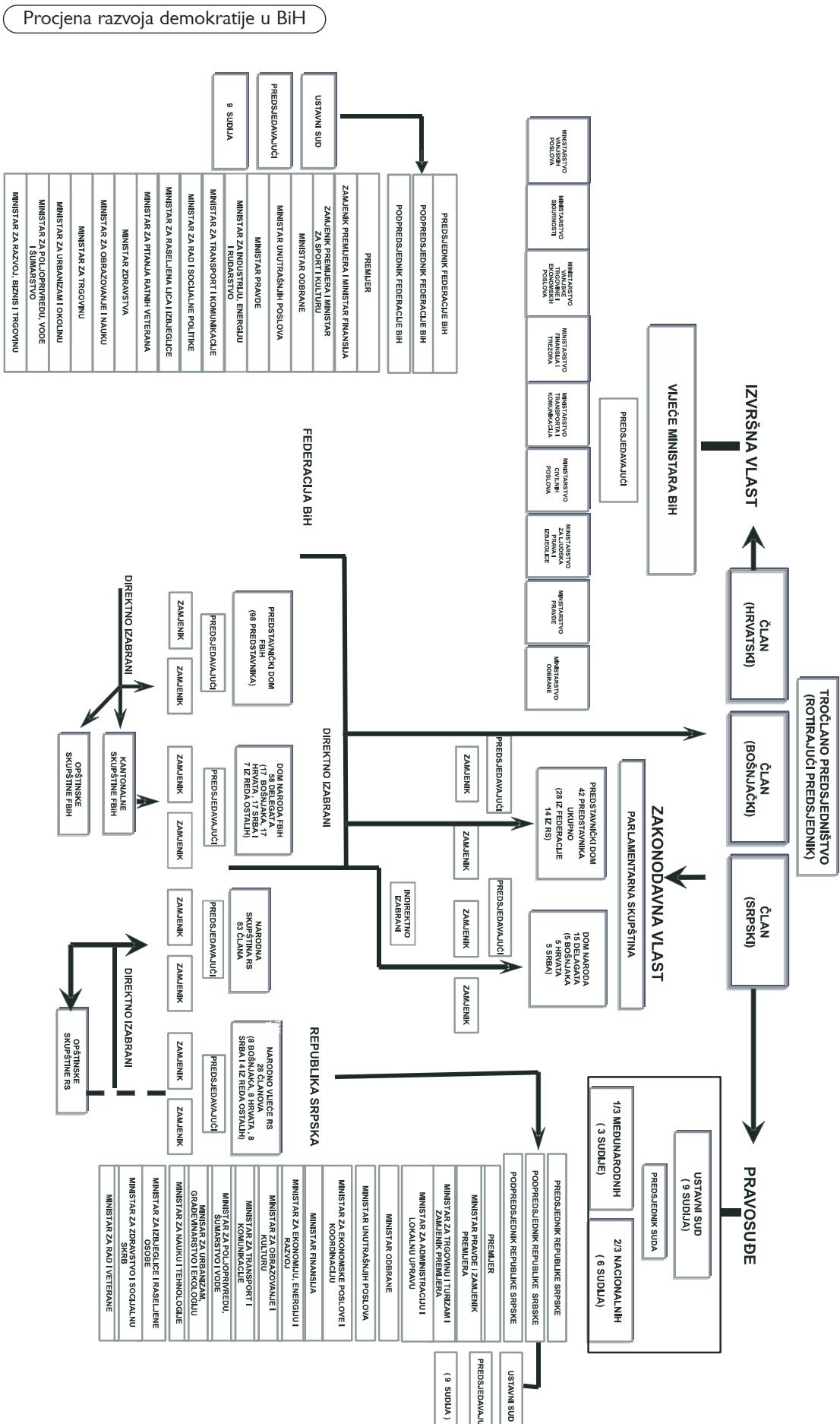
Politička struktura Republike Srpske nema kantona već je podijeljena na dva nivoa:

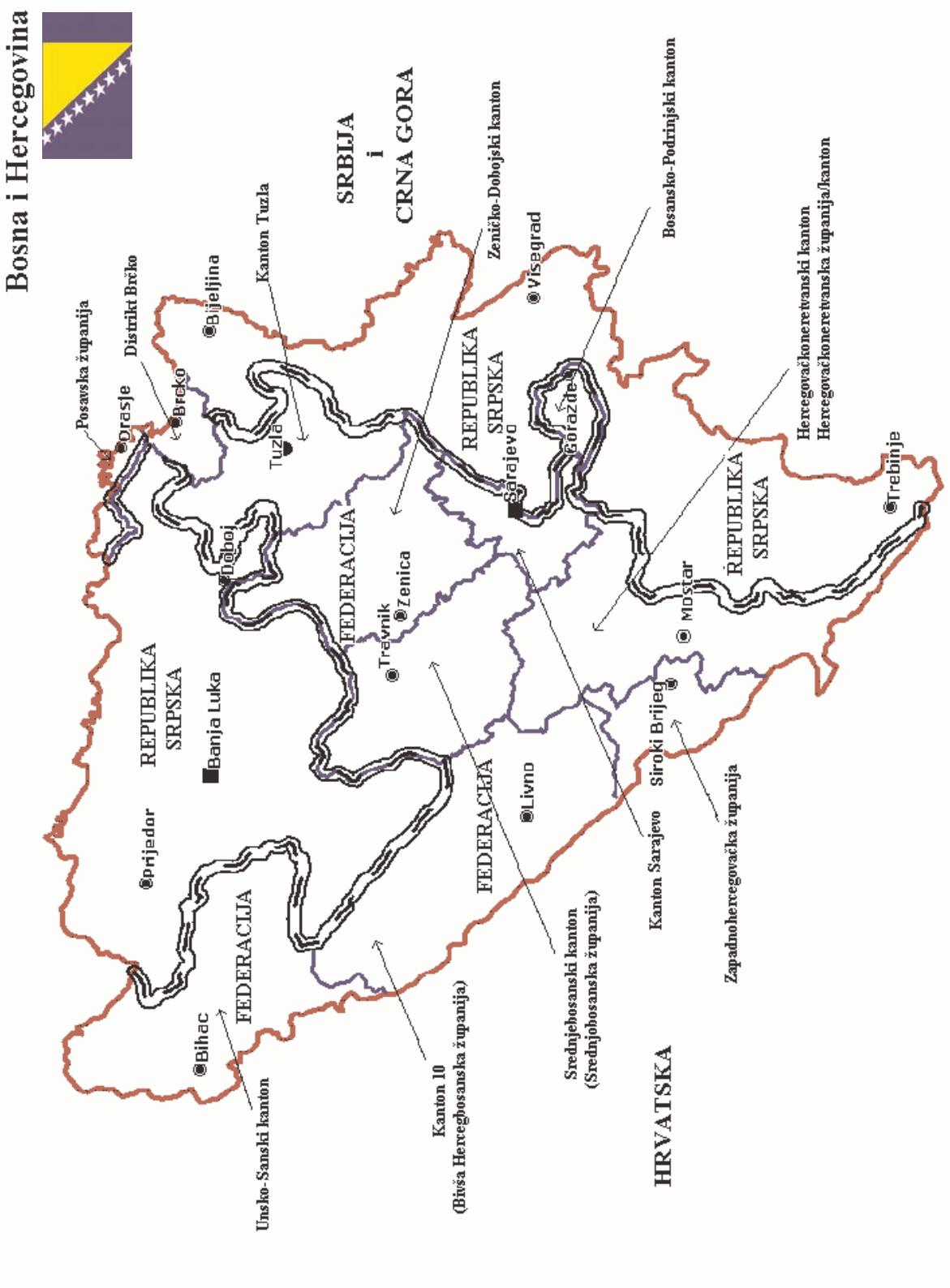
- Entitetski nivo, sa Narodnom skupštinom, Vijećem naroda, predsjednikom, dva potpredsjednika i Vladom, pod vodstvom predsjednika Vlade.
- Opštinski nivo, gdje sve opštine imaju vlastite skupštine opština i upravnu strukturu.

Tri su ustavna suda, jedan na državnom nivou i dva na entitetskom nivou.

Vrijedi posebno spomenuti postojanje Distrikta Brčko, čiji status nije bio riješen Daytonskim mirovnim sporazumom, već je bio predmet međunarodne arbitraže. Konačna odluka o statusu Brčkog donesena je 1999. godine, kada je uspostavljen Distrikt, pod isključivim suverenitetom države BiH, sa jedinstvenim, multietničkim, demokratskim organima vlasti. Brčko je pod supervizijom međunarodnog supervizora, kojeg imenuje Visoki predstavnik.

STRUKTURA VLASTI BOSNE i HERCEGOVINE





SOCIO-EKONOMSKI PODACI*

Bosna i Hercegovina, socio-ekonomski podaci za 2004. (ako nije drugačije naznačeno):

Broj stanovnika	3,8	miliona
Porast stanovništva u % (1998-2004)	0,8	
Porast radne snage u % (1998-2004)	1,8	
Prosjećna starost (1998-2004)	74	
Broj umrlih novorodenčadi		
na 1000 živorodenih (1998-2004)	14	
Pismenost (% stanovništva iznad 15 godina)	95	
Stanovništo ispod nacionalne linije siromaštva	8,0	
BDP 2004 (USD milijardi)	8,5	
Poljoprivreda (% BDP)	14,8	
Industrija (% BDP)	31,9	
Usluge (% BDP)	53,3	
BDP rast (godišnji %)	4,7	
Uvoz roba i usluga (godišnja stopa rasta)	2,8	
Uvoz roba i usluga (% BDP)	60,5	
Izvoz roba i usluga (% BDP)	25,4	
Direktne strane investicije (USD)	381,8	miliona
Ukupna zaduženost (USD)	2,2	milijarde (za 2003.)
Ukupno servisiranje duga (USD)	159	miliona
Ukupno servisiranje duga (% izvora roba i usluga)	4,6	
Strana pomoć po glavi stanovnika (USD)	140,6	
Socijalna zaštita (USD)	78	miliona (za 2005.)
Socijalna zaštita (% od ukupnog budžeta)	23	(za 2005.)
Inflacija (godišnji %)	0,4	

Izvor: The World Bank Group (World Development Indicators database), 2005. World Bank, <<http://dev-data.worldbank.org>>.

* Zbog znatnih razlika u dostupnim socio-ekonomskim podacima za BiH, u svrhu ovog prikaza korišteni su samo zvanični podaci Svjetske banke (World Bank).

Državljanstvo, zakon i prava

I. Narodnosti i državljanstvo*

Postoji li javno slaganje o zajedničkom državljanstvu bez diskriminacije?

Autor: Srđan Dizdarević

I.I. Koliko su politička nacija i državljanstvo inkluzivni za sve koji žive unutar teritorije?

I.I.I. Zakoni

Ustav Bosne i Hercegovine, kao i ustavi Republike Srpske i Federacije BiH¹, određuju da se državljanstvo temelji na entitetskom državljanstvu. Svaki građanin je prije svega državljanin svog etnitema, i kao takav stiče državljanstvo Bosne i Hercegovine.

Odredbe Ustava tretiraju sve državljane BiH isključivo kao pripadnike tri konstitutivna naroda:² kao Srbe, Hrvate i Bošnjake, čime je potpuno izostao pojam pripadništva državi BiH, odnosno pripadništva bosanskohercegovačkoj naciji.

Ekskluzivno etnički pristup, koji između ostalog određuje i pravo na učešće u političkom životu, suprotan je inkluzivnom konceptu. Ukupna organizacija i funkcionisanje osnovnih državnih institucija bazirani su isključivo na etničkom principu. Ustavi države i entiteta rezervišu određene javne položaje³ za osobe koje pripadaju određenim etničkim grupama. Na taj način, osobe koje se ne izjasne kao pripadnici potrebne etničke grupe zakonski su spriječeni da zauzmu ove položaje. Ova situacija uglavnom se odnosi na osobe koje se ne izjašnjavaju kao Bošnjaci, Srbici ili Hrvati. Tako, umjesto da u prvom planu ustavnih rješenja bude građanin, pripadnik bosanskohercegovačkog društva - kao što je to slučaj u savremenim demokratskim ustavima - u Bosni i Hercegovini je prihvaćen isključivi koncept takozvanih konstitutivnih naroda.

Kad se radi o državljanstvu u užem smislu, Ustav BiH⁴ je isključio mogućnost proizvoljnog lišavanja državljanstva, praktično onemogućavajući da bilo ko postane apatrid. Osim toga, državljeni BiH mogu imati i državljanstvo druge zemlje. Član 4 Zakona o državljanstvu Bosne i Hercegovine ozakonjuje takvu mogućnost, ali pod uslovom da je to pitanje riješeno biletaralnim sporazumima sa drugim zemljama. Do sada su takvi sporazumi potpisani sa Švedskom i Srbijom i Crnom Gorom.

¹ Član 1.7. Ustava BiH, član 6 Ustava Republike Srpske i član 5 Ustava Federacije BiH.

² U Preambuli Ustava Srbi, Hrvati i Bošnjaci se definišu kao konstitutivni narodi. Odlukom Ustavnog suda BiH, entiteti su obavezani da u svoje ustave ugrade konstitutivnost sva tri naroda u namjeri da se obezbijedi jednakopravnost Srbica, Hrvata i Bošnjaka bez obzira na to na kojem dijelu teritorije BiH žive. (Odluka Ustavnog suda 5/98).

³ U članu 3 (b) stoji: «Oba vijeća (misli se na vijeća Parlamentarne skupštine BiH) usvojiće većinom glasova interna pravila i izabrati među svojim članovima jednog Srbina, jednog Bošnjaka i jednog Hrvata, koji će imati funkcije predsjednika i potpredsjednika»... Ovim je svim građanima BiH koji ne pripadaju trima konstitutivnim narodima onemogućen izbor na rukovodeća mjesta u skupštinskim domovima.

U članu 4. Ustava stoji: «Vijeće naroda sastojće se od 15 delegata, od kojih će dvije trećine biti iz Federacije (pet Hrvata i pet Bošnjaka), a jedna trećina iz Republike Srpske (pet Srba)». U članu 5. stoji: «Predsjedništvo BiH sastojće se od tri člana: jednog Bošnjaka, jednog Hrvata, od kojih će obojica biti direktno izabrani sa teritorije Federacije, i jednog Srbina, koji će biti direktno izabran sa teritorije RS».

U članu 5 Ustava na isti način se reguliše izbor članova Predsjedništva BiH tako da tri mesta u predsjedništvu mogu zauzeti po jedan Srbin, Hrvat i Bošnjak, time isključujući pripadnike manjina i ostale od mogućnosti da se kandiduju i budu izabrani u ovo tijelo.

⁴ Član 1.7 (b) Ustava BiH.

Zakon o državljanstvu BiH predviđa da se državljanstvo može steći porijeklom, rođenjem na teritoriji BiH, usvajanjem, naturalizacijom⁵ - s tim da se zahtjev može podnijeti osam godina po prijavljivanju stalnog mjesta boravka u BiH - i putem međunarodnog sporazuma. Državljanstvo može prestati po sili zakona, odricanjem, otpustom, oduzimanjem i međunarodnim sporazumom.

Državljanstvo BiH može biti oduzeto ukoliko je stečeno putem prevare, lažnih informacija ili skrivanjem bilo koje relevantne činjenice koja se može odnositi na podnosioca zahtjeva.⁶

Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH, usvojio je 16. novembra 2005. godine, po hitnom postupku, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državljanstvu. Ovim Zakonom je osnovana Državna komisija za reviziju odluka o naturalizaciji stranih državljana. Komisija je ovlaštena da izvrši reviziju statusa osoba naturalizovanih nakon 6. aprila 1992. godine s tim što se to ne odnosi na državljane bivše SFRJ. Pretpostavlja se da će pod udar ovog Zakona doći između 1200 i 1500 osoba.

Zakon isključuje mogućnost žalbe licima kojima se oduzima državljanstvo.

I.I.2. Implementacija: pozitivni i negativni indikatori

U postupku oduzimanja državljanstva BiH zabilježeni su i slučajevi nezakonitog postupanja. Takav je slučaj sa pripadnicima takozvane *Alžirske grupe*. Nju čini šest građana alžirskog porijekla, od kojih je četvorici dodijeljeno državljanstvo BiH. Njih je američka administracija osumnjičila za pripremanje terorističkih napada na ambasade SAD i Velike Britanije u Sarajevu neposredno nakon terorističkih napada 11. septembra 2001. U ovom slučaju donijeto je Rješenje po kojem se četvorici naturalizovanih građana BiH državljanstvo oduzima zbog, kako stoji u Rješenju, «osnovane sumnje da su počinili pokušaj krivičnog djela iz člana 168. Krivičnog zakona Federacije BiH».⁷ Ured Visokog komesara za ljudska prava u Bosni i Hercegovini, u dopisu od 15. januara 2002. godine, upućenom zamjenici ministra za ljudska prava i izbjeglice, ističe: «Do sada nije donesena pravosnažna sudska odluka, te je upitna održivost Rješenja koje je zasnovano na sumnji. Lica kojima je oduzeto BiH državljanstvo su putem svojih opunomoćenika na Rješenja o oduzimanju državljanstva pokrenula upravni spor pred Vrhovnim sudom koji, a prema izjavi opunomoćenika, ne može uzeti tužbu u razmatranje s obzirom da tužena strana, u konkretnom slučaju FBiH, Federalno ministarstvo unutrašnjih poslova, odbija dostaviti spis Vrhovnom суду.»⁸

Radi sticanja državljanstva drugih država, od Daytonu do danas, 38.075 lica odreklo se državljanstva Bosne i Hercegovine.⁹ Od početka 1996. godine do danas državljanstvo je oduzeto od 113 lica.¹⁰

Na osnovu iznesenog može se zaključiti da je bosanskohercegovačko državljanstvo više formalnog nego suštinskog karaktera. Bosanskohercegovačko društvo je duboko podijeljeno, i to po dva osnova - entitetskom i etničkom, tako da i ne postoje ustavni preduslovi za nastajanje bosanskohercegovačkog političkog naroda. U ovom trenutku tek svaki drugi stanovnik BiH izražava ponos zbog činjenice da je državljanin Bosne i Hercegovine, s tim što ovo osjećanje znatno varira u zavisnosti od etničke pripadnosti ispitanika.¹¹

⁵ Zakon o državljanstvu BiH, član 5. *Službeni glasnik BiH* br. 13/99.

⁶ *Ibid.* član 23.

⁷ Rješenje Federalnog ministarstva unutrašnjih poslova broj: 02/1-13-4-98 od 16.11.2001. godine.

⁸ Pismo Madelcine Rees, šefa Ureda Visokog komesara za ljudska prava u BiH, upućeno 15. januara 2002. godine Kadriji Haračić-Šabić, zamjenici ministra za ljudska prava i izbjeglice.

⁹ Podaci dobijeni od Ministarstva civilnih poslova u dopisu broj: 04-30-163-SK/05 od 06.09.2005. godine.

¹⁰ Podaci sadržani u dopisu Ministarstva civilnih poslova broj 04-30-163-SK/05 od 06.09.2005. godine.

¹¹ U publikaciji UNDP: *Sistem ranog upozoravanja*, izvještaj za period oktobar-decembar 2004. godine, na stranici 38 i 39, piše: «... na razini zemlje nije došlo do značajnih promjena ni u osjećaju jakog ponosa građana činjenicom da su državljanji BiH. Ovakav osjećaj je, prema podacima iz provedenog istraživanja, danas karakterističan za polo-

I.2. Do koje su mjere kulturne razlike priznate i koliko dobro su zaštićene manjine?

I.2.1. Zakoni

Ustav Bosne i Hercegovine u članu 2 određuje da će BiH obezbijediti najviši nivo međunarodno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda. Ovo uključuje i klauzulu protiv diskriminacije, prema kojoj će sva lica u BiH uživati prava i slobode «bez diskriminacije na bilo kojim osnovama, uključujući pol, rasu, boju kože, jezik, vjeroispovijest, političke ili druge stavove, nacionalno i socijalno porijeklo, pripadnost nacionalnoj manjini, imovinski status ili status koji se stiče rođenjem.»

Sastavni dio Ustava BiH čine i dodatni sporazumi o ljudskim pravima, na čiju je primjenu Bosna i Hercegovina obavezana Daytonskim mirovnim sporazumom. Pored Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, koja ima prednost nad domaćim zakonodavstvom, u navedene dodatne sporazume ulaze i Okvirna konvencija o zaštiti nacionalnih manjina iz 1994. godine, kao i Evropska povelja o regionalnim i jezicima manjina iz 1992. godine.

U Bosni i Hercegovini je 2003. godine stupio na snagu i Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina.¹² U Zakonu je nabrojano sedamnaest nacionalnih manjina, čiji pripadnici uživaju zaštitu države BiH kada je u pitanju njihov položaj i ravnopravnost sa ostalim građanima. Zakon u članu 4 predviđa mogućnost izbora koja stoji pred svakim pripadnikom nacionalne manjine, da se prema njemu ophode ili ne ophode kao prema pripadniku nacionalne manjine, s tim što ne smije doći u nepovoljan položaj bez obzira na izbor koji učini. Članom 19 istog Zakona predviđeno je da pripadnici nacionalnih manjina budu zastupljeni u organima vlasti i javnim službama, uključujući učešće u izvršnoj, sudskoj vlasti, kao i u javnim ustanovama i preduzećima, srazmerno njihovom učešću u stanovništvu prema posljednjem popisu.

Zakon je utvrdio pravo na slobodu organizovanja i okupljanja za pripadnike nacionalnih manjina kako bi im se omogućilo izražavanje i zaštita njihovih kulturnih, vjerskih, obrazovnih i drugih prava, interesa i potreba vezanih za zaštitu njihovog identiteta. Bosna i Hercegovina, prema odredbama ovog Zakona, priznaje i štiti pravo svakom pripadniku nacionalne manjine da koristi svoj jezik slobodno i bez ometanja, privatno i javno (član 11).

Kad je riječ o obrazovanju, Zakon u članu 18 predviđa obrazovanje na jeziku manjine u onim gradovima, opštinama i naseljenim mjestima u kojima pripadnici nacionalnih manjina čine apsolutnu ili relativnu većinu, i to za predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje.

Zakon otvara mogućnost osnivanja radio i televizijskih stanica i štampanih medija na jezicima nacionalnih manjina, kao i osnivanje biblioteka, kulturnih centara, muzeja, kulturnih, umjetničkih i folklornih društava, a pripadnici nacionalnih manjina mogu brinuti i o svojim spomenicima kulture i kulturnoj baštini (članovi 15 i 17).

Javni emiteri su, prema istom Zakonu, obavezni da programskim šemama predvide emisije za pripadnike nacionalnih manjina.

Članom 20 ovog Zakona predviđeno je da nacionalne manjine imaju svoje predstavnike i u parlamentima, vijećima i skupštinama, ali do sada ovaj član nije primjenjivan.

Ni Ustav BiH ni Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina nisu predviđjeli mјere pozitivne diskriminacije prema pripadnicima manjina.

vinu ukupnog stanovništva BiH. S druge strane, on je gotovo identičan i kod muškaraca i kod žena. Na koncu, osjećaj jakog ponosa činjenicom da su državljeni BiH najizraženiji je kod građana na većinskim bošnjačkim dijelovima Federacije, gdje je identificiran kod tri četvrtine ukupne populacije, radikalno manji na većinskim hrvatskim dijelovima ovog entiteta, gdje je zabilježen kod nešto više od trećine ukupnog stanovništva, i daleko najmanji na prostoru RS. U ovom entitetu takav osjećaj je odlika tek kod petine ukupne populacije.»

¹² Službeni glasnik BiH br. 12/03.

I.2.2. Implementacija. Pozitivni i negativni indikatori

Od usvajanja Zakona o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina do danas nisu doneseni potrebni podzakonski akti, tako da se ovaj Zakon ne primjenjuje iako je prošlo dvije godine od njegovog stupanja na snagu.

Parlamentarna skupština BiH bila je dužna, prema članu 21 ovog Zakona, da osnuje Vijeće nacionalnih manjina BiH kao savjetodavnog tijela, no ovo tijelo nije ni do danas formirano.

Posljednji popis stanovništva u Bosni i Hercegovini izvršen je 1991. godine, tako da nema pouzdanih podataka o broju pripadnika nacionalnih manjina.¹³

U Izvještaju Evropske komisije protiv rasizma i netolerancije posvećenom Bosni i Hercegovini stoji da se «one osobe koje se ne izjašnjavaju kao pripadnici jednog od tri konstitutivna naroda, bilo zbog toga što su pripadnici neke druge etničke grupe, bilo zbog toga što ne mogu ili ne žele da izaberu etničku pripadnost, nalaze u veoma nepovoljnem položaju u odnosu na druge, a u mnogim slučajevima i žrtve etničke diskriminacije».¹⁴ Komisija konstatiše da su zajednice u BiH etnički podijeljene, pri čemu su marginalizovani svi oni koji ne pripadaju trima konstitutivnim narodima.

Helsinški komitet za ljudska prava u BiH ocjenjuje da vladajuće nacionalističke stranke funkcionišu na bazi očuvanja etničke homogenosti, te da za tu svrhu pothranjuju strah od Drugog.¹⁵ Ranjive i osjetljive međunacionalne odnose dodatno opterećuju pojave etnički motivisanog nasilja, skrnavljenja nadgrobnih spomenika, napada na vjerske objekte, te ispisivanja parola sa sadržajem koji promoviše netoleranciju, mržnju i nacionalizam.¹⁶ Evropska komisija protiv rasizma i

¹³ Nesporno je najbrojnija romska manjina, ali procjene variraju. Prema procjeni Savjeta Evrope, u BiH ima između 50.000 i 60.000 Roma. (Council of Europe. Fact-Finding Mission to Bosnia and Herzegovina on the Situation of Roma. Strasbourg, 1996, strana 2. Minority Rights Group iz Londona procjenjuje da je broj Roma između 40 i 50.000. (*Romi, europska manjina* Autori: Liegeois Jean-Pierre i Nicolae Gheorge. London: Minority Rights Group, 2001, strana 1.) Misija OSCE u BiH navodi da u Bosni i Hercegovini živi između 10, 40 i možda 60.000 Roma. (OSCE Misija u BiH: Background Information on Roma in Bosnia and Herzegovina: The Perception of Roma. Sarajevo 2002. www.oscebih.org) Aktivisti romskih nevladinih organizacija navode podatak od 80 do 120.000 pripadnika romske manjine. (Intervju sa Gosp. Nijazom Biberovićem, Predsjednikom romske omladinse asocijacije «Kate Acha», i Gosp. Dervom Sejadićem, bivšim koordinatorom «Sajveta Roma» i aktivisti u nevladinoj organizaciji «Romski prosperitet» sa sjedištem u Sarajevu. Razgovore je proveo European Roma Rights Center, 31. jula, 2003. u Sarajevu.) Procjene govore da u BiH živi oko 1.000 Jevreja, a ovaj podatak se temelji na informacijama iz jevrejskih opština (Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije: *Izvještaj o BiH* od 25. juna 2004. godine, strana 22). Nije pouzdan ni podatak o broju nacionalnih manjina. Zakon je naveo poimenično 17 manjina, ali su predratne statistike operisale sa 24 nacionalne manjine.

¹⁴ Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije: *Izvještaj o BiH* od 25. juna 2004. godine, strana 29.

¹⁵ «Uzrok ovakvom stanju leži u karakteru vladajućih nacionalističkih stranaka i u političkoj atmosferi koju one kreiraju. Ove stranke, HDZ, SDA i SDS prije svih, zastupaju isključivo interes svog naroda i nisu spremne osuditi počinioce kršenja ljudskih prava ako su njihove žrtve iz reda druga dva naroda. Krivac se uvijek vidi samo u pripadnicima drugih naroda. Nacionalne stranke ne čine ništa na izgradnji odnosa tolerancije među pripadnicima različitih naroda i konfesija. Naprotiv! Ove stranke obezbjeđuju uticaj i vlast odražavajući osjećaj straha i ugroženosti od drugih i drugaćijih. Homogenizacija oko nacionalističkih stranaka hrani se manjim ili većim ispadima, ekscesima, pa čak i terorističkim aktima. Ova konstatacija ne znači tvrdnju da nacionalističke stranke direktno potiču ovakve pojave, ali je sigurno da njihovo držanje ohrabruje kako ekstremne nacionaliste tako i kriminalce koji stoje iza većine nedjela čije su žrtve pripadnici manjinskih naroda. Uvjerenja da ovakvi akti neće biti sankcionisani, što praksa potvrđuje, potiče ekstremiste na djela koja uzrokuju strah, odustajanje od povratka i napuštanje sredina u kojima se pripadnici određenog naroda osjećaju nesigurno i pod prijetnjama.» Helsinški komitet za ljudska prava u BiH - *Izvještaj o stanju ljudskih prava u BiH* – analiza za period januar-decembar 2003. (<http://www.bh-hchr.org>).

¹⁶ Helsinški komitet za ljudska prava u BiH – *Izvještaj o stanju ljudskih prava za 2004.* (<http://www.bh-hchr.org>).

netolerancije izražava i zabrinutost zbog činjenice da se u knjižarama u Bosni i Hercegovini mogu nabaviti antisemitske knjige, uključujući *Mein Kampf* i *Cionske protokole*, što se tumači kao prijetnja jevrejskoj zajednici. Zabilježene su i pojave skrnavljena jevrejskih grobalja. Trećeg oktobra 2004. oštećene su tri nadgrobne ploče na Jevrejskom groblju u Sarajevu (*Oslobodenje*, 4. oktobar 2004. godine).

Meduetnički odnosi su opterećeni i visokim stepenom diskriminacije na etničkoj osnovi. Javne ustanove i preduzeća imaju praktično jednonacionalan sastav zaposlenih,¹⁷ s izuzetkom policije i sudstva.¹⁸

Ekonomski i socijalna prava se češće krše kada su u pitanju pripadnici nacionalnih manjina, tako da je broj zaposlenih iz reda manjina simboličan.¹⁹ Mjere socijalne zaštite, uslovi stanovanja, posebno Roma, ispod su standarda. I Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije konstatuje da «se Romi nalaze u vrlo nepovoljnem položaju», iznoseći i podatak prema kojem je manje od 15% romske djece stvarno uključeno u proces obrazovanja. Ovome treba dodati da nema niti jedne škole u BiH u kojoj je organizovana nastava na jezicima nacionalnih manjina.

U današnjoj BiH postoji tjesna korelacija između mogućnosti ostvarivanja prava pojedinca i njegove etničke pripadnosti. Stoga ne može biti riječi o zaštićenosti pripadnika manjina, niti o priznavanju kulturnih različitosti u Bosni i Hercegovini.

I.3. Koliki je konsenzus o državnim granicama i ustavnim aranžmanima?

I.3.1. Zakoni

Ustavom Bosne i Hercegovine regulisano je da zemlja nastavi svoje zakonsko postojanje prema međunarodnom pravu u svojim dotadašnjim međunarodno priznatim granicama.

Strane potpisnice Daytonskog mirovnog sporazuma obavezale su se na poštovanje ovog sporazuma, a s tim su prihvatile ovakvo određenje Bosne i Hercegovine i njenih granica.

I.3.2. Pozitivni i negativni indikatori

Granice su tabu tema prije svega zato što međunarodna zajednica, kao garant i tumač Daytonskog mirovnog sporazuma, smatra otvaranje tog pitanja direktnim atakom na Mirovni sporazum, te iskazuje spremnost da posredovanjem Visokog predstavnika za BiH oštro sankcioniše sve one koji bi doveli u pitanje sadašnje granice BiH. Ovo ne znači da u samoj Bosni i Hercegovini ne postoje tendencije prema mijenjanju granica.

¹⁷ Redžo Seferović, jedini Rom zaposlen u Obavještajno-sigurnosnoj agenciji BiH, dobio je otkaz (Rješenje OSA BiH br: 01-5776/232 od 29.12.2004.godine).

Jedan od rijetkih izuzetaka je Jakob Finci, koji zauzima položaj direktora Agencije za državnu službu i koji pripada jevrejskoj nacionalnoj manjini.

Agencija za državnu službu trenutno zapošljava 1.207 lica i jedna je od rijetkih koja u svom sastavu približno odražava predratnu nacionalnu strukturu. U njoj je zaposleno 45,23 % Bošnjaka, 31,15 % Srba, 21,87 % Hrvata i 1,75 % ostalih.

¹⁸ Prema podacima dobijenim od Visokog sudskeg i tužilačkog vijeća – dopis broj: VSTV – 08 – 0855 – 02092005 od 02.09.2005. godine, među tužiocima i sudijama u BiH 45,74% je Bošnjaka, 32,85% Srba, 17,99% Hrvata i 3,44% ostalih.

¹⁹ Evropski centar za prava Roma navodi da je zaposleno svega 1,5 % radno sposobnih Roma. (European Roma Rights Center: The Non-Constituents-Rights Deprivation of Roma in Post-Genocide Bosnia and Herzegovina, February 2004, strana 159).

Prema *Dnevnom avazu* od 13. aprila 2003. godine, samo šest Roma je bilo zaposleno na području Zeničko-dobojskog kantona.

Jedan broj nevladinih organizacija u Republici Srpskoj s vremena na vrijeme pokreće pitanje organizovanja referenduma u tom entitetu o temi samoopredjeljenja, što u krajnjoj konsekvenci može voditi i otcjepljenju Republike Srpske.²⁰ Pošto samo petina građana tog entiteta ima osjećaj pripadništva Bosni i Hercegovini, jasno je da separatističke tendencije, bar kad je riječ o ovom entitetu, postoje.²¹

U programima nekih političkih partija mogu se nazrijeti tendencije prema stvaranju jedinstvenog državno-pravnog prostora na kojem bi živjeli Srbi. U programu Srpske radikalne stranke, koja je registrovana u Bosni i Hercegovini i ima svog poslanika u Predstavničkom domu Parlamentarne skupštine BiH, stoji da ta stranka «zagovara puno nacionalno jedinstvo s ciljem da tako ujedinjeni²² izvedemo neophodnu transformaciju društva u skladu sa vrednostima koje zadovoljavaju potrebe našeg naroda»,²³ što potvrđuje i ilustruje navedenu tendenciju.

Hrvatska demokratska zajednica sebe definiše kao stranku koja «se zauzima za očuvanje vrednota hrvatske i kršćanske kulturne zajednice», što političke interese ove stranke svodi na prostore na kojima žive Hrvati.²⁴

Jedan broj političkih stranaka je postojeće granice prihvatio kao nužno zlo, odnosno kao cijenu koja je plaćena za uspostavu mira. Srpska demokratska stranka (SDS) u svom programu navodi kako je «prihvatajući činjenicu da je svako rešenje bolje od ratnog sukoba, SDS je pre izbijanja rata prihvatile međunarodnu samostalnost BiH kao države...»²⁵

Kada su u pitanju postojeći ustavni aranžmani, u toku je široka rasprava između pristalica ustavnih promjena i zagovornika održavanja *statusa quo*. Prema Venecijanskoj komisiji,²⁶ sve političke stranke sa srpskim predznakom protive se ustavnim izmjenama, dok u Federaciji BiH postoji jednoglasje da se jačaju državni i opštinski nivoi vlasti.

Raspravu o eventualnim ustavnim promjenama i inicijative za izmjenu Ustava BiH pokretale su neke političke formacije sa sjedištem u Federaciji BiH, kao i jedan broj domaćih i inostranih nevladinih organizacija i instituta.

Tri poslanika Socijaldemokratske partije BiH predložili su izmjene koje su motivisane potrebom da državni organi na nivou BiH dobiju potrebne državne prerrogative koji su sada dodijeljeni entitetima. Njihovo zalaganje ide u pravcu snaženja individualnih prava, nasuprot sadašnjem stanju koje, prema navodima predлагаča, snažno naglašava prava nacija kao kolektiviteta.²⁷

Hrvatska demokratska zajednica je još 2000. godine pokrenula prijedlog izmjena Ustava BiH. Prijedlog je išao na ukidanje entiteta, na uvodenje kantona u Republiku Srpsku, te na redefinisanju granica postojećih kantona u Federaciji BiH kako bi bili jednonacionalni.

Krajem iste godine održan je Hrvatski narodni sabor, na kojem su, pored predstavnika HDZ, učestvovali i predstavnici Hrvatskih demokršćana, Hrvatske stranke prava, Ujedinjene hrvatske

²⁰ *Dnevni avaz* od 9. maja 2005. godine, strana 9.

²¹ UNDP BiH, *Sistem ranog upozoravanja - Kvartalni izvještaj 2004, oktobar-decembar*, str. 39.

²² Pod pojmom «punog nacionalnog jedinstva» i «ujedinjenosti» podrazumijeva se ideja o Velikoj Srbiji, koja bi obuhvatala sve teritorije na kojima žive Srbi. Prema riječima lidera Srpske radikalne stranke Vojislava Šešelja, «ako bi SRS napustio koncept Velike Srbije, ne bi bilo više razloga za njegovo postojanje». *Oslobodenje* od 20.08.2005. godine, strana 2.

²³ Helsinski komitet za ljudska prava u BiH, Koalicija nevladinih organizacija BiH, *Izbori 2002*, Sarajevo 2003., strana 210.

²⁴ *Ibid.*, strana 28.

²⁵ *Ibid.*, strana 49.

²⁶ Venecijanska komisija je drugi naziv za Evropsku komisiju za demokratiju kroz pravo Vijeća Europe.

²⁷ Zastupnici SDPBiH: Jozo Križanović, Zlatko Lagumđija i Selim Bešlagić, Sarajevo, 9.septembra 2004. godine: Prijedlog izmjena i dopuna Ustava Bosne i Hercegovine.

stranke prava i Demokratskog centra za slobodu i jednaka prava u BiH. Na Saboru je proglašen treći entitet, koji bi se sastojao od kantona s većinskim hrvatskim stanovništvom. Ovaj potez je međunarodna zajednica ocijenila kao napad na državnost BiH.²⁸

Stranka za BiH je u svojim političkim kampanjama zagovarala Bosnu i Hercegovinu bez entiteta, ali ovaj prijedlog nije uobličen u prijedlog za izmjenu Ustava BiH.

Grupa intelektualaca koja je sebe predstavila kao Inicijativni odbor uputila je 2003. godine Generalnoj skupštini UN, Savjetu bezbjednosti UN, Evropskom parlamentu i Vijeću Europe, zahtjev za uspostavu BiH - Treće Republike. Ovaj prijedlog se temelji na ukidanju entiteta i na «racionalnoj regionalizaciji» zemlje.

Deklaraciju o nužnosti izmjena Ustava BiH i o ustrojstvu *Federalne Republike Bosne i Hercegovine* u javnost je iznijela Grupa za pripremu u okviru projekta *Bosna i Hercegovina - Mogućnosti i perspektive razvoja*. Ovaj prijedlog se zalaže za stvaranje federacije funkcionalnih regija i za promjene Ustava koje bi nivou države dao atribute suverene države i ingerencije u oblastima vanjske politike, odbrane, policije, jedinstvene granične službe, carina, monetarne i poreske politike.

Evropska inicijativa za stabilnost (ESI), nevladina organizacija sa sjedištem u Berlinu, inicirala je promjene Ustava BiH tako da bi se ukinula Federacija BiH kao komplikovan i skup entitet, a BiH bi se organizovala kao federalna država sa 12 autonomnih jedinica: deset kantona, Republika Srpska i Distrikt Brčko.

Cjelovit kritički osvrt na ustavna rješenja dao je i Fond otvoreno društvo BiH, polazeći od ocjene da Ustav BiH u nekim odredbama odstupa od Evropske konvencije o ljudskim pravima i slobodama, te je konstatatovao da je sadašnjim Ustavom otvoren prostor za nastanak skupe, komplikovane i neefikasne države. Prijedlog promjena ide u pravcu afirmacije pojedinca, građanina i njegovih individualnih prava. U tom okviru predlaže se redefinisanje onih ustavnih odredaba koje uskraćuju pasivno biračko pravo bilo kojem građaninu BiH. Nadalje, predlaže se unošenje u Ustav BiH onih odredaba koje bi značile afirmaciju prava pripadnika nacionalnih manjina, kao i građana koji ne potпадaju pod kategoriju tri konstitutivna naroda i kategoriju nacionalnih manjina.

Konačno, predlaže se da Ustav BiH bliže definiše oblasti obrazovanja, socijalne politike, zdravstvene zaštite i lokalne samouprave, što su oblasti kojima se bave ustavi razvijenih demokratskih zemalja.²⁹

U ovom trenutku ne postoji eksplisitni konsenzus o granicama Bosne i Hercegovine, niti konsenzus o sadašnjim ustavnim rješenjima.

I.4. U kojoj mjeri ustavni i politički aranžmani omogućuju smanjenje i ublažavanje glavnih društvenih podjela?

I.4.1. Zakoni

Ustav Bosne i Hercegovine u svom članu 3.1 odredio je nadležnosti institucija BiH i njenih entiteta, kao i njihove međusobne odnose. Institucije BiH dobine su nadležnosti u sferi vanjske politike, vanjske trgovine, carinske politike, monetarne politike, finansijske politike institucija BiH i

²⁸ Ideja o trećem entitetu u suprotnosti je sa članom 1.3. Ustava BiH, u kojem стоји: «Bosna i Hercegovina sastojaće se iz dva entiteta, Federacije BiH i Republike Srpske». Zbog odluke Hrvatskog narodnog sabora o utemeljenju trećeg entiteta, Visoki predstavnik za BiH Paddy Ashdown smijenio je sa dužnosti hrvatskog člana Predsjedništva BiH i tadašnjeg predsjednika stranke HDZ Antu Jelavića i zabranio mu političko i javno djelovanje.

²⁹ Fond otvoreno društvo BiH, Sarajevo juni 2004, pripremio Srđan Dizdarević – Ustav BiH – ka novim rješenjima (<http://www.soros.org.ba>).

finansiranje međunarodnih obaveza BiH, imigracionu politiku u vezi s izbjeglicama i pružanjem azila, provođenje međunarodnih krivičnih zakona, krivičnih zakona koji važe među entitetima, kao i odnose s Interpolom, izgradnju i funkcionisanje zajedničkih i međunarodnih komunikacijskih objekata i veza, regulisanje saobraćaja među entitetima i kontrolu vazdušnog saobraćaja.

U članu 3.3. stoji: «Sve funkcije vlasti i sva ovlaštenja koja nisu izričito ovim Ustavom dodijeljena institucijama Bosne i Hercegovine pripaše njenim entitetima».

Ustav predviđa mogućnost prenošenja nadležnosti sa entiteta na nivo države, ali uz saglasnost oba entiteta (član 5 b).

Ustavotvorac se opredijelio da simbolične nadležnosti da institucijama BiH i da suštinsku vlast locira u entitetima.

I.4.2. Pozitivni i negativni indikatori

Osnovne društvene posljedice su ratnih događanja u periodu od 1992. do 1995. godine. One se ogledaju u zaoštrenim međuetničkim odnosima. Ustavna rješenja su cementirala etničke podjele i nisu stvorila osnovu za prevazilaženje međunarodnih kontradikcija. Ustav BiH počiva na etničkom konceptu, koji državu zasniva na jednakosti tri konstitutivna naroda, a ne na jednakosti građana. Interesi pojedinaca se shavataju kao prvenstveno utemeljeni na etničkoj pripadnosti, što ometa razvoj šireg osjećaja pripadnosti naciji, a to onemogućava prevazilaženje postojećih društvenih podjela.³⁰

U nastojanju da se prevaziđu ratne posljedice i izlječe ratne rane, civilno društvo je pokrenulo inicijativu za osnivanje Komisije za istinu i pomirenje.³¹ Osnivanje ove Komisije još uvijek se odgada, jer političke formacije koje imaju većinu u Zastupničkom domu Parlamentarne skupštine BiH ne pokazuju interes za osnivanjem jednog takvog tijela.

U političkoj sferi dominira tendencija ka očuvanju etničkih podjela nauštrb prevazilaženja ratnih posljedica, uključujući i posljedice etničkog čišćenja. U zemlji i dalje traju problemi sa rasizmom i rasnom diskriminacijom, uključujući vjersku i etničku diskriminaciju, kao i sa segregacijom, često kao rezultat nacionalističke politike koju slijede nacionalne političke partije. Takvi problemi otežavaju položaj određenih grupa unutar društva, koje u cjelini trpi posljedice vrlo teških poslijeratnih društveno-ekonomskih uslova. Te grupe obuhvataju manjinske povratnike, populaciju Roma koji su krajnje marginalizovani, druge nacionalne manjine, te ostale pojedince koji se ne mogu ili ne žele identifikovati sa ovim kategorijama. Problemi direktne ili indirektne segregacije i diskriminacije prevladavaju praktično u svim oblastima života, a naročito u obrazovanju,³² zapošljavanju, rješavanju stambenih problema, pristupu zdravstvenim uslugama i socijalnoj zaštiti.

Krivično zakonodavstvo ne sankcioniše poticanje na rasističko nasilje, mržnju i diskriminaciju, rasističke uvrede i klevete, izražavanje rasističke ideologije, širenje i distribuciju rasističkog materijala, te poricanje ili opravdavanje zločina genocida, zločina protiv čovječnosti i ratnih zločina, što najbolje ilustruje političke odnose koji vladaju u Bosni i Hercegovini.³³

³⁰ Venecijanska komisija, tačka 104.

³¹ Na skupu u Sarajevu, održanom 12. maja 2001. godine, 120 nevladinih organizacija je pokrenulo inicijativu za osnivanje Komisije za istinu i pomirenje u BiH.

³² Prema podacima OSCE, u Federaciji BiH postoje 54 takozvane dvije škole pod jednim krovom. Pod ovim pojmom se podrazumijevaju škole u kojima su daci podijeljeni po nacionalnoj pripadnosti tako da djeca hrvatske nacionalnosti pohađaju nastavu u jednoj smjeni, a djeca bošnjačke nacionalnosti u drugoj, što je tipičan primjer segregacije. (OSCE poziva na prestanak etničke podjele u školama - <http://www.oscebih.org>).

³³ Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije: *Izvještaj o Bosni i Hercegovini* od 25. juna 2004, strana 9.

Postojeći Ustav BiH i sadašnji politički odnosi ne stvaraju pretpostavke za smanjenje postojećih društvenih podjela potičući centrifugalne tendencije.

I.5. Koliko su nepristrasne i inkluzivne procedure za izmjene ustava?

Članom 10 Ustava BiH predviđeno je da amandmani na Ustav mogu biti donijeti odlukom Skupštine Bosne i Hercegovine, i to glasovima dvije trećine prisutnih koji glasaju u Predstavničkom domu.

Nikakav amandman ne može eliminisati niti umanjiti prava i slobode navedene u članu 2 Ustava.³⁴

Ovakve ustavne odredbe o izmjeni Ustava BiH temelje se na opredjeljenju da mora postojati saglasnost predstavnika sva tri konstitutivna naroda kako bi se pristupilo ustavnim promjenama.

Ustav Bosne i Hercegovine donesen je na Međunarodnoj konferenciji u Daytonu 1995. godine, a donijeli su ga najviši predstavnici Republike Bosne i Hercegovine, Republike Hrvatske i Savezne Republike Jugoslavije. Svjedoci ovog sporazuma su Evropska unija, Republika Francuska, Savezna Republika Njemačka, Ruska Federacija, Ujedinjeno Kraljevstvo Velike Britanije i Sjeverne Irske i Sjedinjene Američke Države. Ovaj Ustav nije nikada potvrđen u Parlamentarnoj skupštini BiH niti na referendumu, tako da nije prošao normalnu demokratsku proceduru.

U proteklih deset godina Parlamentarna skupština BiH nije niti jednom razmatrala prijedloge za izmjene Ustava BiH.

I.6. Koje se mjere - ako ikakve - poduzimaju da se riješe javno identifikovani problemi na ovom polju, i koji stepen političkog prioriteta i javne podrške one imaju?

U domenu državljanstva, zakona i prava, uočeni problemi se mogu svrstati u dvije grupe:

- a) problemi vezani za Ustav BiH i zakonsku regulativu;
- b) problemi vezani za iskazanu političku volju da se prevaziđe sadašnje stanje.

Na neophodnim promjenama Ustava Bosne i Hercegovine insistiraju neke političke formacije sa sjedištem u Federaciji BiH. Promjenama se protive sve političke partije iz Republike Srpske.

Iako u Federaciji BiH postoje inicijative i prijedlozi za izmjene Ustava, one nisu uskladene. Političke partije iz Federacije BiH, koje su sklone promjeni ustavnih aranžmana, imaju različite vizije mogućih promjena.

Prijedlozi aktera civilnog društva idu u pravcu stvaranja efikasnije i jeftinije države u kojoj bi se u potpunosti poštovala ljudska prava i slobode.

Kada je riječ o iskazanoj političkoj volji za prevazilaženje identifikovanih problema, prisutne su, pored težnji za promjenama, tendencije prema zadržavanju sadašnjeg stanja.

Inicijative za promjene su atomizirane i nedovoljno snažne da bi se nametnule. Njihovi nosioци su dijelom političke partije, dijelom međunarodna zajednica, a dijelom civilni sektor u BiH. Ove inicijative imaju za cilj, pored izmjena Ustava BiH, usvajanje novih zakona koji bi bili u skladu s međunarodnim konvencijama, primjenu postojećih zakona uz neophodno usvajanje

³⁴ Član 2 Ustava BiH predviđa da će BiH i oba njena entiteta obezbijediti najviši nivo međunarodno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda. Pored ostalog, ovaj član određuje da će prava i slobode izloženi u Evropskoj konvenciji o zašti imati prednost nad svim ostalim zakonima.

podzakonskih akata i obezbjeđenje sredstava za njihovu primjenu. Konkretnije,inicirane promjene bi trebalo da rezultiraju usvajanjem zakonskog okvira kojim bi se spriječilo raspirivanje rasne, nacionalne, etničke, vjerske mržnje i netrpeljivosti, čime bi se uticalo na smanjenje uticaja nacionalizma kao najkrupnijeg izvora problema današnje Bosne i Hercegovine. Usvajanjem podzakonskih akata i izdvajanjem budžetskih sredstava trebalo bi stvoriti prepostavke za primjenu Zakona o zaštiti pripadnika nacionalnih manjina, što bi doprinijelo njihovoj zaštiti kao i zaštiti kulturnih različitosti.

Civilni sektor je takođe inicirao otvaranja procesa suočavanja sa prošlošću kroz moguće osnivanje Komisije za istinu i pomirenje, koja bi trebalo da doprinese prevazilaženju društvenih tenzija i uspostavi međusobnog poverenja i pomirenju različitih zajednica. Ni ovaj prijedlog nije naišao na potrebnu podršku parlamentarne većine.

U Bosni i Hercegovini je snažno izraženo opredjeljenje za pristupanjem zemlje evro-atlantskim integracijama. Parlamentarna skupština je usvojila Rezoluciju o evropskim integracijama i Paktu stabilnosti, kojom je izražena volja za pristupanje NATO-u i Evropskoj uniji. Ovo bi trebalo značiti i prihvatanje vrijednosti na kojima počivaju NATO i EU. No, na političkom planu, ovo deklarativno opredjeljenje ne nailazi na podršku koja bi značila i prihvatanje neophodnih reformi.

U Bosni i Hercegovini ne postoji politička volja za prevazilaženje krupnih problema s kojima se zemlja suočava na polju zakona i prava. Reforme koje se poduzimaju uglavnom su rezultat pritisaka koje vrši međunarodna zajednica na domaće vlasti.

Naime, reforme u Bosni i Hercegovini su velikom dijelom bile rezultat uslova koje je pred vlasti postavljao Savjet Evrope u vrijeme kada je BiH bila kandidat za punopravno članstvo u toj organizaciji. Reforme su činjene kako bi se zadovoljili kriteriji Savjeta Evrope i nisu bile rezultat političke volje i potreba koje dolaze iznutra. Isto tako, promjene i reforme koje se sada provode, posebno reforma oružanih snaga i policije, plod su zahtjeva NATO-a, odnosno Evropske unije, u okviru procesa približavanja BiH ovim dvjema integracijama.

Bibliografija:

- Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije: Izvještaj o Bosni i Hercegovini. 25. juni, 2004.
- Helsinški komitet za ljudska prava u BiH, Koalicija nevladinih organizacija Bosne i Hercegovine «Izbori 2002» *Programi političkih partija i koalicija zastupljenih u Predstavničkom domu Parlamentarne skupštine BiH* str. 216. Sarajevo: 2003.
- Fond Otvoreno društvo BiH *Ustav Bosne i Hercegovine - ka novim rješenjima* Pripremio: Srđan Dizdarević. Sarajevo juni 2004. godine. <<http://www.soros.org.ba>>.
- Zastupnici SDP BiH: Jozo Križanović, Zlatko Lagumđija i Selim Bešlagić *Prijedlog izmjena i dopuna Ustava Bosne i Hercegovine* Sarajevo 09. septembar, 2004.
- Fondacija Heinrich Boll *Osam godina Daytonke BiH: nove vizije za Bosnu i Hercegovinu?* Alternativna konferencija. Sarajevo, 2004.
- Helsinški komitet za ljudska prava u BiH *Izvještaji o stanju ljudskih prava u Bosni i Hercegovini* (analiza za period januar – decembar 2003.). <<http://www.bh-hchr.org>>. (juli 2005).
- Helsinški komitet za ljudska prava u BiH *Izvještaji o stanju ljudskih prava u Bosni i Hercegovini* (analiza za period januar – decembar 2004.). <<http://www.bh-hchr.org>>. (juli 2005).
- UNDP BiH *Sistem ranog upozoravanja - Kvartalni izvještaj 2004* Sarajevo: UNDP BiH, oktobar - decembar, 2004.
- Fondacija Heinrich Boll, Regionalni ured. *Bosna i Hercegovina na putu ka modernoj državi? Perspektive i prepreke* Sarajevo: Fondacija Heinrich Boll, 2004.
- Fondacija Heinrich Boll, Regionalni ured Sarajevo *Vladavina prava, sigurnost u regiji i ljudska prava - Zbornik radova* Sarajevo: Fondacija Heinrich Boll, 2003.
- Bureau of Democracy, Human Rights and Labor - US State Department *Bosnia and Herzegovina - Country Reports on Human Rights Practices - 2004* 28. februar, 2005.
- Evropska komisija za demokratiju kroz pravo (Venecijanska komisija) *Mišljenje o ustavnoj situaciji u BiH i ovlaštenjima Visokog predstavnika CDL-AD* (2005) 004. Venecija: 11. mart, 2005.
- Rezolucija o evropskim integracijama i Paktu stabilnosti Parlamentarne skupštine BiH *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* 12/99. 08. avgust, 1999.
- Rješenje Federalnog ministarstva unutrašnjih poslova broj: 02/1-13-4-98. 16. novembar, 2001.
- Pismo Madeleine Rees, šefa Ureda Visokog komesara za ljudska prava u BiH upućeno 15. januara 2002. godine gospodri Kadriji Haračić - Šabić, zamjenici ministra za ljudska prava i izbjeglice
- Dopis Ministarstva civilnih poslova broj: 04-30-163-SK/05. 06. septembar, 2005.
- Council of Europe. Fact-Finding Mission to Bosnia and Herzegovina on the situation of Roma. Strasbourg, 1996.
- Liegeois Jean-Pierre, i Nicolae Gheorge *Romi, europska manjina* London: Minority Rights Group, 2001.
- OSCE Misija u BiH *Background Information on Roma in Bosnia and Herzegovina: The Perception of Roma* Sarajevo: 2002. <<http://www.oscebih.org>>. (oktobar 2005).

European Roma Rights Center. Intervjui sa Gosp. Nijazom Biberovićem, Predsjednikom romske omladinse asocijacije «Kate Acha», i Gosp. Dervom Sejdićem, bivšim koordinatorom Sajveta Roma i aktivisti iz Sarajeva.

Rješenje OSA BiH br: 01-5776/232. 29.decembar, 2004.

Dopis Visokog sudskog i tužilačkog vijeća broj: VSTV - 08 - 0855 - 02092005. 02. septembar, 2005.

European Roma Rights Center *The Non - Constituants - Rights Deprivation of Roma in Post - Genocide Bosnia and Herzegovina* European Roma Rights Center, februar 2004.

Dnevni Avaz 13. april, 2003

Dnevni Avaz 09. maj, 2005: 9

Oslobodenje 20. avgust, 2005: 2

OSCE BiH OSCE poziva na prestanak etničke podjele u školama <<http://www.oscebih.org>>. (oktobar 2005).

Zakoni

Ustav BiH

Ustav Federacije BiH

Ustav Republike Srpske

Zakon o državljanstvu BiH *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 13/99

Zakon o zaštiti pripadnika nacionalnih manjina *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br.12/03

* Naročitu zahvalnost na pažljivom čitanju i vrijednim komentarima na nacrt teksta izražavam Enveru Murgicu i Slaviši Rakoviću, kao i istraživačima i autorima koji su činili dio istraživačkog tima u okviru projekta "Procjena demokratije u BiH" Fonda otvoreno društvo BiH: Sevimi Sali-Terzić, Ladi Sadiković, Ramizu Huremagiću i Nedimu Ademoviću.

2. Vladavina prava i pristup pravdi*

Da li su država i društvo konstantno podložni zakonu?

Autori: Sevima Sali-Terzić¹ i Ramiz Huremagić²

2.1. U kojoj je mjeri vladavina zakona prisutna na čitavoj teritoriji zemlje?

2.1.1 Zakoni

Ustav Bosne i Hercegovine uređuje Bosnu i Hercegovinu kao demokratsku državu sa vladavom prava i slobodnim izborima (Član I.2). Međunarodni instrumenti iz oblasti zaštite ljudskih prava imaju pravnu supremaciju nad domaćim zakonodavstvom, tako da je Evropska konvencija o osnovnim ljudskim pravima i slobodama sastavni dio Ustava Bosne i Hercegovine i njenog pravnog sistema.

S druge strane, *de facto*, pravni sistem Bosne i Hercegovine čine četiri pravna sistema i to: pravni sistem države Bosne i Hercegovine, pravni sistem entiteta Federacije Bosne i Hercegovine, pravni sistem entiteta Republike Srpske i pravni sistem Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, kao zasebne teritorijalno-administrativne jedinice u sastavu Bosne i Hercegovine. Čak bi bilo tačnije konstatovati da se radi o pet nivoa pravnog sistema u Bosni i Hercegovini, pošto i deset kantona u sastavu Federacije Bosne i Hercegovine imaju ustavna ovlaštenja za donošenje zakona i njihovu provedbu. Tako, na primjer, u Bosni i Hercegovini pored Ustava države Bosne i Hercegovine ustave imaju i oba entiteta, kao i kantoni u Federaciji Bosne i Hercegovine, kao što postoje i četiri krivična zakona i četiri zakona o krivičnom postupku - državni, entitetski i Distrikta Brčko. Na istim principima organizovan je i sistem službi za provođenje zakona, uključujući i policijski sistem (vidi pod 8.2).

Bitno je istaći da država Bosna i Hercegovina i njeni organi imaju neposrednu odgovornost za primjenu samo onih zakonskih propisa koje je država sama donijela, a što je opet ograničeno na vrlo mali broj oblasti u kojima država ima izvornu nadležnost (vidjeti dio o ustavnom uredenju BiH). U posljednjih nekoliko godina bilježi se određeno proširenje nadležnosti uspostavljanjem novih državnih institucija i kroz prenos ovlasti sa entiteta na državu. To se prije svega odnosi na uspostavljanje državnih agencija za primjenu zakona kao što su Državna granična služba Bosne i Hercegovine, Agencija za istrage i zaštitu Bosne i Hercegovine, Obavještajno-sigurnosna agencija Bosne i Hercegovine, Uprava za indirektno oporezivanje, te na uspostavljanje državnog Ministarstva pravde.

Pored Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, koji je utemeljen Ustavom i koji je donedavno bio jedina pravosudna institucija na državnom nivou, uspostavljeni su i sa radom počeli Sud Bosne i Hercegovine, Tužilaštvo Bosne i Hercegovine, te Visoko sudska i tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine i Pravobranilaštvo Bosne i Hercegovine.

Posebna specifičnost Bosne i Hercegovine je postojanje institucije Ureda visokog predstavnika³, koji «... predstavlja vrhovnu instituciju sa ovlaštenjima u Bosni i Hercegovini (...) u stanju da donosi izvršive odluke, a da za njih ne snosi odgovornost, niti obavezu da opravda njihovu valid-

¹ Sevima Sali-Terzić autor je sekcija 2.2, 2.4, 2.6 i 2.7.

² Ramiz Huremagić autor je sekcija 2.1, 2.3 i 2.5.

³ Uspostavljen Općim okvirnim sporazumom za mir u Bosni i Hercegovini, čiji je mandat propisan u Aneksu X ovog Sporazuma.

nost, a da pri tome nema pravnog lijeka».⁴ Ovo je naročito prisutno u oblasti vladavine prava, gdje je Visoki predstavnik *najviša* zakonodavna instanca sa neograničenim ovlastima za donošenje zakona i odluka kojima se rješavaju pojedinačna i opšta politička i pravna pitanja.

2.1.2. Implementacija: pozitivni i negativni indikatori

Dosljedna i efikasna primjena vladavine prava na području Bosne i Hercegovine značajno je uslovljena kompleksnom organizacijom pravnog sistema u Bosni i Hercegovini, te fragmentarno ustrojenim procedurama donošenja i primjene zakonskih propisa. Izuzetno ograničene odgovornosti koje je državi dao Ustav Bosne i Hercegovine nedovoljne su da se osigura funkcionisanje moderne države⁵, a samim tim i uspostava vladavine prava na cijelom teritoriju kao jednog od temeljnih stubova svake moderne i demokratske države.

Komplikovani sistem sa više vlada i parlamenta u Bosni i Hercegovini na različitim nivoima dovodi do određenih poteškoća u procesu primjene vladavine zakona na teritoriji Bosne i Hercegovine. Ovo se prije svega odnosi na međusobnu, vertikalnu i horizontalnu, usklađenost važećeg zakonodavstva. Situacija u pravosudnom sistemu ne razlikuje se od one u drugim oblastima, gdje također postoji kako neusklađenost zakona koji uređuju pravosudni sistem tako i neusklađenost zakona kojima se uređuje organizacijski ustroj sudstva i tužilaštva, materijalne i procesne norme, kao i zakona o izvršenju krivičnih sankcija. Postojanje više zakona kojima se na različite načine regulišu građanska i krivična pitanja utiče i na nejednakost građana u pristupu pravdi.⁶ Tako, na primjer, Bosna i Hercegovina nema jedinstven tužilački sistem, pošto Tužilaštvo Bosne i Hercegovine nije najviša tužilačka institucija već je institucija *sui generis* sa prvostepenom nadležnošću u okviru nadležnosti Suda Bosne i Hercegovine, odnosno Krivičnog zakona Bosne i Hercegovine. Odnosno, ovo tužilaštvo nema nikakvu mogućnost da usmjerava ili utiče na rad entitetskih tužilaštava i drugih, njima podređenih tužilaštava (kantonalnim u Federaciji BiH i okružnim u Republici Srpkoj).

S druge strane, postoje problemi u radu institucija za primjenu zakona, a naročito u pravosudu. Tako se, unatoč ostvarenim reformama pravosudnog sistema u Bosni i Hercegovini, i dalje bilježi veliki broj primjedbi građana na rad sudskih organa, i to posebno onih na lokalnom nivou. Iz godine u godinu raste broj građana koji se žale na rad posebno općinskih sudova. Nedovoljno prisustvo pravne države na ovom nivou i problemi u vezi s time odražavaju se u svakodnevnom životu običnih građana, koji očekuju da država počne rješavati njihove probleme u skladu sa zajamčenim pravima i zakonima koji se usvajaju i u velikom broju ostaju *mrtvo slovo na papiru*, jer se jednostavno ne primjenjuju.

Iz podnesenih žalbi i podataka koje su u svojim izvještajima dali sudovi u Federaciji BiH, može se zaključiti da najveći problem leži u velikom broju neriješenih predmeta koji se prenose iz godine u godinu i za koje se uvijek pokušava naći opravdanje, bilo u nedovoljnem broju sudiјa ili u neodgovarajućoj zakonskoj regulativi kojom se nepotrebno proširuje nadležnost sudova, iako bi te sporove mogli rješavati i drugi organi vlasti.⁷ Ovo se još jasnije vidi iz pokazatelja

⁴ Izvještaj Evropske komisije za demokratiju kroz pravo (tzv. Venecijanska komisija) CDL-AD(2005) 004 od 11.03.2005. godine.

⁵ Izvještaj Evropske komisije za demokratiju kroz pravo (tzv. Venecijanska komisija) CDL-AD(2005) 004 od 11.03.2005. godine.

⁶ Više u publikaciji *Funkcionalna analiza sektora pravosuda u BiH*, Ured koordinatora za reformu javne uprave, publikacija broj 8.

⁷ *Izvještaj o aktivnostima Ombudsmana FBiH za 2004. godinu i ocjena stanja ljudskih prava u Federaciji BiH*, (<http://www.bihfedomb.org/bos/reports/2004/rpt2004main.htm>).

sadržanih u Informaciji o radu Tužilaštva Bosne i Hercegovine i stanju kriminaliteta u Bosni i Hercegovini u 2004. godini, koji se odnose na broj predmeta u radu u svim tužilaštima na području Bosne i Hercegovine u 2004. godini. Prikaz pokazatelja je dat u sljedećoj tabeli:

Tabela 2.1: Informaciji o radu Tužilaštva Bosne i Hercegovine u 2004.

	Predmeti preneseni iz prethodne godine	Otvoreni predmeti u 2004. godini	Ukupno u radu u 2004. godini (1+2)	Riješeno u 2004. godini	Ostalo u radu (3-4)
	1	2	3	4	5
Tužilaštvo BiH	153	425	578	414	164
Tužilaštvo RS	6.523	8.811	15.334	6.832	8.502
Tužilaštvo FBiH	10.707	20.783	31.490	13.169	18.321
Tužilaštvo Brčko Distrikta	268	558	856	559	297
UKUPNO	17.651	30.577	48.258	20.974	27.284

Izvor: Tužilaštvo Bosne i Hercegovine

Deset godina nakon završetka ratnih sukoba u Bosni i Hercegovini, u kojima je počinjeno bezbroj ratnih zločina, procesuiranje ovih zločina nikako ne može biti ocijenjeno kao zadovoljavajuće i učinkovito. Malo je drugih oblasti u kojima su izražajnije iskazane nemoć i nespremnost države i državnih institucija za krivično procesuiranje ovako teških i ozbiljnih krivičnih djela. Na osnovu uvida u dosadašnje aktivnosti i poduzete korake, vidljivo je da je težište bilo na radu Međunarodnog krivičnog tribunala za bivšu Jugoslaviju u Hagu. Dok se na ovom mjestu neće ulaziti u ocjenu rada ovog Tribunal-a, neupitno je da su državni organi Bosne i Hercegovine, a naročito oni na nivou entiteta, uključujući i pravosudne, u potpunosti zakazali. To se posebno odnosi na Republiku Srpsku, s obzirom da većina osumnjičenih za ratne zločine ni do danas nije privedena pred lice pravde, a što uključuje i najtraženije - Radovana Karadžića i Ratka Mladića. Prema posljednjem izvještaju Misije OSCE-a u Bosni i Hercegovini,⁸ od 1996. godine registrovano je samo 114 predmeta ratnih zločina, koji se nalaze u različitim fazama krivičnog postupka i koji se odnose se na 184 počinioца.⁹ U toku 2004. godine kantonalni sudovi u Federaciji BiH izrekli su prvostepene presude prema kojima je petnaest optuženih oslobođeno odgovornosti, a za devet optuženih izrečene su kazne zatvora od 18 mjeseci do 15 godina. Osim toga, u januaru 2005. godine izrečene su dvije osudujuće presude na kantonalnim sudovima u FBiH, gdje visine kazni iznose 7 godina i 4 godine i 6 mjeseci zatvora. U izvještaju se navodi i to da «dosadašnji neuspjeh organa vlasti da procesiraju odgovorne za ratne zločine ozbiljno podriva vladavinu prava i negativno utječe na povjerenje javnosti u policiju i pravni sistem uopće, posebno među povratničkom populacijom. Ova ocjena odnosi se naročito na Republiku Srpsku».

Kad je u pitanju postojanje grupa i pojedinaca koji su iznad zakona i za koje zakoni ne vrijede, trenutno je izuzetno teško dati odgovor na to pitanje. Naime, u Bosni i Hercegovini ne postoje dovoljno kvalitetni i objektivni podaci koji bi ukazivali na postojanje kriminalnih grupacija ili pojedinaca iznad ili izvan zakona, zbog evidentnog nedostatka istraživanja u ovom području. Ovaj podatak je posebno zabrinjavajući s obzirom da agencije za provođenje zakona imaju zakonsku obavezu pripremanja izvještaja o ovakvim i sličnim pojavama, a isti ili ne postoje ili ne sadrže dovoljno kvalitetne podatke.

⁸ OSCE Bosna i Hercegovina, *Sudjenje ratnih zločina u Bosni i Hercegovini - napredak i prepreke*, mart 2005. godine

⁹ Prema podacima Tužilaštva Međunarodnog tribunala u Hagu i Tužilaštva BiH, oko 10.000 osoba u BiH je indicirano kao mogući počinoci krivičnih djela protiv međunarodnog humanitarnog prava.

S druge strane, bilježe se istrage i optužnice za organizovani kriminal, kako za tradicionalne kriminalne skupine koje se bave trgovinom drogama, otmicama, iznudama i razbojništvima, tako i za najviše državne i političke dužnosnike. Indikativno je da se ovi procesi, za sada, isključivo vode pred Sudom Bosne i Hercegovine po optužnicama Tužilaštva Bosne i Hercegovine, dok to isto nije moguće reći za druga, niža tužilaštva i sudove.

Naročito značajna prepreka u postizanju vladavine prava na području cijele države je rascjepkan i nefunkcionalan policijski sistem, koji kao takav i ne postoji na nivou države već je u isključivoj nadležnosti entiteta. (Ovo pitanje je obradeno detaljnije u dijelu 8.2.). Između entitetskih policija ne postoje ni kvalitetna operativna saradnja ni institucionalni formalni okvir za zajednički efikasan rad i zajedničko vođenje istraga za najteže oblike kriminala. «Organizovani kriminal, sitni kriminalci i korumpirani političari redovno iskorištavaju fragmentiranu policiju u Bosni i Hercegovini (...) Neki kriminalci saraduju ili rade pod zaštitom policije u svom entitetu, naročito u Republici Srpskoj, gdje su osobe optužene za ratne zločine pronašle utočište.»¹⁰

2.2. U kojoj mjeri svi javni službenici podliježu vladavini zakona i transparentnim pravilima u obavljanju svojih funkcija?

2.2.1. Zakoni

Bosna i Hercegovina je, u skladu sa članom I.2. Ustava BiH, demokratska država koja funkcioniše u skladu sa zakonom i na osnovu slobodnih demokratskih izbora. Prava i obaveze izabranih predstavnika vlasti regulisana su različitim propisima, zavisno od nivoa vlasti i organa u koji su izabrani. Ustav BiH ne sadrži posebne odredbe koje se tiču izabranih predstavnika vlasti, dok ustavi entiteta i Statut Distrikta Brčko regulišu pitanje imuniteta poslanika u krivičnom i građanskem postupku.

U cilju daljnje zaštite integriteta zakonodavnih i izvršnih institucija države i entiteta, doneseni su zakoni o imunitetu na sva tri nivoa vlasti, prema kojim se članovi zakonodavnih tijela mogu pozvati na imunitet od krivične i građansko-pravne odgovornosti, a članovi izvršne vlasti na svim nivoima na imunitet od građansko-pravne odgovornosti. U smislu ovih zakona, «postupci izvršeni u okviru njihovih dužnosti» podrazumijevaju postupke koji proističu iz dužnosti definisanih Ustavom BiH, FBiH i RS. Iako se mogu pozvati na imunitet u bilo koje vrijeme, imunitet se ipak ne smatra opštom preprekom za krivično gonjenje ili pokretanje parničnog postupka. Ukoliko se osoba pozove na imunitet, to pitanje će rješavati nadležni sud, a protiv te odluke može se izjaviti žalba Ustavnom суду BiH, FBiH ili RS, zavisno od toga o kojem se nivou vlasti radi.

Ustavni sud BiH dao je tumačenje pojma ‘imunitet’ na sljedeći način:

...imunitet [je] privilegija javnopravnog karaktera data nosiocu javne funkcije u njegovom svojstvu nosioca javnopravne funkcije, a ne kao privatne osobe radi zaštite njegovih osobnih interesa, nego radi interesa funkcije. Imunitet ima dva oblika – imunitet neodgovornosti i imunitet nepovredivosti. Imunitet neodgovornosti štiti osobu od pravne odgovornosti za djela koja su obuhvaćena imunitetom. Imunitet nepovredivosti štiti osobe od hapšenja ili pritvaranja u pogledu djela koja su obuhvaćena imunitetom. Imunitet neodgovornosti djeluje automatski, a imunitet nepovredivosti, djeluje samo ako se na njega pozove nosilac imuniteta. Imunitet neodgovornosti pokriva akte nosioca imuniteta u vršenju funkcije. Imunitet neodgovornosti je u suštini materijalni imunitet koji sprječava svako sudske gonjenje za akte učinjene u okviru funkcije - znači akte preko kojih se odvija radnja institucije. U onoj mjeri u kojoj se primjenjuje na osobu koja obavlja određenu funkciju, ovaj imunitet se može smatrati statusnim imunitetom ili imunitetom ratione personae.

¹⁰ Bosnia's Stalled Police Reform: No Progress, No EU, Crisis Group Europe Report N°164, 6 September 2005, str. 2

Nakon prestanka obavljanja funkcije, imunitet djeluje ratione materiae u pogledu akata koji su učinjeni ranije u okviru vršenja službene funkcije da bi se spriječilo da institucija ili funkcija koju je osoba obavljala bude indirektno napadnuta putem pravnog djelovanja protiv prethodnog nosionca funkcije kada nosilac tekuće funkcije uživa imunitet. Imunitet nepovredivosti je proceduralni imunitet, koji sprječava primjenu općeg prava na nosioca javne funkcije, bez odobrenja nadležnog organa on ne može biti liшен slobode. Svrha ovog imuniteta je da garantuje slobodu od hapšenja (širi od imuniteta neodgovornosti). Imunitet neodgovornosti se odnosi samo na krivična djela u okviru funkcije koja se vrši, ali ne i od krivičnih djela koja su počinjena drugim djelima.¹¹

Pravni status državnih službenika u institucijama države i entiteta regulisan je zakonima o državnoj službi na državnom i na entitetским nivoima. Ovi zakoni propisuju da se zapošljavanje državnih službenika zasniva na javnom konkursu i profesionalnoj sposobnosti. Također, ovi zakoni propisuju da državna služba mora osigurati poštivanje i primjenu principa zakonitosti, transparentnosti i javnosti, odgovornosti, efikasnosti i ekonomičnosti i profesionalne nepristrasnosti. Ovi zakoni uređuju i pitanje dužnosti i prava državnih službenika propisujući da oni moraju izvršavati zadatke tako da osiguraju poštivanje ustavno-pravnog poretka i zakona BiH i entiteta.

Državni službenik se u radu mora rukovoditi opštim interesom, a naročito mora služiti i pomagati javnosti, te pružati javnosti, zainteresiranim stranama i javnim institucijama informacije za tražene u skladu sa zakonima o slobodi pristupa informacijama. Naročito, državni službenici moraju raditi nepristrasno, a posebno izbjegavati aktivnosti koje krše ili su nespojive s dužnostima utvrđenim zakonima, kao i suzdržavati se od ispoljavanja svojih političkih uvjerenja, te ne prihvavati za sebe ili svoje srodnike bilo kakvu dobit, beneficiju, naknadu u novcu, uslugama i slično, osim onih dozvoljenih zakonom. Također, državni službenici ne smiju zauzimati nekretninu u svojini izbjeglice ili raseljene osobe, ili stan za koji je izbjeglica ili raseljena osoba podnijela zahtjev za povrat stanarskog prava, ili stan koji bi trebao biti pod upravom opštinskog organa uprave zaduženog za stambena pitanja za svrhu alternativnog smještaja. Dalji principi su razrađeni u Etičkom kodeksu za državne službenike.

Na nivou BiH donesen je i Zakon o sukobu interesa,¹² kojim se uređuju posebne obaveze izabranih zvaničnika, nosilaca izvršnih funkcija i savjetnika u institucijama vlasti BiH u obavljanju njihovih dužnosti.

Da bi se obezbijedila veća transparentnost vlasti i pristup građana informacijama, donesen je i Zakon o slobodi pristupa informacijama¹³ na državnom (2000. godine) i na entitetским nivoima (2001. godine). Ovi zakoni utvrđuju da je objavljivanje informacija u posjedu javnih vlasti opšte pravilo, dok su izuzeci od tog pravila precizno određeni zakonom i ne mogu se automatski primjenjivati. Također, sva tri zakona propisuju da «zakoni koji se usvoje nakon donošenja ovog zakona, a čija svrha nije izmjena ili dopuna ovog zakona, ni na koji način ne mogu ograničiti prava i obaveze utvrđene ovim zakonom».¹⁴

Dalje, na nivou države BiH donesen je i Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave u BiH¹⁵ i Zakon o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima FBiH i RS,¹⁶ kojim se želio osigurati kvalitetan, višenacionalni izbor lica u upravne organe javnih preduzeća u državnoj svojini.

¹¹ Odluka Ustavnog suda broj 24/03 od 22. septembra 2004. godine.

¹² *Službeni glasnik BiH* br. 16/02.

¹³ *Službeni glasnik BiH* br. 37/03, *Službene novine FBiH* br. 19/03, i *Službeni glasnik RS* br. 20/01.

¹⁴ čl. 26. st. 4. ZSPI BiH, čl. 25. st. 3. ZSPI FBiH i čl. 25. st. 4. ZSPI RS.

¹⁵ *Službeni glasnik BiH* br. 5/03, 42/03.

¹⁶ *Službene novine FBiH* br. 34/03 i *Službeni glasnik RS* br. 41/03.

2.2.2. Implikacije i negativni indikatori

Kakva je percepcija vladavine prava i transparentnosti javnih službenika u javnosti može se vidjeti iz *Studije percepcije korupcije*, koju je u junu 2004. godine objavio Transparency International. Prema ovoj studiji, 75% građana smatra da su službenici u zajedničkim organima BiH umiješani u korupciju, a isti je i procenat građana koji službenike u entitetskim upravama smatraju korumpiranim. U studiji se konstatiše da je «teško očekivati da građani imaju povjerenja u aktivnosti koje preduzima javni sektor u borbi protiv korupcije, uvezvi u obzir ovako loše mišljenje o njenim službenicima».¹⁷ U Studiji se dalje kaže:

Posebno zabrinjavaju rezultati istraživanja koji pokazuju da 52,3% građana BiH smatra da je Predsjedništvo BiH korumpirano, a 54,9% to isto smatra i za Vijeće ministara BiH. Situacija postaje još gora kad se uzme u obzir šta građani BiH misle o korumpiranosti entitetskih vlada i skupština entiteta. Entitetske vlade su korumpirane - smatra 57,9% građana BiH, dok 56,3% građana ima isto mišljenje za entitetske skupštine. Prema mišljenju građana najmanje je korumpirana Vlada Distrikta Brčko, mada je 37,1% građana mišljenja da i u ovoj instituciji korupcija postoji.¹⁸

Više o problemima korupcije vidjeti u odjeljku 11.

Analizirajući primjenu Zakona o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima u FBiH, Ombudsmani FBiH u Izvještaju za 2004. godinu ukazuju na niz problema. Tako, iako je donošenjem ovog Zakona trebalo eliminisati praksu «koja je imala za rezultat da se na pozicije članova upravnih odbora u javnim preduzećima imenuju lica bez odgovarajućih kvalifikacija, lica u sukobu interes»,¹⁹ i dalje su prisutni nepotizam i korupcija, ne poštuje se načelo zastupljenosti po svim vidovima, a cijeli se postupak imenovanja «odvija daleko od očiju javnosti u uskim krugovima političkih istomišljenika».²⁰ U Izvještaju se također kaže:

Ombudsmani Federacije BiH ocjenjuju da, i nakon skoro dvije godine od donošenja Zakona o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima, Vlada Federacije BiH i federalna ministarstva ne prihvataju osnovne demokratske principe koje uvodi zakon i da se i sada pokušava preko imenovanja na pozicije upravnih i nadzornih odbora ostvariti politički, rodbinski ili drugi uticaj i kontrola najznačajnijih firmi sa većinskom državnim kapitalom s ciljem prikrivanja posebno političke korupcije u većem broju javnih preduzeća. Zato je često kod imenovanja prisutan sukob interesa, pod izgovorom ‘usaglašavanja’ koja znače dogovaranja između političkih stranaka, a čine se i povrede Zakona o ravnopravnosti spolova i drugi vidovi diskriminacije.²¹

U posebnom izvještaju od 29. septembra 2004. godine Ombudsmani FBiH utvrdili su kršenje prava na pristup javnoj službi jedne univerzitalske profesorice, time što je izbor rektora Univerziteta izvršen protivno Zakonu o visokom obrazovanju i Pravilima Univerziteta, te da je umjesto kvaliteta kandidata prevladala politička moć. Ombudsmani su zaključili da je na ovaj način «ozbiljno ugrožena nezavisnost Univerziteta». Također su istakli da ovakav izbor rektora:

predstavlja potpunu ignoranciju Pekinške deklaracije i platforme za akciju koje je Vlada BiH usvojila i potpisala u septembru 1995. godine, a posebice Zakona o ravnopravnosti spolova u Bosni i Hercegovini, koji je na osnovu ove deklaracije i donesen 2003. godine. Poseban značaj i odgovornost u provedbi ovog zakona ima univerzitet kao obrazovna ustanova. Za 55 godina his-

¹⁷ Transparency International Bosna i Hercegovina, *Studija percepcije korupcije 2004. god.* str. 44 (<http://www.ti-bih.org>).

¹⁸ *Ibidem*, str. 45

¹⁹ *Izvještaj Ombudsmana FBiH o stanju ljudskih prava u FBiH za 2004. godinu*, juni 2005. godine; str. 7 (<http://www.bihfedomb.org>).

²⁰ *Ibidem*.

²¹ *Ibidem.*, str. 10.

torije Univerziteta u Sarajevu, niti jedna žena nije obnašala funkciju rektora. S obzirom na to da, po ocjeni Ombudsmana, prof. Lamija Tanović ima iste, ako ne i više stručne kvalifikacije u odnosu na izabranog rektora, ovo je bila prilika da se pokaže istinska privrženost i opredjeljenje u dosljednoj primjeni i provedbi Zakona o ravnopravnosti spolova u BiH.²²

Također, Izvještaj Ombudsmana FBiH ukazuje i na brojne slabosti u radu uprave:

...koje se nepovoljno odražavaju na brzo i jednostavno ostvarivanje prava građana i drugih subjekata kod organa i službi uprave. U nizu tih slabosti prisutna je glomazna i neracionalna organizacija, neadekvatna stručna sposobljenost zaposlenih, tako da u ukupnom broju zaposlenih sa visokim procentom učestvuju kadrovi sa SSS, što se nužno odražava na zapošljavanje većeg broja od stvarnih potreba, na neprofesionalnost u radu koja je praćena korupcijom, a u manjim mjestima i u ispolitanosti kadrova (...) Sve ovo ima za rezultat da ni stručni profili zaposlenih nisu uвijek uskladjeni sa prirodnom poslova koje ti kadrovi treba da obavljaju.²³

Izvještaj Ombudsmana FBiH za 2004. godinu navodi i da se «Zakon o slobodi pristupa informacijama u posjedu javnih vlasti u općinama, kantonima i u Federaciji BiH tokom 2004. godine primjenjivao neravnomjerno i nedosljedno, iako u cjelini ipak nešto bolje nego u prve dvije godine implementacije», što je sigurno ocjena koja se može dati i za drugi entitet i za nivo države BiH. Ombudsmani smatraju da se ovo pravo «nerijetko ograničava zbog nespremnosti većine organa vlasti s jedne strane i također, s druge, zbog sistema neusklađenosti drugih zakona sa ovim zakonom». U Izvještaju se navodi:

(...) Ombudsmani su se, međutim, susreli sa primjerima drugačijeg tumačenja Zakona o slobodi pristupa informacijama u kojima se javni organi (organi vlasti) pozivaju i na neke druge propise, zakone i podzakonske akte, kako bi opravdali nepostupanje i neprimjenjivanje Zakona o slobodi pristupa informacijama (kao što su Zakon FBiH o krivičnom postupku, Zakon FBiH o poreskoj upravi, Zakon FBiH o sudovima za prekršaje, Zakon FBiH o vrijednosnim papirima itd.).

Činjenica je također da je i zakonodavac, u nekim zakonima koji su doneseni naknadno, postupio sasvim suprotno od naprijed navedenog stava da se oblast slobode pristupa informacijama ne smije ograničiti nijednim zakonom ‘koji se usvoji nakon donošenja ovog zakona’. Zakon FBiH o krivičnom postupku i Zakon FBiH o poreskoj upravi su primjeri takvih zakona, jer su ograničili pravo na pristup određenim informacijama unaprijed i time ograničili prava utvrđena u Zakonu o slobodi pristupa informacijama te ga, na taj način, praktično relativizirali.²⁴

Ombudsmani također navode da su imali «blizu stotinu žalbi zbog postupaka organa vlasti, odnosno onih pravnih lica koja imaju javna ovlaštenja, ili su pod nadzorom javne vlasti. Dio ovih žalbi posljedica je upravo činjenice da se neki javni organi ‘ne osjećaju obaveznim’ da primjenjuju ovaj zakon ‘jer ih niko u to nije uputio, ili ih nije opomenuo.’»²⁵ U najvećem broju slučajeva žalbe su bile opravdane, a nakon intervencije Ombudsmana pravo na pristup je ostvareno «u percentu većem od 90%». Također, Ombudsmani naglašavaju trend povećanja broja žalbi iz godine u godinu, što smatraju s jedne strane pozitivnim, budući da pokazuje porast svijesti građana o ovom pravu, a s druge strane negativnim, jer pokazuje nespremnost i otpor dijela vlasti da ove zakone zaista i provodi.

²² Ombudsmani FBiH, *Posebni izvještaj o kršenju ljudskog prava jednakog pristupa javnim službama*, 28. septembar 2004. godine, str. 5.; izvor: (<http://www.bihfedomb.org>).

²³ *supra* nota 9., str. 13.

²⁴ *supra* nota 9., str. 31; vidjeti i posebni *Izvještaj Ombudsmana BiH o neusklađenosti ZKP i Zakona o poreskoj upravi sa ZSPI u FBiH*, objavljen 17. decembra 2004. godine; izvor: (<http://www.bihfedomb.org>)

²⁵ *supra* nota 9., str. 32.

2.3. Koliko su sudovi i sudstvo nezavisni od izvršne vlasti i od svih drugih uticaja?

2.3.1. Zakoni

Sudski sistem u Bosni i Hercegovini uspostavljen je kroz nekoliko sudske sistema koji reflektuju politički ustroj same države. Tako je sudstvo organizovano na državnom nivou, entitetskim nivoima i na području Distrikta Brčko.

Na državnom nivou sudstvo je organizovano kroz postojanje Ustavnog suda Bosne i Hercegovine i Suda Bosne i Hercegovine.

Ustavni sud Bosne i Hercegovine je najviši nivo sudske vlasti. Nadležan je za odlučivanje u sporovima koji proizlaze iz primjene (povrede) odredbi Ustava Bosne i Hercegovine između entiteta i između institucija u Bosni i Hercegovini. Ustavni sud Bosne i Hercegovine odlučuje i o pitanjima uskladenosti zakona sa Ustavom BiH, sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama i njenim protokolima, odnosno sa zakonima Bosne i Hercegovine.

Ustavni sud Bosne i Hercegovine može razmatrati presude svih sudova, po žalbama gdje se navodi da je došlo do kršenja Ustava i zagarantovanih ljudskih prava. Odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine su konačne i obavezujuće.

Sudije Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, kojih ima devet, biraju se na mandat od pet godina u parlamentima entiteta (iz FBiH 4 člana, iz RS 2 člana), a dodatna tri člana imenuje predsjednik Evropskog suda za ljudska prava.

Sud Bosne i Hercegovine osnovan je temeljem Zakona o Sudu Bosne i Hercegovine koji je stupio na snagu 8.decembra 2000. godine. Sud ima tri odjeljenja: krivično, upravno i apelaciono odjeljenje. Specifičnost Suda Bosne i Hercegovine je u tome da je to istovremeno i prvostepeni, i apelacioni, i kasacioni.

U Federaciji BiH i Republici Srpskoj postoji pet sudske instanci: u Federaciji BiH Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine, Vrhovni sud Federacije Bosne i Hercegovine,²⁶ 10 kantonalnih sudova, opštinski sudovi i sudovi za prekršaje; a u Republici Srpskoj Ustavni sud Republike Srpske, Vrhovni sud Republike Srpske²⁷, okružni sudovi, osnovni sudovi i prekršajni sudovi.

Prema Zakonu o sudovima Brčko Distrikta BiH,²⁸ na tom području postoje Osnovni sud Brčko Distrikta BiH i Apelacioni sud Brčko Distrikta BiH.

Od maja 2004. godine, kada je donesen Zakon o Visokom sudsakom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine,²⁹ izbor sudija i tužilaca u Bosni i Hercegovini u isključivoj nadležnosti Visokog sudske i tužilačke vijeća Bosne i Hercegovine (VSTV). Ovim Zakonom ukinuta su dotadašnja tri visoka sudska i tužilačka vijeća (jedno na državnom nivou i dva na entitetskom), koja su formirana u toku 2002. godine. Uspostava ovih vijeća bila je dio cijelokupnih reformi pravosudnog sektora u Bosni i Hercegovini, pod okriljem međunarodne zajednice i pod vodstvom Ureda Visokog predstavnika. Stoga je bila formirana i Nezavisna pravosudna komisija, čija je zadaća bila provesti proces reizbora svih sudaca i tužilaca u Bosni i Hercegovini. Da bi se omogućilo formiranje visokih sudske i tužilačkih vijeća, bilo je neophodno izmijeniti entitetske ustave, što je i učinjeno inter-

²⁶ Zakon o Vrhovnom sudu Federacije BiH, *Službene novine FBiH* br. 2/95, 9/96, 20/01 i 44/01.

²⁷ Zakon o sudovima i sudske službi, *Službeni glasnik RS* br. 13/00, 15/00, 16/00, 70/01, 77/02, 85/03, 114/03.

²⁸ *Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH* br. 4/00, 1/01, 10/01 i 5/02 i 6/02.

²⁹ *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 25/04

vencijom i odlukom Visokog predstavnika. Na taj je način po prvi put u Bosni i Hercegovini onemogućeno zakonodavnoj vlasti da vrši izbor sudaca i tužilaca, što je do tada bio slučaj.

Članovi VSTV-a, koje broji 15 članova, čine predstavnici sudova, tužilaštava, advokatskih komora, kao i dva člana koja biraju Skupština Bosne i Hercegovine i Vijeće Ministara Bosne i Hercegovine. Osnovna zadaća VSTV-a je da osigura nezavisno, nepristrasno i profesionalno pravosude u okviru svoje nadležnosti propisane Zakonom,³⁰ i to tako da VSTV, između ostalog:

1. imenuje sudije, uključujući predsjednike sudova, sudije porotnike i dodatne sudije u sve sudove na državnom, entitetskom, kantonalm, okružnom, osnovnom i općinskom nivou u Bosni i Hercegovini, uključujući Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine, sa izuzetkom ustavnih sudova entitetâ Bosne i Hercegovine;
2. imenuje glavne tužioce, zamjenike glavnog tužioca i tužioce u sva tužilaštva na državnom, entitetskom, kantonalm i okružnom nivou u Bosni i Hercegovini, uključujući i Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine;
3. daje prijedloge nadležnim organima u vezi sa njihovim predlaganjem i izborom sudija Ustavnog suda Republike Srpske i imenovanjem sudija u Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine. Prilikom izvršavanja svojih nadležnosti iz ovog stava Vijeće, prije davanja prijedloga, traži pismeno mišljenje odgovarajućeg ustavnog suda;
4. prima pritužbe protiv sudija i tužilaca, vodi disciplinske postupke, utvrđuje disciplinsku odgovornost i 4. izriče disciplinske mjere sudijama, sudijama porotnicima, dodatnim sudijama i tužiocima;
5. odlučuje o žalbama u disciplinskih postupcima;
6. odlučuje o privremenom udaljenju sa vršenja dužnosti sudija, sudija porotnika, dodatnih sudija i tužilaca.

Istim Zakonom ureduje se i nadležnost VSTV-a, kao i procedure za postupak izbora i imenovanja sudaca i tužilaca, te vrste prekršaja i disciplinski postupak protiv sudaca i tužilaca.

2.3.2. Implementacija

Pravosudni sistem Bosne i Hercegovine dugo je bio opterećen političkim pritiscima, direktno i indirektno. Naime, do otpočinjanja reformi pravosuda u Bosni i Hercegovini, početkom 2001. godine,³¹ izvršna politička vlast direktno je ostvarivala uticaj na rad pravosuda, pošto su izvršne političke vlasti vršile izbor i imenovanje sudija i tužilaca.³²

U tom pogledu bitno je istaći da su Zakon o sudovima i sudske službi Republike Srpske kao i Zakon o javnom tužilaštvu Republike Srpske stupili na snagu 2. juna 2002. godine, nakon što su izglasani u Skupštini Republike Srpske. Zakon o sudijskoj i tužilačkoj funkciji u Federaciji BiH proglašen je Odlukom Visokog predstavnika 17. maja 2000. godine, pošto je u Parlamentu Federacije BiH postojalo jako protivljenje odredbi kojom se komisijama za imenovanja na nivou

³⁰ *Ibidem*, čl. 17.

³¹ Za trenutak otpočinjanja konkretnih aktivnosti na reformi pravosuda može se računati 14. mart 2001. godine, kad je Odlukom Visokog predstavnika uspostavljena Nezavisna pravosudna komisija, mada su i do tada poduzimane određene aktivnosti u pravosudu (npr. aktivnosti Programa za procjenu sudskega sistema (JSAP) Misije Ujedinjenih nacija u BiH, aktivnosti Američkog udruženja pravnika ABA CEELI, Misije OSCE-a u BiH itd). Međutim, sve ove aktivnosti imale su karakter praćenja i savjetovanja bez direktnih uticaja, u smislu donošenja izvršivih odluka, na pravosude u BiH.

³² Nezavisna pravosudna komisija, *Konačni izvještaj o radu*, 2004.

Federacije omogućavalo sudjelovanje u procesu donošenju odluka o imenovanjima za mesta na kantonalm i općinskom nivou. Mada su ovi zakoni imali značajnih manjkavosti, njihovim donošenjem i stupanjem na snagu primijenjen je drugačiji pristup imenovanju sudija i tužilaca, odnosno započeta je depolitizacija procesa izbora i imenovanja u pravosudu, kao i uvodenje postupka utvrđivanja disciplinske odgovornosti.

Ovdje se nepobitno nameće pitanje odlučnije uloge međunarodne zajednice, koja je i inicirala ove procese i koja je u jednom trenutku odgovornost za primjenu pomenutih zakona prenijela na domaće institucije, mada je bilo iluzorno očekivati da postojeći domaći organi mogu odgovoriti nametnutoj obavezi.³³

Radi postizanja što veće nezavisnosti pravosuđa, pitanja plata i drugih primanja sudija i tužilaca riješeno je posebnim zakonima, kojim su uspostavljeni zasebni platni razredi za sudije i tužioce.

Uprkos uspostavljanju jedinstvenog Visokog sudskeg i tužilačkog vijeća Bosne i Hercegovine, koje ima nadležnost za imenovanje svih sudija i tužilaca u Bosni i Hercegovini, značajnu poteškoću u ostvarivanju nezavisnosti pravosuda predstavlja sistem finansiranja. Naime, opštinski i kantonalni sudovi u Federaciji BiH finansiraju se iz budžeta kantona, što ih čini ovisnim o lokalnim tijelima izvršne i zakonodavne vlasti. Ovakav sistem finansiranja pravosuda BiH je neadekvatan jer može dovesti do toga da građani nemaju jednak pristup pravdi. Tako je moguće da uskraćivanjem ili nerедovnim finansiranjem sudskeh organa na svom području lokalne političke vlasti direktno utiču na efikasnost rada suda, a samim tim i na pravo građana da imaju brz i učinkovit pristup pravdi.

Dalje, s obzirom da na državnom nivou ne postoji sistem za preraspodjelu sredstava iz bogatijih u siromašnije regije u zemlji, neki sudovi rade u relativno prihvatljivoj finansijskoj situaciji, dok drugi (zbog nedostatka sredstava) uopće ne funkcionišu. Ova situacija je otežana i zbog dugovanja koja su se gomilala u većem broju sudova.³⁴

Vaninstitucionalni položaj Visokog predstavnika neizostavno ima uticaja i na nezavisnost pravosuda, što automatski narušava princip vladavine prava. Vladavine prava ne može biti bez nezavisnog položaja sudova i autoriteta prava (*auctoritas iuris*) pošto nezavisni položaj sudova i autoritet prava čine normativnu granicu za političku vlast.³⁵ Postupanje Visokog predstavnika, na način na koji je to do sada činio, direktno narušava ovaj temeljni postulat vladavine prava. Naime, samo u 2002. godini Visoki predstavnik je donio oko 60 odluka kojima se mijenjaju postojeći, dopunjavaju i ukidaju važeći ili se, pak, donose novi zakonski propisi.³⁶ Nasuprot tome, Parlament Federacije BiH je donio 49 zakonskih propisa.³⁷ Također, Visoki predstavnik je u toku maja i jula 2002. godine suspendovao 14 sudija i jednog javnog tužioca zbog opstrukcija u provođenju mirovnog sporazuma.³⁸

Visoki predstavnik do sada je samostalno imenovao međunarodne sudije i tužioce u Sud Bosne i Hercegovine, odnosno Tužilaštvo Bosne i Hercegovine, pri čemu Visoko sudske i tužilačko vijeće kao nacionalno (državno) tijelo za izbor i imenovanje sudija i tužilaca nije imalo nikakvu ulogu.

³³ *Ibid.*

³⁴ Godišnji izvještaj Visokog sudskeg i tužilačkog vijeća BiH za 2004. godinu, www.hjpc.ba

³⁵ Miodrag Simović, *Ustavnopravni osnov vladavine prava u Bosni i Hercegovini kroz funkcionisanje ustavnih institucija*, www.soros.org.ba

³⁶ www.ohr.int

³⁷ UNDP Bosna i Hercegovina, *Izvještaj o humanom razvoju – milenijumski razvojni ciljevi - 2003.*

³⁸ *Studija sistema nacionalnog integriteta - Bosna i Hercegovina 2004* str. 64., Transparency International BiH (<http://www.ti-bih.org>).

Od prije nekoliko mjeseci ova situacija se donekle promijenila uspostavljanjem Ureda Registrara,³⁹ tako da sada Visoki predstavnik međunarodne sudije i tužioce imenuje na zajednički obra-zloženi prijedlog Registrara, predsjednika Visokog sudskeg i tužilačkog vijeća i predsjednika Suda Bosne i Hercegovine, odnosno glavnog tužioca Bosne i Hercegovine.

Međutim, uposlenici Ureda Visokog predstavnika, kao političkog tijela, doskora su neposredno učestvovali u krivičnim istragama predmeta koje vode međunarodni tužioci u Posebnom odjelu Tužilaštva Bosne i Hercegovine za organizovani kriminal, ekonomski kriminal i korupciju, mada za to nisu ovlašteni jer nemaju status ovlaštenih službenih osoba prema odredbama Zakona o krivičnom postupku Bosne i Hercegovine (član 20. ZKP BiH).⁴⁰

Unatoč tome što Zakon o Visokom sudsakom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine⁴¹ ne poznaje niti sadrži posebne odredbe o međunarodnim sudijama i tužiocima, tek u proteklom nekoliko mjeseci međunarodni sudije i tužioci su dali svečanu izjavu (član 47. Zakona o Visokom i tužilačkom vijeću) iako je Zakonom propisano da se svečana izjave daje prije preuzimanja dužnosti.

U smislu formalnih uslova i pravnih propisa ne postoje direktni mehanizmi uticaja izvršne vlasti na pravosude u Bosni i Hercegovini, osim u određenom smislu, kako je već pomenuto, na indirektan način, kroz finansiranje pravosuđa na entitetskim nivoima. S druge strane, vrlo je kratak period od uspostavljanja novog pravosudnog sistema (koji je još uvijek u fazi reforme), gdje još ne postoje egzaktni pokazatelji o modalitetima i/ili slučajevima ostvarivanja uticaja na rad i nezavisnost pravosuda. Pojedinačni slučajevi disciplinskih, pa čak i krivičnih postupaka, ni u kojem slučaju ne predstavljaju dovoljno jaku osnovu za tvrdnju da je pravosuđe izloženo političkim, nacionalnim, ekonomskim ili bilo kojim drugim uticajima na sistematski način. Istina, broj pritužbi Uredu disciplinskog tužioca VSTV-a raste, i u toku 2004. godine iznosio je 1.726 novih pritužbi: 1.528 protiv sudija i 178 protiv tužilaca,⁴² što je značajno više u odnosu na 2000. godinu, kada nije bio registrovan ni jedan disciplinski postupak.⁴³ Međutim, ovo nikako ne znači da u 2000. godini nije bilo povreda propisa već, jednostavno, u to vrijeme nije bilo odgovarajućih procedura za registrovanje i vodenje takvih postupaka.

Od ukupnog broja zaprimljenih pritužbi 14 je nađeno opravdanim te je proveden disciplinski postupak.

³⁹ Ured Registrara je osnovan na temelju Sporazuma između Visokog predstavnika za Bosnu i Hercegovinu i Bosne i Hercegovine, potpisanih 1. decembra 2004. godine, nadležan za upravljanje i pružanje usluga podrške Odsjeku I za ratne zločine i Odsjeku II za organizovani kriminal, ekonomski kriminal i korupciju Krivičnog i Apelacionog odjeljenja Suda Bosne i Hercegovine, kao i za pružanje usluga podrške Posebnom odjelu za ratne zločine i Posebnom odjelu za organizovani kriminal, ekonomski kriminal i korupciju Tužilaštva Bosne i Hercegovine.

⁴⁰ U vrijeme izrade ovog izvještaja odvija se reduciranje kapaciteta OHR-a za borbu protiv kriminala tako da se očekuje i smanjenje njihovog učešća u krivičnim istragama.

⁴¹ *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 25/04.

⁴² Povrede etike i dužnosti u 2004. godini koje su dovelo do pokretanja disciplinskog postupka protiv sudija i tužilaca u BiH, FBiH, RS i Brčko Distriktu, VSTV Ured disciplinskog tužioca (http://www.hjpc.ba/reports/pdf/bos_2004%20ethics%20brochure_22mar05.pdf).

⁴³ *Konačni izvještaj Nezavisne pravosudne komisije* iz novembra 2004. godine, (http://www.hjpc.ba/reports/pdf_final_report_eng.PDF).

2.4. Koliko je ravnoopravan i osiguran pristup građana pravdi, zakonskom procesu i pravnom liječku u slučaju lošeg upravljanja?

2.4.1. Zakoni

Ustav Bosne i Hercegovine garantuje pravo na pravično saslušanje u gradanskim i krivičnim stvarima i druga prava u vezi s krivičnim postupkom u članu II/3.e), a to pravo garantuju i ustavi entiteta. Intervencijom OHR-a u 2003. godini, bez izmjene Ustava BiH, nametnuti su, a zatim i usvojeni Krivični zakon BiH,⁴⁴ Zakon o krivičnom postupku BiH⁴⁵ i Zakon o parničnom postupku BiH,⁴⁶ a formirani su Sud BiH i Tušilaštvo BiH.⁴⁷ Navedeni sistemski zakoni na nivou države, uz usvajanje skoro identičnih takvih zakona na nivou entiteta i Distrikta Brčko BiH, doveli su do - po tekstu zakona - jedinstvenog pristupa, na nivou cijele države, problemu jednakosti svih građana pred zakonom i fer sudenju.

Principi pravičnog sudskega sudenja najvećim su dijelom našli svoje mjesto u sistemskim procesnim zakonima, posebno zakonima o krivičnom postupku BiH, FBiH⁴⁸ i RS⁴⁹ iz 2003. godine. Radi se o skoro identičnim zakonima, zasnovanim na istim principima, sa razlikama koje se tiču tehnikе, ali ne i suštine. Ovi zakoni su rađeni pod direktnim vodstvom i pod jakim uticajem međunarodne zajednice. Jedan od rezultata je da je *inkvizitorski* sistem zamijenjen *akuzatornim* sistemom, što je jedinstveno prihvaćeno kao pomak naprijed. Ipak, mora se ukazati na to da je krivičnopravna legislativa neobična mješavina kontinentalnog i anglosaksonskog prava, sa umetnutim institutima jednog sistema u okvire drugog. Takav hibrid, s mješavinom dva pravna sistema, fokusiran je u velikoj mjeri na pitanje ekonomičnosti, ponekad i nauštrb principa pravičnosti. Stoga ovaj krivičnopravni sistem već svoju nadogradnju i izmjene doživljava kroz odluke Ustavnog suda BiH,⁵⁰ a isto se može očekivati i od Evropskog suda za ljudska prava u Strasbourg, budući da nakon prijema u Vijeće Evrope bosanskohercegovački građani imaju pravo podnošenja aplikacija ovom Sudu ukoliko su nezadovoljni odlukama domaćih sudova.

Zakoni o parničnom postupku BiH, FBiH⁵¹ i RS⁵² u najvećem dijelu su bazirani na propisanim ustavnim principima, ali je gradansko sudovanje prilično marginalizovano u odnosu na krivičnopravnu oblast, na kojoj leži najjači fokus međunarodne zajednice. Izmjenama zakona data je prednost pretpostavljenoj *ekonomičnosti* i, za sada, još nedostignutoj brzini postupka, a manje na jednakosti i pravičnosti, što u konačnici može imati vrlo negativne posljedice.

Jedan od elemenata prava na pravično sudenje je i mogućnost dobijanja pravne pomoći radi pristupa sudu. U BiH ne postoji sistem pružanja pravne pomoći siromašnima i socijalno ugroženima. Zakoni o krivičnom postupku regulišu pitanja *službene odbrane* i predviđaju mogućnost postavljanja advokata od strane suda ne samo kada su krivičnim djelom zaprijećene odredene kazne, već uvijek *kada to interesni pravde nalažu*. Zakon o parničnom postupku RS predviđa mogućnost da se kao punomoćnik pojavi i predstavnik nevladine organizacije koja pruža pravnu pomoć, a Brčko Distrikt BiH ima Kancelariju za pružanje pravne pomoći, što neki smatraju uzorom za regulisanje sistema pravne pomoći u cijeloj BiH. Iako je bilo nekoliko pokušaja, u BiH još nije donesen zakon o pravnoj pomoći.

⁴⁴ *Službeni glasnik BiH* br. 37/03.

⁴⁵ *Službeni glasnik BiH* br. 36/03 i 56/03.

⁴⁶ *Službeni glasnik BiH* br. 36/04.

⁴⁷ više o organizaciji sudstva vidjeti u odjeljku 2.3. Studije.

⁴⁸ *Službene novine FBiH* br. 35/03.

⁴⁹ *Službeni glasnik RS* br. 50/03 i 111/04.

⁵⁰ vidi npr. Odluku Ustavnog suda broj AP-661/04 od 22. aprila 2005. godine (<http://www.ustavnisud.ba>).

⁵¹ *Službene novine FBiH* br. 53/03.

⁵² *Službeni glasnik RS* br. 58/03.

2.4.2. Implikacije i negativni indikatori

U kontekstu veoma složenog i erodirajućeg društvenog, političkog i ekonomskog sistema, što za rezultat ima nepredvidivo, enormno povećanje broja sudskeh predmeta svih vrsta, došlo je do stvaranja razjedinjenog sudskeg sistema, sa velikim brojem neriješenih predmeta; prenatrpani su i tromi sudovi, a građani nezadovoljni načinom na koji pravosude postupa.

Prije svega, činjenica je da, i pored intervencije OHR-a odnosno međunarodne zajednice, projekat *Sud BiH* nije faktor objedinjavanja sudskeh sistema Bosne i Hercegovine, već samo još jedan visoki, ali prvostepeni sud, nadležan za najteža krivična djela organizovanog kriminala i ratnih zločina. Ovaj Sud je ujedno i apelacioni sud za prvostepene odluke iz svoje nadležnosti i nema nikakve sistemske veze s Vrhovnim sudovima entiteta i drugim redovnim sudovima. Dakle, i dalje egzistiraju dva odvojena entitetska sudska sistema, sa vrhovnim sudovima na vrhu ili kraju postupka - odnosno tri, uključujući i odvojeni sistem Distrikta Brčko BiH, te tri odvojena, mada skoro ista pravna i zakonska sistema. (O reformi pravosuđa i organizaciji sudstva u BiH vidi odjeljak 2.3. ove Studije.) Može se konstatovati da je pažnja međunarodne zajednice i OHR-a kao jedinog arbitra, usmjerena najvećim dijelom na pitanja organizovanog kriminala na najvišem nivou i buduće aktivnosti u vezi sa sudenjem za ratne zločine pred Sudom BiH. Opšti kriminal, parnični, vanparnični i upravni postupak mnogo manje su u žiži interesovanja međunarodne zajednice.

Neophodno je ukazati i na problem na koji je ukazala Parlamentarna skupština Vijeća Evrope Rezolucijom 1384 o «jačanju demokratskih institucija u BiH». Naime, Rezolucijom je konstatovano da je «opseg OHR-a takav da, u svakom smislu, predstavlja vrhovnu instituciju sa ovlaštenjima u BiH» i da «skupština smatra da je nepomirljivo sa demokratskim principima da OHR bude u stanju da donosi izvršive odluke, a da za njih ne snosi odgovornost, niti obavezu da opravda njihovu validnost, a da pri tome nema pravnog lijeka».⁵³ U skladu s tim, zatraženo je od Venecijanske komisije da razmotri nekoliko ustavnih pitanja u BiH. U svom mišljenju, izjašnjavajući se o ovlaštenju OHR-a za donošenje zakona, Venecijanska komisija konstatiše da

demokratski princip suvereniteta naroda traži da zakone usvaja tijelo koje je narod izabrao. Član 3. Protokola br. 1 uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima traži da zakonodavno tijelo bira narod, a ovo pravo je lišeno svog sadržaja ako zakone usvaja neko drugo tijelo. Kao država članica VE, BiH je odgovorna za obaveze u odnosu na tu organizaciju i ovu obavezu mora ispunjavati država, a ne međunarodna zajednica.⁵⁴

Ovakav angažman OHR-a je, kako dalje navodi Venecijanska komisija, «temeljno inkompatibilan sa demokratskim karakterom države i suverenitetom BiH», te «postoji rizik da se stvori kultura ovisnosti inkompatibilna sa budućim razvojem».⁵⁵

Nažalost, bojazan je imao osnova utoliko što ovakva ovisnost predstavlja već prihvaćeno pravilo ponašanja domaćih zakonodavaca, izvršne, ali i sudske vlasti. Uključujući i Ustav BiH, navedeni sistemski zakoni su u najvećoj mjeri produkt inicijative, realizacije, koordinacije i donacija međunarodne zajednice. Kompletну aktivnost u ovom području nadzire u potpunosti međunarodna zajednica putem institucije OHR-a kao inicijatora, realizatora i tumača svih zakonskih promjena. U ovom svjetlu, pitanje djelovanja domaćih pravnih sistema, sistemskih zakona i njihova implementacija dobija sasvim drugo značenje.⁵⁶ (O ulozi OHR-a vidjeti i sekciju 2.2.)

⁵³ Rezolucija Vijeća Evrope broj 1384 (2004) o jačanju demokratskih institucija u BiH od 23. juna 2004. godine, tačka 13. Rezolucije (<http://www.assembly.coe.int>).

⁵⁴ Evropska komisija za demokratiju kroz pravo (Venecijanska komisija), *Mišljenje o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlaštenjima Visokog predstavnika*, broj CDL-AD(2005)004 od 11. marta 2005. godine, tačka 88., str. 20.

⁵⁵ *Ibidem*, tačka 90, str. 21.

⁵⁶ Više o ulozi međunarodne zajednice i saradnji sa domaćim vlastima vidjeti u odjeljku 14.

Značajan korektiv neadekvatnom postupanju pravosuđa bio je, do određene mjere, Dom za ljudska prava BiH, koji je odlučivao o aplikacijama protiv BiH i entiteta, ali ne i protiv postupanja OHR-a. Prema ustavnim rješenjima, uskladenost zakonskih rješenja sa ustavnim principima i njihovu primjenu primjereno standardima Evropske konvencije vršio je Dom, a po njegovom ukinjanju ostao je Ustavni sud BiH da kao najviša sudska instanca u zemlji, kroz svoju nadležnost, uključujući i apelacionu, štiti ljudska prava.⁵⁷

Značajno je ukazati na to da je, i pored izvršenih zakonskih promjena, vrijeme koje građani BiH provedu čekajući na donošenje konačne, pravosnažne presude veoma dugo. Dom za ljudska prava BiH u jednoj je od svojih odluka konstatovao da, prema članu 6. Evropske konvencije, država ima pozitivnu obavezu da organizuje svoj pravni sistem na takav način da svim ljudima omogući ne samo pravičan postupak u vezi s njihovim građanskim pravima i obavezama, nego i da jamči «razuman rok» tog postupka. Nedostaci u organizaciji pravosudnog sistema entiteta, odnosno države, ne smiju imati uticaja na poštivanje individualnih prava i sloboda predviđenih, između ostalog, Konvencijom i njenim članom 6, niti se smiju pripisati pojedincu.⁵⁸

U drugom predmetu Dom je, rješavajući o pitanju poštovanja razumnog roka, našao kršenje člana 6. stav 1. Evropske konvencije u tome što se u postupku podnosioca prijave, koji se odnosi na pravo ostvarivanja prenosa stanarskog prava, nije odlučilo u razumnom vremenskom roku, pošto upravni i sudske postupci nisu okončani i do datuma ove odluke traju 6 godina i 11 mjeseci,⁵⁹ odnosno da angažovanje vještaka finansijske struke i brojna ročišta koja su redovno zakazivana, ipak, ne čine predmet toliko složenim da bi postupak trebao da traje više od 6 godina.⁶⁰ Izvještaj Ombudsmana FBiH za 2004. godinu također ukazuje na kršenje prava na pravično sudsjenje time što postupci ponekad traju više od 10, pa i 15 godina.

Zvanični podaci o trajanju postupka pred sudovima u BiH, pa samim tim i o trajanju istrage, čekanju na sudsjenje, sudsjenju, žalbenom postupku, bilo po građanskoj tužbi ili krivičnoj optužbi, ako su zvanično i prikupljeni, nisu dostupni. Osim toga, u domaćem pravnom sistemu «ne postoji djelotvorno pravno sredstvo koje bi omogućilo apelantu da se žali zbog predugog trajanja postupka».⁶¹

Izvještaj Ombudsmana FBiH navodi da je krajem 2004. godine u općinskim sudovima Federacije BiH ostalo 467.138 neriješenih predmeta iz ranijih godina, dok je u kantonalnim sudovima ostalo neriješeno 14.304 predmeta. U Vrhovnom суду Federacije BiH na kraju 2004. godine ostalo je neriješeno 12.094 predmeta, od čega se 10.746 predmeta odnosi na neriješene upravne sporove koji datiraju još iz 1999. godine (devet predmeta). Dakle, ukupan broj neriješenih predmeta u sudovima Federacije na kraju 2004. godine iznosi 493.536.⁶²

Od stupanja na snagu novih zakona o parničnom postupku, a zbog nedovoljnog vođenja računa o ogromnom broju neriješenih predmeta i povećanju broja novoprimaljenih predmeta, sudovi nisu u mogućnosti poštovati propisane zakonske rokove za postupanje s predmetima. Na primjer, iako novi Zakoni o parničnom postupku propisuju stroge zakonske rokove za postupanje

⁵⁷ Dom za ljudska prava je bio tijelo uspostavljeno Aneksom 6. Opšteg okvirnog sporazuma za mir u BiH. Mandat Doma je prestao 31. decembra 2003. godine. U skladu sa Sporazumom između strana u skladu sa članom XIV Ancka 6., potpisanim 22. i 25. septembra 2003. godine i u januaru 2005. godine, Komisija za ljudska prava pri Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine je formirana sa mandatom da odluči po prijavama koje je primao Dom do 31. decembra 2003. godine. Više o tome vidjeti na (<http://www.hrc.ba/comission>).

⁵⁸ CH/99/1713, izvor: (<http://www.hrc.ba/comission>).

⁵⁹ CH/01/8054

⁶⁰ CH/00/4295

⁶¹ Odluka Ustavnog suda BiH broj 769/04 od 30. novembra 2004. godine (<http://www.ustavnisud.ba>).

⁶² *supra* nota 9, str. 18.

sudova po primljenim tužbama, praksa pokazuje da sudovi nisu u mogućnosti ispoštovati te rokove, u prvom redu zbog ogromnog broja nedovršenih predmeta, čime već u startu krše zakon. Nastojanje zakonodavca da u prvi plan stavi pitanje brzine postupka i ekonomičnosti kroz smanjenje broja sudija, i zanemarivanje trenda stalnog povećanja broja predmeta, te činjenice o postojanju više od 1.000.000 *starih* predmeta, u priličnoj mjeri obesnažilo je, ili bar dovelo u pitanje ustavno pravo građanina na pravično sudenje, javnu raspravu u razumnom roku - dakle pristup суду i jednakost pred zakonom.

Informacija o radu Tužilaštva/Tužiteljstva Bosne i Hercegovine u 2004. godini također je potvrda neefikasnosti, gomilanja predmeta, a formulacija «predmeti preneseni iz 2003. i ranijih godina», bez podataka o vremenskom trajanju istrage i suđenja, potvrđuje višegodišnje postupanje po predmetima. Prema ovoj informaciji, tužilaštva Republike Srpske u 2004. godini imala su u radu ukupno 15.334 predmeta, od toga 8.811 predmeta primljenih u rad u 2004. godini i prenesenih iz ranijih godina 6.523 predmeta (vidjeti tabelu u sekciji 2.1.). Riješena su 6.832 predmeta i ostalo neriješeno 8.502. Ovom broju treba dodati 37.061 predmeta po nepoznatim izvršiocima, s tim da je 29.170 predmeta koji su preneseni iz 2003. i ranijih godina. Protiv nepoznatih izvršilaca završeno je 5.492 predmeta, što znači da je ostalo nezavršenih 31.669. U istom periodu tužilaštva Federacije Bosne i Hercegovine su imala u radu ukupno predmete protiv 31.490 poznatih izvršilaca, od čega prenesenih iz 2003. godine 10.707 predmeta. U 2004. godini riješeno 13.169 prijava protiv poznatih izvršilaca, nasuprot čemu je ostalo neriješeno 18.321 prijava (vidjeti tabelu u sekciji 2.1.) Broj predmeta po nepoznatim izvršiocima u tužilaštvinama Federacije Bosne i Hercegovine iznosio je ukupno 69.192, i od toga 45.123 predmeta koji su preneseni iz 2003. i ranijih godina. Završeno je 17.082 predmeta. Broj nezavršenih predmeta koje su tužilaštva entiteta prenijela u 2005. godinu prelazi 110.000. Svaki tužilac u Federaciji BiH (slično je i u Republici Srpskoj), u projektu, ima u radu 595 predmeta, što dovoljno govori o nemogućnosti rada prema ustavnim i zakonskim principima. Teško se može govoriti o jednakosti građana pred zakonom i efikasnom pristupu pravdi u situaciji u kojoj tužilac, zbog ograničenog vremena i ogromnog broja predmeta, nema mogućnost poštivanja «razumnih rokova» i drugih elemenata prava na pravično postupanje i jednakost pred zakonom.

Prava građana na pravično suđenje u krivičnom postupku također mogu doći u pitanje primjenom novih zakona. U jednom predmetu Ustavni sud BiH utvrdio je kršenje prava na pravičan postupak time što je krivična presuda donesena isključivo na osnovu iskaza svjedoka koji je zaključio sporazum sa tužilaštvom o krivnji, kojim mu je izrečena zatvorska kazna ispod zakonskog minimuma, a zauzvrat je svjedočio protiv drugog lica. Obrazlažući svoju odluku, Ustavni sud je naveo:

Zakon uvodi institut sporazuma o priznanju krivice kao novinu u krivičnopravnom sistemu u Bosni i Hercegovini, a koji je, u određenoj mjeri, ekvivalent institutu «dogovorene krivnje» (plea bargaining) iz anglosaksonskog prava. Izvorno, a i u novom krivičnopravnom zakonodavstvu, temeljni ratio ovog instituta je smanjenje broja sudenja i pojedinjenje postupka. S druge strane, ovaj institut se u jurisdikcijama anglosaksonskog prava koristi i za dobijanje određenih informacija i svjedočenja protiv drugih lica, a u najvećem broju slučajeva organizirane kriminalne grupe ili mreže, što može biti veoma pozitivno. Međutim, kod pribavljanja dokaza ovim putem, odnosno kod obezbjedenja svjedočenja uz korištenje ovog instituta u zemlji kontinentalnog pravnog sistema, kao što je Bosna i Hercegovina, neophodno je i na ovakvu vrstu dokaza primijeniti druga, temeljna načela krivičnog procesnog prava, kao što su brižljiva i savjesna ocjena dokaza pojedinačno i u međusobnoj vezi, te princip in dubio pro reo. Kao što je već rečeno, primjenom načela slobodne ocjene dokaza, sudovi ne mogu apriori dati veću vrijednost ovom dokazu zato što je dobijen temeljem sporazuma o priznanju krivice sa svjedokom koji je ranije bio optužen za isto

djelo. Naprotiv, sudovi moraju i ovaj dokaz cijeniti na isti način i po istim pravilima koje Zakon predviđa za svaki drugi izvedeni dokaz, dakle, pojedinačno i zajedno sa drugim dokazima, te dovesti sve provedene dokaze u uzajamnu logičnu vezu.⁶³

U nekoliko predmeta Ustavni sud BiH je utvrdio postojanje kršenja prava na pristup sudu, zbog zakona koje je donijela BiH i njeni entiteti, a tiču se onemogućavanja izvršenja pravosnažnih sudske presude. Ustavni sud je u tim odlukama zaključio da «ne postoji efektivno pravno sredstvo koje bi omogućilo apelantima da se žale zbog neizvršenja pravosnažnog rješenja kojim je dozvoljeno izvršenje sudske presude», te da «nedostaci u organizaciji pravosudnog sistema entiteta, odnosno države, ne smiju uticati na poštivanje individualnih prava i sloboda utvrđenih Ustavom Bosne i Hercegovine, kao i zahtjeva i garancija iz člana 6. Evropske konvencije». Također, Ustavni sud je zaključio da «Evropska konvencija ne daje pravo državama članicama da donesu zakone kojima će se spriječiti izvršenje pravosnažnih sudske odluke donesenih u skladu s članom 6. Evropske konvencije», a da je u konkretnom slučaju upravo zakonom spriječeno izvršenje pravosnažne sudske odluke koja se odnosi na utvrđena potraživanja koja treba isplatiti iz budžeta».⁶⁴

Postavlja se i pitanje adekvatnosti zakonskog rješenja o određivanju pritvora, a u vezi sa standardima Evropske konvencije. Određivanje pritvora prema članu 5.1.c odnosi se isključivo na krivični postupak, kao prvi korak kojim se osoba lišava slobode, isključivo na osnovu postojanja *osnovane sumnje*. Ova klauzula omogućava hapšenje i tzv. *pritvor u istrazi*, a *osnovana sumnja* prepostavlja činjenice, odnosno informacije koje bi navele objektivnog posmatrača da smatra kako je odredena osoba mogla počiniti krivično djelo. Uočeno je da velik broj predmeta tužilaštva, u kombinaciji sa ograničenim vremenom, dovodi u pitanje objektivnu percepciju *osnovane sumnje*, u vezi sa presumpcijom nevinosti, što vrlo lako može dovesti do kršenja prava garantovanih Ustavom. Naročitu težinu ovome daju javni istupi predstavnika tužilaštava, koji u javnosti komentarišu optužnice i prije nego ih potvrde sudovi, što u nekim slučajevima može ne samo narušiti pravo na presumpciju nevinosti već dovesti u pitanje i samu istragu.

Posebno je pitanje produženja trajanja pritvora. Naime, nastavak trajanja pritvora može biti opravдан samo ako postoje posebni dokazi o stvarnim zahtjevima javnog interesa, koji, ne protiveći se presumpciji nevinosti, nadmašuju pravilo poštovanja pojedinačnih sloboda. Nastavak postojanja *osnovane sumnje* da je lice kojem je određen pritvor počinilo krivično djelo je zahtjev *sine qua non* za nastavak zakonitosti pritvora, ali nakon proteka određenog vremena to samo po sebi više nije dovoljno. Moraju se pokazati relevantni i zadovoljavajući osnovi koji opravdavaju lišenje slobode. Sud mora potvrditi da je tužilaštvo dokazalo *posebnu marljivost* u provodenju postupka, što najčešće, zbog pitanja organizacione prirode, dolazi u pitanje. Pitanje je utoliko kompleksnije što se radi o delikatnoj mjeri oduzimanja slobode licu s ciljem obezbjedenja njegovog prisustva i vođenja krivičnog postupka, a ne kažnjavanja.

Ustavni sud BiH uočio je problem u vezi s izvodenjem lica koje je lišeno slobode pred sudiju, odnosno drugo nadležno lice, kako to propisuje član 5. Evropske konvencije. U jednom predmetu, Ustavni sud je naložio da se apelant «najkasnije u roku od 24 sata od dana i sata prijema odluke, izvede pred nadležnog sudiju u skladu sa članom 5. stav 3. Evropske konvencije?», utvrdivši prethodno da mu je to pravo bilo uskraćeno. Naime, Ustavni sud BiH je zaključio da u Zakonu o krivičnom postupku «ne postoji striktna obaveza da se lice koje se pritvara mora izvesti pred sudiju, te da sudija poziva osumnjičenog samo u slučajevima nepreciznih, nejasnih ili nepotkrijepljenih prijedloga za određivanje pritvora», pa navodi:

⁶³ Odluka Ustavnog suda BiH broj AP-661/04 od 22. aprila 2005. godine.

⁶⁴ Odluka Ustavnog suda BiH broj AP-288/03 od 17. decembra 2004. godine i AP-464/04 od 17. februara 2005. godine.

U konkretnom slučaju nesporno je da je apelant uhapšen, da mu je određen i produžavan pritvor koji i sada traje, a da uopće nije izведен pred sudiju, kako to nalaže član 5. stav 3. Evropske konvencije. Takav slučaj ne može se pravdati time što odredbe Zakona o krivičnom postupku striktno ne propisuju izvođenje pred sudiju lica kojim se određuje pritvor, s obzirom na, prema članu II/I. Ustava Bosne i Hercegovine, direktnu primjenu odredbi Evropske konvencije.⁶⁵

Osnovni element za primjenu ustavnog principa o dostupnosti pravnog lijeka (član 13. Evropske konvencija) je tzv. materijalna djelotvornost, koja zahtijeva ne samo da pravni lijek bude dostupan u domaćem pravnom sistemu nego i da ga podnositac može djelotvorno iskoristiti. Princip koji se mora primijeniti u ovom slučaju jeste da prava iz Evropske konvencije moraju biti praktična i primjenljiva, a ne samo teoretska. Pravni lijekovi, koji su propisani zakonom i koji bi se mogli okvalifikovati kao djelotvorni, neće imati učinka ako se pravilno ne primjenjuju ili ako ih organi vlasti uopšte ne poštuju.

Osim toga, zakonska rješenja po kojim se žalbenim postupkom potpuno i konačno rješava spor, inspirisana su ekonomikom i potrebom *brzog i konačnog* rješenja, ali još nisu omogućila povećanje efikasnosti sudova, niti je napravljen kvalitativni pomak. Neefikasnost pravnih lijekova pojačava i činjenica da je broj neriješenih predmeta pred višim i vrhovnim sudovima enorman, te da se na rješavanje čeka godinama.

Specifičnost u ovom segmentu pravne aktivnosti u BiH uočila je i Venecijanska komisija u već spomenutom *Mišljenju o ustavnoj situaciji u BiH i ovlaštenjima OHR-a*. Naime, suprotno standardu i ustavnom principu o dostupnosti pravnog lijeka, OHR donosi i individualne odluke, najčešće o uklanjanju sa funkcije državnih i entitetskih službenika, izabranih političara, ranije i sudija i policajaca. Ove odluke ne podlježu žalbi, a uvjerenje je da redovni sudovi nisu nadležni da preispituju valjanost odluka Visokog predstavnika. Venecijanska komisija navodi da je razrješenje s posla funkcionera i drugih zvaničnika ozbiljno miješanje u njihova prava, te «da bi se zadovoljili demokratski standardi, mora postojati pravična rasprava na osnovu ozbiljnih osnova sa dovoljno dokaza i mogućnošću zakonske žalbe». Po ocjeni Venecijanske komisije, Visoki predstavnik «ne djeluje kao nezavisni sud» i ne ostavlja mogućnost žalbe. «Visoki predstavnik nije nezavisni sudija i nema demokratski legitimitet koji crpi od naroda BiH», pa stoga Venecijanska komisija ističe da «ne izgleda prihvatljivo da odluke koje se tiču prava pojedinaca, a koje donosi jedno političko tijelo, nisu predmet pravične rasprave ili barem minimalnog zakonskog procesa i analize pred nezavisnim sudom».

Međutim, čak i prije ovog mišljenja, Ustavni sud BiH je, rješavajući apelacije lica pogodenih ovakvim odlukama OHR-a, odlučio da te apelacije nisu dopustive zato što apelanti nisu iscrpili pravne lijekove, implicirajući na taj način da redovni sudovi imaju nadležnost odlučivati o odlukama Visokog predstavnika o razrješenju. Ustavni sud je naglasio da:

... ima nadležnost da ocjenjuje akte Visokog predstavnika kada on zamjenjuje domaće organe vlasti (vidi Odluku Ustavnog suda, broj U -9/00 od 3. novembra 2000, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine broj 1/01). Također, Ustavni sud ima nadležnost i da ocjenjuje usaglašenost svih akata sa Ustavom Bosne i Hercegovine, bez obzira na donosioča, sve dok je ova ocjena zasnovana na jednoj od nadležnosti navedenih u članu VI/3 Ustava Bosne i Hercegovine ...

[...]

Razmatrajući formalne aspekte osporene i sličnih odluka Visokog predstavnika, kao i posljedice koje iz njih proističu za lica na koja se odnose, Ustavni sud je mišljenja da takve odluke ozbiljno

⁶⁵ Ustavni sud BiH, Odluka o privremenoj mjeri broj AP 924/04 od 19. novembra 2004. godine i AP 1010/04 od 30.novembra 2004. godine (<http://www.ustavnisud.ba>).

otvaraju pitanja postojanja kršenja pojedinih prava i osnovnih sloboda iz Ustava Bosne i Hercegovine i Evropske konvencije. Između ostalog, Ustavni sud primjećuje da onemogućavanje pobijanja ovakvih odluka Visokog predstavnika ostavlja takva lica bez ikakve zaštite njihovih ljudskih prava i osnovnih sloboda. Takav pristup također ostavlja pojedinca bez ikakvog djelotvornog pravnog lijeka, čime se dovodi u pitanje osiguranje prava iz člana 13. Evropske konvencije. Slijedom toga, otvara se i pitanje postojanja kršenja prava o zabrani diskriminacije iz člana II/4 Ustava Bosne i Hercegovine.⁶⁶

Ako se u kontekstu svega navedenog, a naročito ključne uloge OHR-a u reformi pravosuda i sistemskih zakona, posmatra sudski segment sistema, neizbjegno dolazi do identičnog zaključka do kojeg je došla i Venecijanska komisija u svom mišljenju da ovakva praksa (tj. korištenje tzv. *bonskih ovlaštenja*) «ne odgovara demokratskim principima, kada se koristi bez zakonskog postupka i mogućnosti pravosudne kontrole». Ovo svakako ozbiljno ugrožava prava gradana na jednakost pred zakonom i pravo na pristup суду kako to Ustav BiH propisuje.

2.5. U kojoj mjeri krivičnopravni i kazneni sistemi u svome radu poštuju propisana pravila o nepristrasnom i jednakom tretmanu za sve?

2.5.1. Zakoni

U sklopu reforme krivičnog pravosuđa, početkom 2003. godine na snagu je stupio novi Zakon o krivičnom postupku Bosne i Hercegovine, koji je donio suštinske promjene u načinu vođenja krivičnog postupka. Ovim zakonom je ukinut institut istražnog sudske i nadležnost za vođenje istrage data je tužiocu, uveden je adversarni postupak i načelo jednakosti strana u postupku, uvedeni su novi pravni instituti kao što su sporazum o uslovima priznanja krivnje, kazneni nalog, zabrana suđenja u odsustvu i slično. Cilj uvođenja novih rješenja je jačanje vladavine prava kroz uspostavljanje efikasnijeg krivičnog postupka, gdje bi pravda bila dostupna svima i jednakata za sve.

Diskriminacija po bilo kakvom osnovu je zabranjena od službenih ili odgovornih osoba u institucijama Bosne i Hercegovine, i takvo postupanje je propisano kao krivično djelo Krivičnim zakonom BiH (čl. 145.). Analogne odredbe postoje i u krivičnim zakonima entiteta i Distrikta Brčko.

Odredbama Zakona o krivičnom postupku propisan je postupak lišenja slobode i trajanje lišenja slobode. Policijski organi imaju zakonsku obavezu da osobu lišenu slobode u roku od 24 sata privedu nadležnom tužiocu ili je puste. Nadležni tužilac osobu može zadržati najduže 24 sata, u kojem roku je mora saslušati, te predati sudu ili je pustiti na slobodu. Što se tiče trajanja pritvora u toku istrage, isti je ograničen na šest mjeseci. Ukoliko tužilac u ovom roku ne podnese optužnicu, pritvorena osoba mora biti puštena na slobodu. Nakon potvrđivanja optužnice pritvor može trajati najduže jednu godinu, bez obzira da li je presuda donijeta ili ne. Po donošenju prvostepene presude pritvor može najduže trajati dodatnih šest mjeseci, odnosno godinu dana od donošenja drugostepene presude kojom se prvostepena presuda ukida.

Zakon o krivičnom postupku, isto tako, propisuje postupak izvršenja pritvora, postupanja s pritvorenicima, prava i slobode pritvorenika kao i sudske nadzor nad izvršenjem mјere pritvora.

Izvršenje kaznenih sankcija propisuje se posebnim zakonima o izvršenju krivičnih sankcija. U Bosni i Hercegovini postoje takva četiri zakona: Zakon Bosne i Hercegovine o izvršenju krivičnih sankcija, pritvora i drugih mјera,⁶⁷ Zakon o izvršenju krivičnih sankcija u Federaciji

⁶⁶ Odluka Ustavnog suda BiH broj AP 759/04 od 29. septembra 2004. godine.

⁶⁷ Službeni glasnik BiH broj 13/05.

Bosne i Hercegovine,⁶⁸ Zakon o izvršenju krivičnih i prekršajnih sankcija u Republici Srpskoj⁶⁹ i Zakon o izvršenju krivičnih sankcija Distrikta Brčko.

2.5.2. Implementacija: pozitivni i negativni indikatori

U Bosni i Hercegovini postoji 14 zatvorskih institucija, i to osam u Federaciji BiH i šest u Republici Srpskoj. Na nivou Bosne i Hercegovine ne postoji nijedan državni zatvor, a zatvorenici po presudama Suda Bosne i Hercegovine kazne izdržavaju u entitetskim zatvorskim institucijama. Početkom ove godine izgrađena je pritvorska jedinica Suda Bosne i Hercegovine, s kapacitetom od 21 kreveta, a u toku su pripreme za izgradnju prvog državnog zatvora, s kapacitetom od 330 kreveta. Pritvorska jedinica Suda BiH izgrađena je u skladu evropskim standardima, te je omogućeno da svaki pritvorenik ima zasebnu ćeliju.

Sa 31. januarom 2005. godine u zatvorskim institucijama Federacije BiH nalazilo se 1.509 osoba, dok je kapacitet tih institucija 1.183 osoba. Očito je da u Federaciji BiH postoji problem smještaja, jer su postojeći kapaciteti nedovoljni u odnosu na trenutne potrebe. U isto vrijeme, u Republici Srpskoj smještajni kapaciteti su popunjeni sa 98%, odnosno u zatvorskim institucijama ovog entiteta nalaze se 1.052 osobe u odnosu na ukupan kapacitet od 1.073 mesta.⁷⁰ Od ukupnog broja osoba u pritvoru, oko 20% su osobe kojima još nije izrečena krivičnopravna sankcija.⁷¹ Trendovi porasta zatvorske populacije u Federaciji BiH i Republici Srpskoj, u zatvorskim stopama, te pregled popunjenošću kapaciteta, dati su u tabelama 2.2, 2.3, 2.4 i grafikonu 2.1.

Tabela 2.2: Trendovi porasta zatvorske populacije u Federaciji BiH

Godina	Ukupan broj zatvorenika	Stopa
1994.	626	(25)
1997.	754	(30)
2000.	1.041	(42)
2003.	1.369	(52)
2004.	1.509	(58)

Tabela 2.3: Trendovi porasta zatvorske populacije u Republici Srpskoj

Godina	Ukupan broj zatvorenika	Stopa
1998.	872	(67)
2001.	849	(65)
2003.	899	(64)
2004.	1.052	(75)

Tabela 2.4. Popunjenošć zatvorskih kapaciteta

	Popunjenošć	Kapaciteti	Stepen iskorištenosti
FBiH	1.509	1.183	113,1%
RS	1.052	1.073	98%

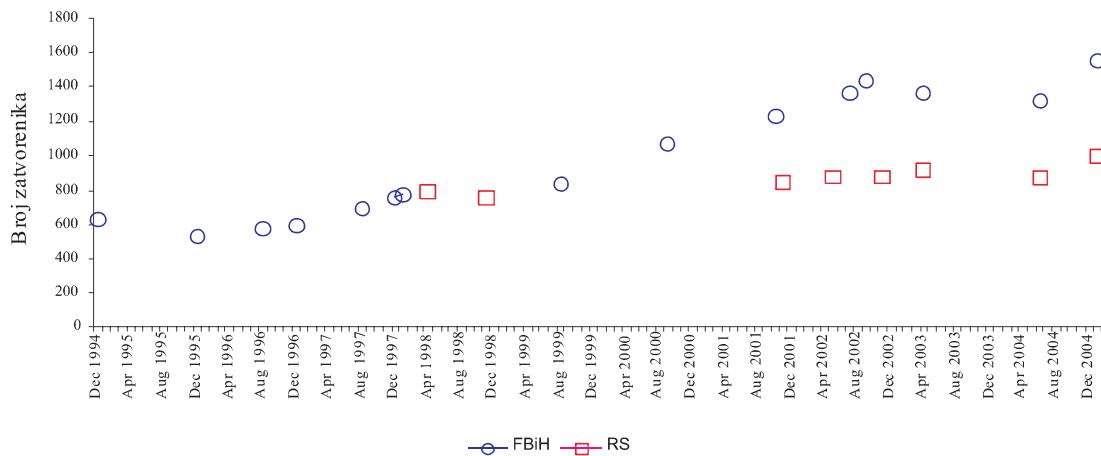
⁶⁸ Službene novine FBiH broj 44/98.

⁶⁹ Službeni glasnik RS broj 64/01 i 24/04.

⁷⁰ Prison Brief for Bosnia and Herzegovina (http://www.kcl.ac.uk/depsta/rel/icps/worldbrief/europe_records.php?code=129 i http://www.kcl.ac.uk/depsta/rel/icps/worldbrief/europe_records.php?code=128).

⁷¹ Barbara Nazareth Andrade de Oliveira, Prison Service: Bosnia and Herzegovina (<http://www.legislationonline.org/index.php?country=8&org=0&eu=0&topic=12>).

Grafikon 2.1: Trend zatvorske populacije u BiH



Negativni indikatori

U Bosni i Hercegovini još nije uslijedila reforma zatvorskog sistema, ni u pogledu pravnih niti institucionalnih reformi. Naime, u Bosni i Hercegovini, u stvari, postoje dva zatvorska sistema: zatvorski sistem Federacije BiH, sa svojim pravnim okvirom, i zatvorski sistem Republike Srpske, sa svojim nezavisnim pravnim i institucionalnim okvirom. Na nivou Bosne i Hercegovine ne postoji državna zatvorska institucija, mada je u proljeće 2005. godine došlo do uspostavljanja privtorske jedinice Suda Bosne i Hercegovine, koju administrira Ministarstvo pravde Bosne i Hercegovine. Distrikt Brčko kao zasebna administrativna i teritorijalna jedinica ima svoj Zakon o izvršenju krivičnih sankcija, ali na području Distrikta ne postoji nijedna zatvorska institucija.

Što se tiče poštivanja standarda o pravima zatvorenika i pritvorenih osoba, propisanih kako u nacionalnom zakonodavstvu⁷² tako i međunarodnim standardima,⁷³ zabilježen je određen broj slučajeva gdje je došlo do kršenja tih prava. Obim i vrsta ovih slučajeva ne ukazuju da se u Bosni i Hercegovini ozbiljno narušavaju prava pritvorenih i osudjenih osoba, a što proizlazi iz posljednjeg Izvještaja Evropskog komiteta o prevenciji mučenja i nehumanog i degradirajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT) za Bosnu i Hercegovinu.⁷⁴

Kao najozbiljniji slučaj se u ovom Izvještaju navodi postupak uprave i stražara Kazneno-pravnog zavoda u Zenici 11. februara 2003. godine. Nakon pobune zatvorenika, koja je rezultirala značajnom materijalnom štetom, u noći 21. februara 2003. godine Uprava zatvora je izvršila odvajanje 50 zatvorenika koje su smatrali *organizatorima i vodama* pobune. U operaciji je učestvovalo oko 170 zatvorskih stražara, od kojih su neki dovedeni iz drugih zatvorskih institucija, a kao rezultat toga 24 zatvorenika smješteni su u izdvojene prostorije (prostorije za tzv. pojačani tretman nadzora i samice), gdje su držani 90 dana. Ostalih 26 zatvorenika premješteno je u druge zatvorske institucije na području Federacije Bosne i Hercegovine. Pretpostavlja se da su u ovom slučaju zatvorski čuvari značajno prekoračili svoje ovlasti, pošto su zatvorenici vezani lisicama i premlaćivani. U službenom izvještaju o dogadaju uopšte se ne navodi da je bilo upotrebe sile. Zabrinjavajuće je da istraga o ovom slučaju nije provedena. U odgovoru vlasti Bosne i Hercegovine

⁷² Zakoni o izvršenju krivičnih sankcija u BiH, Federaciji BiH, Republici Srpskoj i Distriktu Brčko.

⁷³ Evropska zatvorska pravila i Evropska konvencija o osnovnim ljudskim pravima i slobodama.

⁷⁴ Council of Europe, *Report to the Government of Bosnia and Herzegovina on the Visit to Bosnia and Herzegovina Carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 27 April to 9 May 2003*, CPT/Inf (2004) 40.

na navedeni Izvještaj opravdava se postupak zatvorskih stražara u ovom slučaju, obrazlažući to okolnostima i potrebom da se kontrolišu pobuna i nemiri među zatvorenicima. Ono što se ne navodi je činjenica da se pobuna desila 11. februara, a da je do odvajanja *organizatora i voda* pobune došlo 21. februara 2003. godine.⁷⁵

Drugi značajan problem je što se u Bosni i Hercegovini neuropsihijatrijski bolesnici i mentalno neuračunljive osobe kojima je izrečena sudska mjera obaveznog psihijatrijskog liječenja i držanja u zatvorenoj ustanovi drže u zatvorskim institucijama zbog nepostojanja specijaliziranih ustanova za njihov smještaj. Ovo je naročito izražen problem u Federaciji BiH, gdje su ove osobe smještene u Kazneno-popravnem zavodu Zenica. Ovakvo rješenje ne udovoljava standardima bolničke ustanove ni u pogledu higijenskih uslova ni u smislu organizacije aktivnosti i tretmana ovih bolesnika.⁷⁶

Posebno je ozbiljno pitanje maloljetnika i njihovog smještaja u pritvorske i zatvorske institucije. Naime, u Bosni i Hercegovini ne postoji nijedna zasebna ustanova za njihov smještaj, tako da se maloljetne osobe najčešće drže skupa sa odraslim pritvorenicima i/ili zatvorenicima. Maloljetnicima koji se nalaze u pritvoru nije omogućeno učešće u obrazovnom procesu, odnosno njihovo obrazovanje. Također su zabilježeni slučajevi da maloljetnici kojima je odredena neka od vaspitno-obrazovnih mjeru istu izdržavaju ili u redovnim zatvorskim institucijama ili u centrima (domovima) za smještaj napuštene i nezbrinute djece.

2.6. Koliko je razvijeno uvjerenje građana da će pravni sistem donijeti pravednu i djelotvornu presudu?

Garant ostvarivanja i zaštite ljudskih prava i sloboda je nezavisno i samostalno sudstvo. Povjerenje građana u pravosuđe direktno je zavisno od nivoa efikasnosti pravosuda. Ono trenutno ne uživa značajnu podršku javnosti. Podaci navedeni u publikaciji *Sistem ranog upozoravanja* UNDP-a za posljednji kvartal 2004. godine potvrđuju da «građani Bosne i Hercegovine (...) pokazuju nizak nivo povjerenja u institucije Bosne i Hercegovine (...) Tek policija i sudstvo imaju natpolovičnu podršku građana (policija 61,7%, sudstvo 57,5%)...» Ovo je samo konstatacija o nešto boljem rejtingu sudstva u konkurenciji drugih državnih institucija, ali se ne može reći da je potvrda povjerenja.

Problem nefukcionisanja sudstva, koji se osobito manifestovao prvih poslijeratnih godina, uzrokovao je gubljenje povjerenja građana u rad sudova. To je bila posljedica načina imenovanja sudija, koji su imenovani u velikoj mjeri prema političkoj podobnosti i zavisno od nacionalne pri-padnosti, njihove nedovoljne stručnosti, zatim izuzetno velikog broja neriješenih predmeta na kraju svake godine, ali i lošeg finansijskog položaja sudova, itd.

Evidentno je da reforma pravosuđa nije još pokazala očekivane efekte.⁷⁷ Zaostaci u sudovima su uvećani, trajanje postupka produženo, troškovi i dugovi su porasli. Ipak, reforma pravosuđa najslabije se osjeća na razini općinskih sudova. Iz godine u godinu raste broj građana koji se žale posebno na rad općinskih sudova, uskraćeno pravo na pravično suđenje, jednakost pred zakonom, efikasnost i profesionalnost sudova i sudija. U Izvještaju Ombudsmana FBiH za 2004. godinu navodi se da je povećan:

⁷⁵ Inicijalni izvještaj Vijeća ministara Bosne i Hercegovine o primjeni medunarodnog Pakta o građanskim i političkim pravima u Bosni i Hercegovini za period od 1994. do 2004 godine. str.25, (<http://www.mhrr.gov.ba/PDF/ICCPR-%20B%20-.pdf>).

⁷⁶ Ibidem, kao i Posebni izvještaj Ureda Ombudsmana Federacije BiH o kršenju prava lica u izvršenju mјere bezbjednosti obaveznog psihijatrijskog liječenja i čuvanja u zdravstvenoj ustanovi kojima je ta mјera izrečena u sudskom postupku, (<http://www.bihfedomb.org/bos/reports/special/lijecenje.htm>).

⁷⁷ Više o problemima u reformi pravosuđa vidjeti u odjeljku 2.3.

(...) broj žalbi u kojima su građani kao odgovornu stranu za kršenje prava označili sudove u Federaciji. Iskazano statistički, u 2003. godini, u odnosu na sveukupan broj primljenih žalbi, na sudove se odnosilo 27%, dok je u 2004. zaprimljeno 1.695 žalbi u kojima je obuhvaćeno 2.207 osoba, što je 30,15% u odnosu na ukupan broj primljenih žalbi i veći je za oko 3% u odnosu na 2003. godinu. Tako se, primjera radi, 1.360 osoba žalilo na povredu prava na efikasnu zaštitu od strane sudova, 650 osoba na povredu prava na pravičnu raspravu u razumnom roku, 141 osoba na povredu prava na pravičan kazneni postupak ...⁷⁸

Kvantitativne pokazatelje nezadovoljstva građana vršenjem pravde sudovi i dalje pravdaju velikim brojem neriješenih predmeta koji se prenose iz godine u godinu, a uzrok za to vide u nedovoljnem broju sudija, ili u neodgovarajućoj zakonskoj regulativi kojom se nepotrebno proširuje nadležnost sudova, iako bi te sporove mogli rješavati i drugi organi vlasti ili medijacija.

Podaci iz navedenog izvještaja Ombudsmana o broju neriješenih predmeta na kraju 2004. godine u općinskim sudovima Federacije BiH (slična situacija je i u RS), po kojima nije završeno 467.138 predmeta iz ranijih godina, te podatak da je u kantonalnim sudovima ostalo neriješeno 14.304 predmeta, svakako nisu razlog za zadovoljstvo reformom pravosuda, niti doprinose porastu povjerenja građana u sudski sistem. Činjenica da su u Vrhovnom судu Federacije BiH na kraju 2004. godine ostala neriješena 12.094 predmeta (od čega se 10.746 predmeta odnosi na neriješene upravne sporove, među kojima i 9 iz 1999. godine) i da su zaostaci uvećani, ukazuje na slabe domete reforme. Navedene brojke, odnosno latentno stanje direktno utiče na raspoloženje građana, posebno učesnika u postupcima, i njihovu percepciju neefikasnog sudstva. Izjava predsjednika VSTV od 25. februara 2005. godine da je Vijeće «primilo oko 5.000 pritužbi na rad sudija i tužilaca», u prosjeku 5 pritužbi po nosiocu pravosudne funkcije, također je jedan od pokazatelja stepena nepovjerenja građana u pravosude.

Prema ovoj izjavi, predsjednik VSTV-a smatra da su «najveći problemi sudova manjak novca i problemi u komunikaciji s građanima, advokatima, tužiocima i medijima», kao i «osjetljivost sudija na disciplinske postupke, jer iako mjesечно primaju više od stotinu pritužbi građana koji se žale na odgovlačenje i reaguju jer postupci dugo traju, 98% pritužbi nije utemeljeno». Prebacujući odgovornost za stanje u sudstvu na građane, advokate, tužioce i medije i zanemarujući podatak da je *utemeljeno* 2% pritužbi VSTV-u, a da to u biti predstavlja brojku od oko stotinu opravdanih pritužbi, predsjednik VSTV daje, u stvari, potvrdu tačnosti postojanja značajnog nezadovoljstva građana funkcionisanjem sudskog sistema.

Pitanje nedostatka povjerenja građana u sudstvo, te nezavisnost i nepristrasnost ove grane vlasti, sigurno je uzrokovano i sveprisutnim uvjerenjem javnosti da su sve institucije u BiH i njenim entitetima, pa i sudstvo, direktno zavisni od Ureda Visokog predstavnika, te manifestacijom ovlaštenja Visokog predstavnika na način na koji se to radi.⁷⁹ Većem povjerenju sigurno ne doprinosi ni način izbora stranih sudija i tužilaca na Sud BiH, a sam postupak njihovog izbora vrlo je upitan i netransparentan i predstavlja izvor brojnih kontroverzi.⁸⁰

⁷⁸ *supra* nota 9, str. 17.

⁷⁹ O odnosima domaćih vlasti i Ureda Viskog predstavnika vidjeti više u dijelu 14.

⁸⁰ Vidjeti više u dijelu 2.3. ove studije.

2.7. Koje se mjere - ako ikakve - poduzimaju da se riješe javno identifikovani problemi u ovom polju, i koji stepen političkog prioriteta i javne podrške one imaju?

Stanje u funkcionisanju pravosuda zahtijevalo je korjenite promjene, reformu pravosuda u BiH koja je započela 1998. godine. Međutim, progres u reformi pravosuda ostvaren je tek posljednjih godina, nakon utemeljenja Visokog sudskog i tužilačkog vijeća Bosne i Hercegovine, prije svega uspostavom Suda Bosne i Hercegovine i Tužilaštva BIH, te Odjeljenja za ratne zločine pri tom sudu. Jedan od prvih koraka u reformi bio je ponovni izbor sudija i tužilaca, a istovremeno je vodena i reforma zakonodavstva, koja je unijela sistemske novine u procesne zakone.

Prema ocjeni Vijeća Evrope, inauguracija Odjeljenja za ratne zločine Suda BiH i Posebnog odjeljenja za ratne zločine Tužilaštva BiH, koja je održana 9. marta 2005. godine, predstavlja «najznačajniji događaj u oblasti reforme pravosuda u BiH u posljednjih nekoliko mjeseci».⁸¹ Tako su, dakle, ispunjeni svi neophodni institucionalni i pravni preuslovi za gonjenje ratnih zločina u BiH u skladu s najvišim međunarodnim standardima. Time je BiH postala prva zemlja u regiji koja je punopravni partner ICTY u gonjenju haških optuženika u potpunosti vlastitim snagama.⁸²

Proces ponovnog imenovanja sudija i tužilaca od strane Visokog sudskog i tužilačkog vijeća (VSTV) gotovo je priveden kraju prije godinu dana, te je ostalo još da se imenuje 80 sudija. Broj sudijskih pozicija je smanjen za 30%, a 20% preostalih mesta je popunjeno novim sudijama. U toku je više disciplinskih postupaka, uglavnom zbog neetičkog ponašanja. Dužnost glavnog disciplinskog tužioca obavlja je stranac, a VSTV je u avgustu 2005. godine imenovalo domaćeg sudiju na ovo mjesto.⁸³

Sudovi i tužilaštva su i dalje bez dovoljnog broja uposlenika i bez dovoljno sredstava. Nakon što su odlukom Visokog predstavnika u decembru 2004. godine zamrzнуте plate sudijama, Radna grupa, sastavljena od predstavnika državnog i entitetskih ministarstava pravde i pravosuda, dogovorila je smanjenje plata sudija za 10% kako bi se smanjili kadrovski troškovi i omogućilo finansiranje ostalih operativnih troškova suda i tužilaštva. Od 2007. godine pravosude u BiH će isključivo finansirati država.⁸⁴

Budući da reformom ipak nije postignut napredak u pitanju neriješenih predmeta i izvršenja presuda, Evropska komisija će uložiti nekoliko miliona eura u uvodenje informacione tehnologije u sudsku upravu. VSTV predlaže stvaranje jedinstvenog Centra za obuku sudija i tužilaca u BiH, koji bi se finansirao iz državnog budžeta od 1. januara 2006. godine. Vijeće Evrope, u saradnji sa Evropskom komisijom, imalo je značajnu ulogu u pružanju podrške za postojeća dva centra za obuku, uglavnom kroz pomoć u aktivnostima obuke (za sudije i tužioce) i u uspostavi sistema početne obuke (za buduće sudije i tužioce).⁸⁵

Postojeći entitetski centri za obuku sudija i tužilaca svake godine organizuju stručno usavršavanje sudija i tužilaca. Centri, pod nadzorom Vijeća Evrope, izrađuju nastavni plan i program i provode nastavu za stručno usavršavanje, garantujući sudijama i tužiocima održavanje i proširivanje znanja iz oblasti tehnike, kulture i društvenih odnosa, koje im je neophodno za obavljanje dužnosti. Za sudije i tužioce organizuje se nastava iz oblasti tumačenja i primjene materijalnih i procesnih zakona, etičkih standarda za sudije i tužioce, najnovijih naučnih i stručnih dostignuća u oblasti prava, sudske i tužilačke prakse drugih zemalja, te drugih oblasti koje određuju upravni odbori.

⁸¹ Bosna i Hercegovina: Ispunjavanje obaveza i provedba postprijemnog programa o saradnji, Vijeće Evrope, Informativni dokumenti, SG/Inf(2005), Izvještaj od 15.04.2005.god., st. 76-80.

⁸² Ibidem.

⁸³ izvor: <http://www.hjcp.ba/pr/preleases/>

⁸⁴ supra nota 43, stav 81.

⁸⁵ Ibidem, stav 82.

Još jedna mjera koja je usmjerena na postizanje veće efikasnosti i brže rješavanje starih predmeta pred sudovima je imenovanje dodatnih sudija. Prema projekcijama Nezavisne sudske komisije, pretpostavljalо se da će biti imenovano oko 60 dodatnih sudija, koji bi rješavali nagomilane neriješene predmete u sudovima. Mali broj do sada imenovanih dodatnih sudija ne ukazuje na to da je problem neriješenih predmeta riješen, nego na to da izvršne i zakonodavne vlasti nisu obezbijedile finansijska sredstva za potrebne dodatne sudije. Ovaj proces imenovanja dodatnih sudija je u toku, a VSTV je izvjestio u julu 2005. godine da je imenovalo 12 redovnih i 28 dodatnih sudija na razne sudove u BiH.⁸⁶

Jedna od mјera koja će se preduzeti u vezi s jačanjem nezavisnosti sudstva odnosi se na sudski budžet. Ubuduće (u skladu sa entitetskim zakonima o sudovima - ovaj zakon je još uvijek u zakonskoj proceduri u Federaciji BiH - kao i Zakonom o VSTV-u) svaki će sud podnosići svoj prijedlog budžeta nadležnom ministarstvu pravde, zajedno sa komentarima VSTV-a. Također, nadležni parlamenti će svakom суду odobravati njegov pojedinačni budžet.

Što se tiče problema u vezi sa zatvorskim sistemom, važno je reći da je usvojen je i novi državni Zakon o izvršenju krivičnih sankcija, koji je elaboriran uz pomoć stručnjaka Vijeće Evrope. Što se tiče pritvorskih jedinica, u toku je proces reforme zatvora, koji predvodi Vijeće Evrope. Međutim, u BiH još uvijek ne postoji jasna strategija prema problematici zatvora. Takvom jednom strategijom otvorilo bi se pitanje stvaranja jedinstvene zatvorske uprave za BiH, razmotrile mјere alternativne zatvoru i elaborirao nacionalni (državni) Akcioni plan za borbu protiv droge. Montažna pritvorska jedinica zatvorenog tipa sa 21 krevetom je u funkciji od februara 2005. godine, kako bi se zadovoljile potrebe novouspostavljenog Odjeljenja za ratne zločine, a koristit će se i za pritvorenike u predmetima organizovanog kriminala u zavisnosti od raspoloživog prostora. Istovremeno, traže se međunarodni donatori za izradu projekta za izgradnju zatvora i pritvorske jedinice zatvorenog tipa na nivou BiH za oko 400 osoba.⁸⁷

Sve mјere koje se preduzimaju na poboljšanju stanja u sudstvu vlasti i domaći političari javno podržavaju i zalažu se za njih. Međutim, ono što zaista pokreće te promjene jeste angažman međunarodne zajednice; to, s jedne strane, jeste dobro jer pokreće promjene, ali s druge strane predstavlja teškoću, između ostalog, i zato što se nameću određena rješenja koja mogu izazvati probleme kod implementacije.

⁸⁶ *supra* nota 45.

⁸⁷ *supra* nota 43, st. 90-92.

Bibliografija:

Institucija Ombudsmena FBiH. *Izvještaj o aktivnostima Ombudsmana FBiH za 2004. godinu i ocjena stanja ljudskih prava u Federaciji BiH* <http://www.bihfedomb.org/bos/reports/2004/rpt_2004main.htm>. (juni 2005)

Institucija Ombudsmena FBiH. *Posebni Izvještaj o neusklađenosti ZKP i Zakona o poreskoj upravi sa Zakonom o slobodi pristupa informacijama u FBiH* 17. decembra 2004.

Institucija Ombudsmena FBiH. *Posebni izvještaj o kršenju ljudskog prava jednakog pristupa javnim službama* 28. septembar 2004.

UNDP. *Sistem ranog upozoravanja* Izvještaj za posljednji kvartal 2004. godine. Sarajevo: UNDP. 2005

Evropska komisija za demokratiju kroz pravo (Venecijanska komisija). *Mišljenje o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlaštenjima Visokog predstavnika*, broj CDL-AD(2005)004 od 11. marta 2005.

Vijeće Evrope. *Rezolucija Vijeća Evrope broj 1384 o jačanju demokratskih institucija u BiH* od 23. juna 2004. <<http://www.assembly.coe.int>>. (maj 2005)

Vijeće Evrope, Bosna i Hercegovina. «Ispunjene obaveza i provedba postprijemnog programa o saradnji, Vijeće Evrope.» *Informativni dokumenti SG/Inf(2005)*. Izvještaj od 15. aprila, 2005.

Transparency International Bosna i Hercegovina. *Studija percepcije korupcije za 2004* <<http://www.ti-bih.org>>. (maj 2005)

Univeristy of London. King's College London. International Centre for Prison Studies. «Prison Brief for Bosnia and Herzegovina.» *World Prison Brief*

<http://www.kcl.ac.uk/depsta/rel/icps/worldbrief/europe_records.php?code=129>. (juni 2005)

<http://www.kcl.ac.uk/depsta/rel/icps/worldbrief/europe_records.php?code=128>. (juni 2005)

Barbara Nazareth Andrade de Oliveira. *Prison Service: Bosnia and Herzegovina* <<http://www.legislationonline.org/index.php?country=8&org=0&eu=0&topic=12>>. (juli 2005)

Ministarstvo pravde, Ured koordinatora za reformu javne uprave. *Funkcionalna analiza sektora pravosuđa u BiH* Sarajevo: Ured koordinatora za reformu javne uprave, Publikacija broj 8.

Crisis Group Europe. *Bosnia's Stalled Police Reform: No Progress, No EU* Crisis Group Europe Report N°164, 6. septembar 2005.

Vijeće Evrope. *Action Plan on the Reform of the Prison System in Bosnia and Herzegovina: Second Meeting of the Joint Steering Group on Prison Reform in BiH 2002* Vijeće Evrope, 2003. <http://www.coe.int/T/E/Legal_affairs/Legal_co-operation/Prisons_and_alternatives/Technical_co-operation/Bosnia_and_Herzegovina/BH_2nd_JSG_%20meeting%20_report.pdf>. (avgust 2005)

Walmsley, R.. *World Prison Population List* London: Home Office, 1999.

Walmsley, R.. *World Prison Population List* 2nd ed., London: Home Office, 2000.

Walmsley, R.. *World Prison Population List* 3rd ed., London: Home Office, 2002.

Walmsley, R. *World Prison Population List* 4th ed., London: Home Office, 2003.

Walmsley, R. *World Prison Population List* 5th ed. London: Home Office, 2003.

Walmsley, R. i I. Kriznik. *Report of a Council of Europe Cooperation Visit to Prisons and Other Institutions in the Federation of Bosnia and Herzegovina* Strasbourg: Council of Europe Directorate of Legal Affairs, 1998.

Walmsley, R. i D. Nestorovic. *Report of a Council of Europe Cooperation Visit to Prisons and Other Institutions in Republika Srpska* Strazbur: Council of Europe Directorate of Legal Affairs, 1998.

Zakoni

Ustav Bosne i Hercegovine

Ustav Federacije Bosne i Hercegovine

Ustav Republike Srpske

Statut Brčko Distrikta

Zakon o državnoj službi u institucijama BiH *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 12/02, 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04 i 37/04

Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave u BiH *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 5/03, 42/03

Zakon o državnoj službi u FBiH *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine* br. 29/03, 39/04 i 54/04

Zakon o administrativnoj službi u upravi organa RS *Službeni glasnik Republike Srpske* br. 16/02 i 62/02

Zakon o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima FBiH *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine* br. 34/03

Zakon o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima RS *Službeni glasnik Republike Srpske* br. 41/03

Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave u BiH *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 37/03

Zakon o imunitetu BiH *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 37/03.

Zakon o imunitetu FBiH *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine* br. 19/03

Zakon o imunitetu RS *Službeni glasnik Republike Srpske* br. 69/02

Zakon o slobodi pristupa informacijama BiH *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 37/03

Zakon o slobodi pristupa informacijama FBiH *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine* br. 19/03

Zakon o slobodi pristupa informacijama RS *Službeni glasnik Republike Srpske* br. 20/01

Zakon o sukobu interesa *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 16/02

Krivični zakon BiH *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 37/03

Zakon o krivičnom postupku BiH *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 36/03

Zakon o krivičnom postupku FBiH *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine* br. 35/03

Zakon o krivičnom postupku RS *Službeni glasnik Republike Srpske* br. 50/03 i 111/04

Zakon o parničnom postupku BiH *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 36/04

Zakon o parničnom postupku FBiH *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine* br. 53/03

Zakon o parničnom postupku RS *Službeni glasnik Republike Srpske* br. 58/03

Zakon Bosne i Hercegovine o izvršenju krivičnih sankcija, pritvora i drugih mjera *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 13/05

Zakon o izvršenju krivičnih sankcija u Federaciji Bosne i Hercegovine *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine* br. 44/98

Zakon o izvršenju krivičnih i prekršajnih sankcija u Republici Srpskoj *Službeni glasnik Republike Srpske* br. 64/01 i 24/04

Zakon o izvršenju krivičnih sankcija Brčko Distrikta *Službeni glasnik Brčko Distrikta* br. 8/00 i 1/01

Odluka Ustavnog suda broj 24/03 od 22. septembra 2004. godine, izvor: <<http://www.ustavnisud.ba>>, (maj 2005)

Odluka Ustavnog suda BiH, broj AP-661/04 od 22. aprila 2005. godine

Odluka Ustavnog suda BiH broj AP 759/04 od 29. septembra 2004. godine

Odluka Ustavnog suda BiH broj 769/04 od 30. novembra 2004. godine

Odluka Ustavnog suda BiH broj AP-288/03 od 17. decembra 2004. godine

Odluka Ustavnog suda BiH broj AP-464/04 od 17. februara 2005. godine

Odluka Doma za ljudska prava broj CH/99/1713, izvor: <<http://www.hrc.ba/comission>>. (maj 2005)

Odluka Doma za ljudska prava broj CH/01/8054

Odluka Doma za ljudska prava broj CH/00/4295

* Zahvalnost na vrijednim sugestijama i komentarima pri pisanju teksta autori duguju Amiru Jaganjcu, predsjedniku Vrhovnog suda FBiH, i Senki Nožici, odvjetnici.

3. Civilna i politička prava*

Da li su civilna i politička prava jednako zagarantovana svima?

Autor: Sevima Sali-Terzić

3.1. U kojoj mjeri građani uživaju slobodu od fizičkog napada i slobodu od straha da će biti ugrožen njihov fizički integritet?

3.1.1. Zakoni

Ustav BiH i entitetski ustavi štite pravo svake osobe na život, zatim pravo osobe da ne bude podvrgнутa mučenju, nečovječnom ili ponižavajućem tretmanu ili kazni. Osim toga, ustavi garantuju i pravo svake osobe da ne bude držana u ropstvu ili potčinjenosti ili na prisilnom ili obaveznom radu, te pravo na slobodu i sigurnost ličnosti.

Ostvarivanje ovih ustavnih prava dalje se vrši putem odgovarajućih zakona. Smrtna kazna je u Bosni i Hercegovini ukinuta neposredno poslije rata u oba entiteta, zahvaljujući odgovarajućim odredbama Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljem tekstu: Evropska konvencija) i Protokola br. 6 uz Evropsku konvenciju (prema članu II.2. Ustava BiH, Evropska konvencija je inkorporirana u pravni sistem BiH i ima prednost nad svim ostalim pravom). Ipak, mora se primijetiti da Ustav Republike Srpske još predviđa smrtnu kaznu (član 11. stav 2.), iako u praksi smrtna kazna nije predviđena u krivičnom zakonodavstvu Republike Srpske, niti bi se mogla, primjenom Evropske konvencije, izreći. Krivični zakon BiH¹, FBiH² i RS³ (u daljem tekstu: KZBiH, KZFBiH i KZRS) utvrđuju krivična djela i krivično-pravne sankcije za one vidove ponašanja kojima se tako ugrožavaju ili povrijedu lične slobode i prava čovjeka, te druga prava i društvene vrijednosti zajamčene i zaštićene Ustavom BiH i međunarodnim pravom, da se zaštita tih prava, sloboda i vrijednosti ne bi mogla ostvariti bez krivično-pravne prinude.⁴

Zakoni entiteta o izvršenju krivičnih sankcija garantuju da će se sa osobama prema kojima se treba izvršiti neka krivična ili prekršajna sankcija postupati čovječno i s poštovanjem njihovog dostojanstva, čuvajući njihov tjelesni i/ili duševni integritet, te se zabranjuje mučenje i/ili drugo surovo, neljudsko i ponižavajuće postupanje ili diskriminacija po bilo kojem osnovu.⁵

Osim krivično-pravne legislative, i Zakon o jednakopravnosti polova Bosne i Hercegovine⁶ propisuje da će se svim osobama osigurati da žive bez nasilja po osnovu pola, pa se propisuje da je nasilje na osnovu pola krivično djelo.

U Federaciji BiH donesen je Zakon o zaštiti od nasilja u porodici⁷, koji predviđa prekršajnu zaštitu, ukoliko Zakonom nije drugačije određeno, a počiniocima se mogu izreći slijedeće zaštitne mjere: udaljenje iz stana, kuće ili nekog drugog stambenog prostora i zabrana vraćanja u stan, kuću ili neki drugi stambeni prostor, zabrana približavanja žrtvi nasilja, osiguranje zaštite osobe

¹ Službeni glasnik BiH br. 37/03.

² Službene novine FBiH br. 36/03.

³ Službeni glasnik RS br. 49/03.

⁴ član 2. st. 1. KZBiH, član 2. st. 1. KZFBiH i član 1. KZ RS.

⁵ član 11. Zakona o izvršenju krivičnih sankcija FBiH, Službene novine FBiH br. 44/98 i 42/99, i član 9. Zakona o izvršenju krivičnih i prekršajnih sankcija RS, Službeni glasnik RS br. 64/01 i 24/04.

⁶ Službeni glasnik BiH br. 16/03.

⁷ Službene novine FBiH br. 22/05.

izložene nasilju, zabrana uznemiravanja ili uhodenja osobe izložene nasilju, obaveza psihosocijalnog tretmana i obavezno liječenje od ovisnosti.⁸

3.1.2. Implikacije i negativni indikatori

U Izvještaju US State Departmenta za 2004. godinu⁹, navodi se da - iako je bilo nekih poboljšanja u pogledu poštivanja ljudskih prava - u BiH još uvijek postoje neki ozbiljni problemi. Ovakva ocjena je data vrlo generalno, bez značajnijih pokazatelja i konkretnih podataka. Tako se u Izvještaju kaže kako je «policija nastavila zlostavljati i fizički maltretirati zatvorenike i druge gradane, iako Ustav i zakoni zabranjuju ovakvu praksu».¹⁰ Međutim, kada se navode konkretni podaci, onda Izvještaj navodi da je MUP FBiH vodio istragu na osnovu 91 prijave o pretjeranoj upotrebi sile prilikom hapšenja, te da je utvrđeno da je 7 prijava bilo osnovano. Također, u Izvještaju se navodi da u toku 2004. godine, osim navedenih, nije bilo drugih prijava o fizičkom i/ili psihološkom zlostavljanju pritvorenika ili drugih građana. U Republici Srpskoj je istraga vodena na osnovu 951 prijave, od čega je u 69 slučajeva žalba bila osnovana. Iako se kršenje ljudskih prava ne može pravdati malim brojem prijavljenih slučajeva, svakako je pretjerano izvući opšti zaključak koji bi mogao indicirati sistematsko zlostavljanje i fizičko maltretiranje zatvorenika i drugih građana, kako to može u ovom Izvještaju izgledati.

Izvještaj, kao pozitivan pomak, navodi i da se povećao broj slučajeva pozivanja policajaca na odgovornost zbog pretjerane upotrebe sile. Prema podacima EUPM-a i etnitetskih tužilaštava, prijave protiv policajaca su se okvirno zadržale na istom nivou kao i u 2003. godini, ali se tokom 2004. godine poboljšao način istrage i pozivanja na odgovornost onih policajaca koji su bili uključeni u takva ponašanja. Tokom 2004. godine u FBiH je istraga zbog povrede dužnosti vodena u 152 slučaja, od čega je 67 prijava bilo osnovano, a 56 prijava zbog teškog kršenja dužnosti je proslijedeno nadležnom tužiocu na dalji postupak. U RS je, od 951 prijavljenog slučaja, 57 poslano nadležnom tužiocu zbog teške povrede dužnosti.¹¹

Komisija za sprečavanje torture Vijeća Evrope (u daljem tekstu: CPT) navodi u svom izvještaju kako su mnoge osobe koje su bile lišene slobode, a koje je delegacija CPT-a prilikom posjete BiH intervjuisala, navele da su ih policijski službenici tretirali korektno tokom hapšenja i u vrijeme provedeno u policijskim stanicama. Ipak, jedan broj intervjuisanih, iz različitih dijelova zemlje, naveo je da su fizički maltretirani. Najteži od ovih navoda odnosi se na zlostavljanje u toku hapšenja. Izvještaj navodi da je «nemali broj» intervjuisanih osoba rekao kako su ih policijski službenici ili inspektorji zlostavljali tokom policijskog saslušavanja. Vrste navedenog zlostavljanja uključuju i prebijanje, od udarca pesnicama, udaranja nogama, do udaranja različitih dijelova tijela štapovima, metalnim šipkama, plastikom obavijenim metalnim kablovima ili palicama za bejzbol.¹² Nažalost, ni ovaj Izvještaj ne navodi konkretnije pokazatelje, ili bar broj intervjuisanih osoba i broj onih koji su se žalili na zlostavljanje, pa je teško zaključiti kakve su razmjere ovakvog ponašanja prema pritvorenicima. Također, bez konkretnijih pokazatelja može se čak stvoriti iskrivljena sliku stvarnog stanja ili pogrešno indicirati sistematsko zlostavljanje od strane policije.

U vezi sa zloupotrebom policijskih ovlaštenja, konkretnije podatke, zasnovane na istraživanju iskustva građana, daje United Nations Development Program (u daljem tekstu: UNDP) u iz-

⁸ član 9. ovog Zakona.

⁹ Country Reports on Human Rights Practices – 2004, US Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, 28. februar 2005. godine, izvor: www.state.gov

¹⁰ Ibid. str. 2.

¹¹ Ibid. str. 4.

¹² Izvještaj Vladi Bosne i Hercegovine o posjeti BiH Evropskog odbora za sprečavanje torture i nehumanog i degradirajućeg tretmana ili kažnjavanja, 5. decembar 2003. godine, str. 10.

vještaju koji daje izbalansiraniju sliku stanja.¹³ Izvještaj ukazuje na pad ili porast zadovoljstva radom policije, zavisno od toga o kojoj se etničkoj skupini radi, odnosno prema kriteriju pripadanja *većinskom* ili *manjinskom* dijelu stanovništva u određenom području, te da li su ispitnici s područja grada ili sela i kojeg su pola.

Tabela IX

U vezi s poduzetim intervencijama, koje ste od policije tražili ste uglavnom ili u potpunosti zadovoljni

PODRUČJE	Bošnjaci V.P		Hrvati V.P		Srbi V.P	
	Većinsko	Manjinsko	Većinsko	Manjinsko	Većinsko	Manjinsko
Istraživanje	03/#4 04/#4	03/#4 04/#4	03/#4 04/#4	03/#4 04/#4	03/#4 04/#4	03/#4 04/#4
u %	42.1 21.8	39.0 28.8	42.9 44.4	33.5 4.5	36.5 51.3	27.4 69.9
Indeks 04/#4 - 03/#4	51.8	73.8	103.5	13.4	140.5	255.1

Izvor: Ispitivanje javnog mnenja za potrebe ovog projekta, PRISM Research

Izvor: UNDP, *Sistem ranog upozoravanja* Godišnji izvještaj 2004.

Izvještaj UNDP također navodi:

[...] pad zadovoljstva radom policije bi se mogao dovoditi u vezu i s porastom osobnih iskustava ili svjedočenjem o situacijama u kojima je policija jasno zloupotrijebila ovlaštenja koja ima. No, u prethodnih godinu dana ni taj rast nije identificiran. Došlo je, naprotiv, do pada navedenih osobnih iskustava ili svjedočenja. No to se ne odnosi na sve dijelove zemlje. U 'većinskim' hrvatskim dijelovima Federacije su, primjerice, osobna iskustva ili svjedočenja o situacijama u kojima je policija jasno zloupotrijebila ovlaštenja koja ima bilježila rast. I ne samo to. On ima i intenzitet koji upozorava.

Trend pada navedenog tipa iskustva ili svjedočenja o njima najvećim je dijelom odlika gradana i u slučaju da se stratifikacija stanovništva vrši po drugim obilježjima. Identificirati ga se, primjerice, može i kod muškog i kod ženskog dijela populacije. Identificirati ga se, potom, dade i kod gradskog dijela stanovništva. U seoskim sredinama on, međutim nije bio odlika posljednje godine dana. No istina je da se ne može govoriti ni o rastu osobnih iskustava ili svjedočenja o situacijama u kojima je policija zloupotrijebila ovlasti koje ima, a koji bi bio teorijski značajan.¹⁴

Tabela XII

U posljednjih šest mjeseci doživjeli ste situaciju ili bili svjedoci situacije u kojima je policija jasno zloupotrijebila ovlaštenja koja ima

Istraživanje	Total		Bošnjaci V.P		Hrvati V.P		Srbi V.P	
	03/#4	04/#4	03/#4	04/#4	03/#4	04/#4	03/#4	04/#4
u %	7.2	5.1	7.6	2.7	5.9	13.2	7.2	5.6
Indeks 04/#4 - 03/#4	70.8		35.5		223.7		77.8	

Izvor: Ispitivanje javnog mnenja za potrebe ovog projekta, PRISM Research

Izvor: UNDP, *Sistem ranog upozoravanja* Godišnji izvještaj 2004.

¹³ UNDP, *Sistem ranog upozoravanja* Godišnji izvještaj 2004, str. 77, izvor: www.undp.ba

¹⁴ *Ibid.*, str. 46.

Tabela XIII

U posljednjih šest mjeseci doživjeli ste situaciju ili bili svjedoci situacija u kojima je policija jasno zloupotrijebila ovlaštenja koja ima

	grad	selo	muškarci	žene
Istraživanje	03/#4 04/#4	03/#4 04/#4	03/#4 04/#4	03/#4 04/#4
u %	10.8 5.8	4.4 4.6	8.2 5.8	6.2 4.4
Indeks 04/#4 - 03/#4	53.7	104.5	70.7	71.0

Izvor: Ispitivanje javnog mnjenja za potrebe ovog projekta, PRISM Research

Izvor: UNDP, *Sistem ranog upozoravanja* Godišnji izvještaj 2004.

U istom izvještaju nalaze se i podaci koji se odnose na sveukupni osjećaj sigurnosti, odnosno straha među građanima. Izvještaj konstatiše da istraživanje među građanima pokazuje kako su tokom 2004. godine «zabilježeni pozitivni trendovi u oblasti sigurnosti»,¹⁵ pa navodi da je tokom 2004. godine «na razini zemlje došlo i do relativnog pada potrebe gradana za intervencijom policije, što prikazuje u sljedećoj tabeli, što varira u odnosu na etničku pripadnost ispitanika, odnosno pripadnost ‘većinskom’ ili ‘manjinskom’ narodu u određenom području zemlje.»¹⁶

Tabela V

U protekla tri mjeseca ste, Vi ili član Vaše obitelji, tražili intervenciju policije zbog bilo kojeg razloga

PODRUČJE	Bošnjaci V.P		Hrvati V.P		Srbijani V.P	
	Većinsko	Manjinsko	Većinsko	Manjinsko	Većinsko	Manjinsko
Istraživanje	03/#4 04/#4	03/#4 04/#4	03/#4 04/#4	03/#4 04/#4	03/#4 04/#4	03/#4 04/#4
u %	5.8 7.9	8.9 7.4	9.1 6.8	20.1 12.0	4.5 1.0	11.8 1.8
Indeks 04/#4 - 03/#4	136.2	83.1	74.7	59.7	22.2	15.3

Izvor: Ispitivanje javnog mnjenja za potrebe ovog projekta, PRISM Research

Izvor: UNDP, *Sistem ranog upozoravanja* Godišnji izvještaj 2004.

Na osnovu svih analiza i usporedbi, Izvještaj UNDP-a kao zaključak navodi sljedeće:

Proteklu su godinu, generalno promatrano, obilježili pozitivni trendovi u sferi sigurnosti. Nesporan je, prije svega, pad različitih vrsta neugodnosti koje gradani doživljavaju, posebice krada kojima su izloženi. Nesporan je, potom, i pad zahtjeva gradana za intervencijom policije iz bilo kojeg razloga. Pad je identificiran i u osobnim iskustvima ili svjedočenju o situacijama u kojima je policija jasno zloupotrijebila ovlasti koje ima. Na koncu, smanjena je, u odnosu na godinu dana ranije, i učestalost privodenja gradana u policijske stanice bez naloga za privodenje.

Istina je, doduše, da su zabilježeni i neki negativni trendovi. Povećan je, primjerice, u odnosu na godinu dana prije, stupanj slaganja s mišljenjem da policija nije dovoljno energična prema različitim oblicima ugrožavanja sigurnosti gradana. Osim toga, došlo je do pada zadovoljstva građana onim što je, po osnovu njihovih zahtjeva za intervencijom, policija poduzela.

Ipak, svi ti negativni trendovi, po našem sudu, ne mogu dovesti pod znak pitanja i generalnu ocjenu. A generalno se, smatramo, može konstatirati kako je stanje sigurnosti gradana BiH zadowoljavajuće više nego godinu dana prije.¹⁷

¹⁵ *supra nota 13, str. 44.*

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*

Izvještaj US State Departmenta ukazuje, također, na nastavljanje izoliranih slučajeva politički, etnički ili vjerski motivisanog nasilja, te onemogućavanje *manjinskog* povratka od strane političkih lidera.¹⁸ Izvještaj navodi i da je nastavljeno nasilje protiv pripadnika 'manjinskih' zajednica, naročito u istočnoj RS i Hercegovini. Ipak, policijska istraga ovih slučajeva i zaštita je, uopšteno, ostala na istom nivou kao i 2003. godine.¹⁹

Amnesty International navodi da je, prema informacijama Visokog komesara UN za izbjeglice - Misija u BiH (u daljem tekstu UNHCR), u periodu januar-maj 2004. godine bilo više od stotinu napada protiv povratnika i njihove imovine, te napada na spomenike i vjerske objekte. Najmanje dva slučaja su imala smrtnе posljedice, i mada je odmah pokrenuta policijska istraga, počinioći u oba slučaja nisu pronađeni do kraja 2004. godine.²⁰

Na ovakva kršenja ljudskih prava ukazuje i Izvještaj Helsinškog komiteta za ljudska prava u BiH za 2004. godinu (u daljem tekstu Izvještaj Helsinškog komiteta),²¹ koji navodi i konkretne primjere nasilja na etničkoj osnovi i fizičkog nasrtaja na povratnike, njihovu imovinu, nacionalne i vjerske spomenike, mada konstatiše da su se - u poređenju sa prethodnim godinama - bezbjednosne prilike poboljšale.²² Izvještaj Helsinškog komiteta također ukazuje na činjenicu da veliki broj počinilaca pomenutih djela (mada se ne navodi tačan broj) nije nikada otkriven niti procesuiran, te da je nekažnjavanje za počinjena nedjela ohrabrilo nasilnike da konstantno održavaju atmosferu straha i nesigurnosti kod velikog broja građana.²³

U Izvještaju US State Departmenta se konstatiše da se, prema procjenama, 15-20.000 osoba još vodi kao nestale tokom rata 1991-1995. godine.²⁴ U Izvještaju Helsinškog komiteta konstatiše se kako su učinjeni izvjesni pozitivni pomaci i na polju rasvjetljavanja sudsbine nestalih. Iako je broj osoba koje se vode kao nestale i dalje veoma visok i iznosi - prema ovom Izvještaju - oko 17.000, usvajanjem Zakona o nestalim i osnivanjem Instituta za nestale, te naporima domaćih i inostranih institucija, traganje za nestalim ne izgleda više tako beznadno kao što je to izgledalo prije par godina.²⁵

Sljedeći, veoma ozbiljan problem, na koji ukazuju brojne domaće i međunarodne organizacije, jeste problem trgovine ženama i djecom radi prisilne prostitucije, u vezi s kojim Izvještaj US State Departmenta navodi da je «Vlada preduzela značajne korake».²⁶ Istina, država je još u decembru 2003. godine usvojila Akcioni plan za sprečavanje trgovine ljudima u BiH, a zatim formirala državnu Komisiju za praćenje primjene ovoga plana. Također, Vijeće ministara je donijelo Odluku o formiranju radne grupe za borbu protiv trgovine ljudima i organizovanja ilegalne imigracije.²⁷ Mandat ove radne grupe, na čijem je čelu Ministarstvo sigurnosti u Bosni i Hercegovini, jeste da djeluje na sprečavanju trgovine ljudima i prostitucije, u saradnji sa predstavnicima ministarstava unutrašnjih poslova i međunarodne zajednice i Evropske policije. Odlukom o procedurama i načinu koordinacije aktivnosti na sprečavanju trgovine ljudima i ile-

¹⁸ *supra* nota 9, str. 2.

¹⁹ *Ibid.*, str. 3.

²⁰ Amnesty International Report 2004, Bosnia and Herzegovina, izvor: www.amnestyusa.org/countries/

²¹ Helsinški komitet za ljudska prava u BiH, *Izvještaj o stanju ljudskih prava u Bosni i Hercegovini* (Analiza za period januar-decembar 2004.), izvor: www.bh-hchr.org

²² *Ibid.*, str. 5 i 7.

²³ *Ibid.*, str. 5.

²⁴ *supra* nota 9, str. 2.

²⁵ *supra* nota 21, str. 1.

²⁶ *supra* nota 9, str. 2.

²⁷ *Službeni glasnik BiH* br. 3/04.

galne imigracije u BiH, koju je donijelo Vijeće ministara BiH, uspostavljena je funkcija Državnog koordinatora za Bosnu i Hercegovinu. Međutim, Ured Visokog komesara za ljudska prava (u daljem tekstu UNOHCHR) konstatiše kako razvoj struktura koje treba da se bave pitanjem trgovine ljudima ponekad «karakteriše nekonzistentnost i konfuziju», te da *ad hoc* priroda i ponekad kontradiktorne odluke koje se donose «ozbiljno dovode u pitanje postojanje efikasnog i funkcionalnog okvira za bavljenje pitanjem trgovine ljudima u BiH».²⁸ Međutim, Izvještaj nakon sveobuhvatne analize konstatiše kako su se desile značajne i pozitivne promjene zakona, snaga koje zakon primjenjuju i uloge NVO-a. Također, Izvještaj konstatiše i da se značajno popravio tretman žrtava trgovine ljudima.²⁹

Izvještaj Helsinškog komiteta navodi da su, i pored preduzetih mjera, žene koje su žrtve trgovine ljudima gotovo isključiva briga domaćih nevladinih organizacija i Međunarodne organizacije za migracije (u daljem tekstu: IOM), koje zbrinjavaju žene, vode brigu o njihovoj rehabilitaciji i obezbjeđuju povratak u zemlje porijekla. Sa grupom nevladinih organizacija koje su formirale mrežu RING i koje su tokom vremena razvile kapacitete, IOM je otvorio skloništa za žene žrtve trgovine ljudima (Mostar 2 skloništa, Sarajevo 2 skloništa, Bijeljina 1 sklonište).³⁰

Kada se radi o sudskim procesima protiv domaćih državljanina uključenih u trgovinu ženama, njih najčešće prati UNOHCHR. Prema podacima iz spomenutog Izvještaja UNOHCHR-a, Tužilaštvo BiH ima registrovanih 26 predmeta koji se tiču krivičnih djela trgovine ljudima i krimijarenja, a postupak se u izvještajnom periodu nalazio u različitim fazama.³¹

Izvještaj Helsinškog komiteta navodi kako ne postoje relevantni statistički podaci o broju žrtava trgovine ljudima u Bosni i Hercegovini, te da se sve procjene o ovom broju baziraju na parcijalnim izvještajima sa sudskih procesa i izvještajima Državne granične službe o broju ulazaka i izlazaka stranih državljanica na aerodromima Bosne i Hercegovine. Izvještaj Helsinškog komiteta prenosi podatke iz Izvještaja UNOHCHR-a, u kojem se navodi da su 264 strane državljanke registrovane na izlazu iz BiH na Aerodrom Sarajevo, a ilegalno su boravile u Bosni i Hercegovini. U 2002. godine je iz Moldavije i Ukrajine, primjera radi, registrovano 286 ulaza, a 139 izlaza iz Bosne i Hercegovine. Prema procjenama sa početka 2004. godine, može se pretpostaviti da je broj stranih državljanica - žrtava trgovine ljudima u Bosni i Hercegovini smanjen. Nažalost, ne postoje stvarni podaci niti relevantna istraživanja o broju bosanskohercegovačkih državljanica žrtava trgovine ljudima, ali postoje procjene da je trgovina domaćim gradankama u svrhu seksualnog iskorištavanja u porastu.³²

Brojni izvještaji nevladinih organizacija također pokazuju da Bosna i Hercegovina bilježi žalosne podatke o porodičnom nasilju, čije su žrtve, po pravilu, žene i djeca. Izvještaj Helsinškog komiteta navodi da se, po nekim procjenama, smatra kako više od 55% žena u Bosni i Hercegovini trpi neki vid nasilja u porodici, mada ne navodi konkretno o čijim procjenama se radi i na osnovu kojih podataka.³³ Relevantni statistički podaci ne vode se ni u državnim statističkim agencijama, a nisu objedinjeni ni u ministarstvima unutrašnjih poslova, a do takvih podataka je praktično nemoguće doći i u zdravstvenim ustanovama. Iako je Federacija BiH donijela Zakon o sprečavanju nasilja u porodici, brojna pitanja ostaju otvorena. Prije svega, ostaje da se vidi kako će se primjenjivati i provoditi zaštitne mjere, te ko će ih izricati. Pretpostavlja se da će se to raditi u prekr-

²⁸ *Izvještaj o trgovini ljudima u Bosni i Hercegovini*, UNOHCHR, juli 2004. godine, str. 7.

²⁹ *Ibid.*, str. 19.

³⁰ *supra* nota 21, str. 15.

³¹ *supra* nota 28, str. 16.

³² *supra* nota 21, str. 15.

³³ *Ibid.*, str. 14.

šajnom postupku, ali u Zakonu se prekršajni sudovi ne spominju izričito, što može stvoriti praktične probleme, na šta ukazuje i Izvještaj Ombusmana FBiH.³⁴ Ostaje da se vidi kakvi će biti praktični učinci ovog Zakona. Također, Zakon propisuje da će federalni ministar donijeti provedbene propise kojima će se regulisati način izvršavanja ovih zaštitnih mjera. Činjenica da Zakon nije do kraja regulisao sva pitanja može u implementaciji biti značajan nedostatak i prepreka.

3.2. Koliko je djelotvorna i jednaka za sve zaštita slobode kretanja, izražavanja, udruživanja i okupljanja?

3.2.1. Zakoni

Ustavi BiH i entiteta garantuju slobodu kretanja, izražavanja, udruživanja i okupljanja. Također, sva ova prava garantuje i Evropska konvencija, koja osim što je ratifikovana nakon prijema BiH u Vijeće Evrope, ima - prema Ustavu BiH - posebno mjesto u pravnom sistemu u BiH, te prioritet nad svim drugim pravom. Ova prava nisu ustavima posebno ograničena, a iz statusa Evropske konvencije proizlazi da bi ta prava mogla biti ograničena samo u slučajevima koje Evropska konvencija predviđa.

Sloboda kretanja

Nesumnjivo, jedan od najvažnijih aspekata slobode kretanja je pravo državljana da nesmetano odu i da se vrate na teritoriju svoje države. Ovaj aspekt slobode kretanja regulisan je Zakonom o putnim ispravama BiH.³⁵ Ovim Zakonom je regulisano da svi državljeni imaju pravo na putnu ispravu pod uslovima propisanim Zakonom (član 3), a ograničenja ovog prava su propisana u tačno određenim slučajevima, u kojim nadležni organ može odbiti izdavanje putne isprave (član 21) ili oduzeti već izdatu putnu ispravu (član 23). U oba slučaja ta lica imaju pravo na podnošenje žalbe nadležnim organima propisanim Zakonom (čl. 22 i 24).

Također, veoma važan aspekt slobode kretanja je i sloboda kretanja unutar teritorije države, što je u BiH krucijalno s aspekta povratka izbjeglica i raseljenih lica u njihove predratne domove. Ustav BiH u članu II/5 propisuje da sve izbjeglice i raseljena lica imaju pravo da se vrate u svoje predratne domove, te da im se u skladu sa Aneksom 7 uz Dejtonski sporazum mora vratiti sva imovina koje su lišeni tokom rata, ili da im se u slučaju nemogućnosti povratka te imovine mora dati kompenzacija. Aneks 7 uz Dejtonski sporazum odnosi se isključivo na povratak izbjeglica i reguliše da će se svim izbjeglicama i raseljenim licima dozvoliti bezbjedan povratak u prijeratno mjesto prebivališta «bez rizika, uznemiravanja, zastrašivanja, progona ili diskriminacije, naročito zbog njihovog etničkog porijekla, vjerskog opredjeljenja ili političkog mišljenja». Također, država je obavezana stvoriti na svojoj teritoriji političke, ekonomske i društvene uslove «koji pridonose dobrovoljnem povratku i harmoničnoj reintegraciji izbjeglica i raseljenih lica bez preferiranja bilo koje grupe» (član 1 stav 2 Aneksa 7). Prava izbjeglica i raseljenih lica, među kojima i sloboda kretanja, dalje su razrađeni u zakonima o izbjeglicama i raseljenim licima donesenim na državnom i na entitetskim nivoima.³⁶

Još jedan značajan aspekt slobode kretanja je i pitanje imigracije i azila, dakle prava stranaca da uđu i borave na teritoriji države, naročito zbog izraženog problema trgovine ljudima i krijum-

³⁴ Izvještaj Ombudsmana FBiH o stanju ljudskih prava u FBiH za 2004. godinu, juni 2005. godine; str. 29; izvor: www.bihfdomb.org

³⁵ Zakon o putnim ispravama BiH (*Službeni glasnik BiH* br. 4/97, 1/99, 9/99, 27/00, 32/00, 19/01 i 47/04).

³⁶ Zakon o izbjeglicama iz BiH i raseljenim licima u BiH, *Službeni glasnik BiH* br. 23/99, 21/0 i 33/03; Zakon o raseljenim licima-prognanicima i izbjeglicama-povratnicima u FBiH, *Službene novine FBiH* br. 18/03 i 44/04.

čarenja ljudi preko granice, tj. ilegalne imigracije. Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu³⁷ propisuje da će strancu, izuzetno, biti odobren privremeni boravak iz humanitarnih razloga i kada ne ispunjava zakonom propisane uslove, ako je žrtva organizovanog kriminala, odnosno trgovine ljudima, a s ciljem pružanja zaštite i pomoći u oporavku, te povratka u zemlju uobičajenog boravka (član 35 stav 1 tačka a). (O pitanjima imigracije i azila više vidjeti u dijelu 1. ove studije.)

Sloboda udruživanja i mirnog okupljanja

Sloboda udruživanja i mirnog okupljanja garantovana je članom II/3.i) Ustava BiH, članom II/2.I) Ustava FBiH, čl. 30 i 31 Ustava RS, koji garantuju «pravo na mirno okupljanje i javni protest» i slobodu političkog organizovanja i djelovanja, te članom 41, kojim se garantuje sloboda sindikalnog organizovanja i djelovanja (o ovome više vidjeti u odjeljku IV). U Statutu Brčko Distrikta BiH³⁸ sloboda udruživanja i mirnog okupljanja garantovana je članom 15 Statuta.

Ostvarivanje slobode mirnog okupljanja dalje je uredeno zakonima, i to u FBiH Zakonom o javnim skupovima³⁹ i kantonalnim zakonima o okupljanju građana, te Zakonom o okupljanju građana⁴⁰ u RS. Ovi zakoni uređuju šta se smatra javnim skupom, odnosno okupljanjem građana, uslove pod kojima se skupovi odnosno okupljanja mogu održati, ograničenja u vršenju ovih prava, te prekršajne kazne za kršenje zakonskih odredbi.

Sloboda udruživanja je regulisana Zakonom o udruženjima i fondacijama Bosne i Hercegovine,⁴¹ te istim takvim entitetskim zakonima. Ovaj Zakon je matični propis za osnivanje, registraciju i rad udruženja, uključujući i poslovne asocijacije, koja žele da djeluju na čitavoj teritoriji (BiH), a za odredena poslovna udruženja, posebno za tzv. profesionalne asocijacije, pored ovog Zakona primjenjuju se i posebni propisi za odnosnu oblast (Zakon o preduzećima u RS⁴² i Zakon o privrednim društvima u FBiH⁴³). Ovaj Zakon se ne primjenjuje na političke organizacije, vjerske zajednice i sindikalne organizacije - za ove oblasti su doneseni posebni zakoni. Zakon propisuje da je udruženje oblik dobrovoljnog povezivanja više fizičkih ili pravnih lica radi unapređenja ili ostvarivanja nekog zajedničkog ili javnog (opštег) interesa ili cilja (član 2 stav 1 Zakona). Također, Zakon ne nabraja za koje se sve djelatnosti mogu osnovati udruženja, već propisuje da je udruženje moguće osnovati za sve oblike djelatnosti čije vršenje ne predstavlja zakonom kažnjivo djelo. (O političkoj participaciji građana vidjeti u dijelu 11. ove studije.)

Sloboda izražavanja

Ustavi ne predviđaju nikakva ograničenja slobode izražavanja, tako da proizlazi da ova sloboda može biti ograničena samo u skladu sa Evropskom konvencijom.

U BiH ne postoji državni zakon o štampanim medijima, ali ima zakona koji se na ovaj ili onaj način tiču medija. Elektronski mediji su, još od kraja rata, predmet interesovanja raznih međunarodnih organizacija i agencija angažovanih u BiH. Nakon dugotrajnog i teškog procesa, 2002. godine Visoki predstavnik za BiH nametnuo je Zakon o osnovama javnog radio-televizijskog sistema i o javnom radio-televizijskom servisu BiH.⁴⁴ Postoji zatim i Zakon o radio-televiziji FBiH⁴⁵

³⁷ Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu BiH, *Službeni glasnik BiH* br.:29/03.

³⁸ *Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH* broj 1/00.

³⁹ *Službeni list SRBiH* br. 41/90, 19/01 i 38/01.

⁴⁰ *Službeni glasnik RS* br. 21/96.

⁴¹ *Službeni glasnik BiH* br. 32/01.

⁴² *Službeni glasnik RS* br. 24/98.

⁴³ *Službeni glasnik FBiH* br. 23/99 i 45/00.

⁴⁴ *Službeni glasnik BiH* br. 13/02.

⁴⁵ *Službene novine FBiH* br. 40/02.

i RS. Također, na snazi su i Kodeks za emitovanje televizijskog i radio programa⁴⁶, te Kodeks o reklamiranju i sponzorstvu za radio i televiziju.

Regulatorna agencija za komunikacije (RAK) osnovana je Odlukom Visokog predstavnika 2001. godine, tako što su spojene nadležnosti Nezavisne komisije za medije (emitovanje) i Regulatorne agencije za telekomunikacije (telekomunikacije). Nakon toga, 2002. godine stupio je na snagu Zakon o komunikacijama,⁴⁷ koji definiše mandat i oblasti regulacije RAK-a: telekomunikacije, emitovanje i uredenje frekventnog spektra. U martu 2004. godine Vijeće RAK-a donijelo je Pravilo o medijskoj koncentraciji (primjenjuje se od 1. aprila 2004. godine). Ovo Pravilo ograničava vlasništvo nad elektronskim i štampanim medijima tako što propisuje da jedno fizičko ili pravno lice koje je vlasnik štampanog medija može biti i vlasnik jednog elektronskog medija (radija ili televizije) u isto vrijeme (član 3.a.). S druge strane, jedno fizičko ili pravno lice može biti vlasnik jedne radijske i jedne TV stanice za populacijski omjer pokrivanja stanovništva (3.b). (Više vidjeti u dijelu 10. ove studije.)

Što se štampanih medija tiče, ne postoji, kako je rečeno, zakon o medijima na državnom ili entitetskim nivoima, ali u FBiH postoje kantonalni zakoni koji regulišu ovu oblast. U nekim kantonima ti propisi su nazvani zakonima o javnom informisanju, u drugim zakonima o javnom priopćavanju, odnosno informiranju, a u dva kantona - Kantonu Sarajevo i Bosansko-podrinjskom kantonu - zakonima o medijima.

Zakon o zaštiti od klevete⁴⁸ usvojen je na entitetskom nivou, ali u istovjetnom tekstu. Zakon uređuje građansku odgovornost «za štetu nanesenu ugledu fizičkog ili pravnog lica iznošenjem ili pronošenjem izražavanja neistinitih činjenica identifikovanjem tog pravnog ili fizičkog lica trećem licu». Važnost zakona je u tome što je dekriminalizirao klevetu, koja je sve do donošenja ovog zakona postojala kao krivično djelo. Donošenjem ovog Zakona željelo se postići da pravo na slobodu izražavanja, koje je zagarantovano Ustavom FBiH odnosno RS i Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, bude zaštićeno kao jedan od bitnih osnova demokratskog društva, posebno kada se radi o pitanjima od političkog i javnog interesa.⁴⁹

3.2.2. Implikacije i negativni indikatori

Sloboda kretanja

Izvještaj US State Departmента generalno ocjenjuje da - iako ustavi garantuju slobodu kretanja, «određena ograničenja postoje u praksi».⁵⁰ Tako, na primjer, ovaj Izvještaj navodi kako su teška ekonomска situacija i nezaposlenost najznačajniji faktori koji ometaju povratak izbjeglica i raseljenih lica, zatim nedovoljna pomoć u rekonstrukciji, izostanak poboljšanja sigurnosne situacije za povratnike u nekim oblastima, i sl.⁵¹

Izvještaj Helsinskog komiteta navodi da se, prema podacima međunarodne zajednice i državnog Ministarstva za izbjeglice i raseljena lica, od potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma pa zaključno sa oktobrom 2004. godine, na svoje prijeratne adrese vratilo više od milion izbjeglih i raseljenih Bosanaca i Hercegovaca.⁵² Međutim, Helsinski komitet procjenjuje da je broj od milion povratnika *apsolutno nerealan*, te da je stvarnih povratnika daleko manje. U izvještaju se kaže:

⁴⁶ 14. juni 2004. godine.

⁴⁷ *Službeni glasnik BiH* br. 31/03.

⁴⁸ *Službeni glasnik RS* br. 37/01 i *Službene novine FBiH* broj 19/03.

⁴⁹ član 2. stav 1. tačka a) Zakona FBiH i član 1. stav 1. tačka a) Zakona RS.

⁵⁰ *supra* nota 9, str. 2.

⁵¹ *Ibid.*, str. 12.

⁵² *supra* nota 21, str. 6.

Neopravdano se poistovjećuje broj povratnika sa brojem vraćene imovine (kuća i stanova). Registruje se povratak imovine ili bolje rečeno broj realizovanih zahtjeva pomnožen brojem članova domaćinstva koji su aplicirali za povratak. Saznanja Helsinškog komiteta su da veliki broj vlasnika odmah po ulasku u posjed kuće ili stana izvrši prodaju nekretnine ili pravi zamjenu. Neki predratni i obnovljenu kuću koriste kao vikendicu, ili jednostavno iznajmjuju. Znatan broj obnovljenih kuća nikada nije ni useljen. Tako se na područje Srebrenice, prema službenim podacima, vratio ukupno oko 4.000 izbjeglica. Ali u praksi više od 60 posto njih boravi tu samo povremeno.⁵³

Helsinški komitet smatra da je realan procenat povratka raseljenih i izbjeglih lica svega 30% od ukupno 2.200.000 ljudi. Takoder, Helsinški komitet ukazuje i na razloge vrlo slabog povratka izbjeglih i raseljenih lica, pa konstatiše:

Teške ekonomске i socijalne prilike u BiH i u 2004. su jedna od kočnica povratka, posebno održivog povratka. Nemogućnost zapošljavanja, ostvarivanja prava na obrazovanje i zdravstvenu zaštitu, uzrok su da se jedan broj povratnika ponovo odlučuje za odlazak ... Povratnici se često žale i na neravnopravan odnos općinskih vlasti kada je u pitanju pribavljanje raznih dozvola ili rad inspekcijskih službi. Posebno je to izraženo u urbanim sredinama gdje se manjinskim povratnicima onemogućava da rade i privreduju pod jednakim uslovima sa većinskim brojnijim. Osim toga, javna preduzeća u brojnim slučajevima uskraćuju povratnicima pravo na električnu energiju, vodu, telefon, opravku puteva i pružanje komunalnih usluga. Takvim ponašanjem na najdirektniji način opstruiraju manjinski povratak. U istom položaju su i raseljena lica širom BiH.⁵⁴

Izveštaj UNDP-a navodi da povratak u 2004. godini nije dostigao ni dvije petine onog iz prethodne godine, te da je pad povratka radikalno naročito kad se radi o onim građanima BiH koji su zbog rata izbjegli u treće zemlje, kao i da je «[p]o raspoloživim pokazateljima [moguće] ustvrditi kako je ova vrsta povrata u uglavnom okončana».⁵⁵

Tabela V
Povratak izbjeglih i raseljenih osoba u razdoblju I-XII/2003 i I-XII/2004.

	izbjeglice	raseljeni	Total
Vrijeme povratka			
I-XII/2003	14.012	40.503	54.515
Vrijeme povratka			
I-XII/2004	2.442	17.948	20.390
Indeks povratka			
2004/2003.	17,4	44,5	37,5

Izvor: UNHCR, Statistics package, Sarajevo, 31.12.2003. i 31.12. 2004.

Izvor: UNDP, Sistem ranog upozoravanja Godišnji izveštaj 2004.

Sloboda udruživanja i mirnog okupljanja

Izveštaj US State Departmenta navodi da vlasti, uopšteno, poštuju ova prava, te da u BiH postoje «brojne društvene, kulturne i političke organizacije koje djeluju bez uplitanja države».⁵⁶ Prema ovom izvještaju, Zakon o udruženjima i fondacijama BiH omogućio je NVO-ima da se registriraju na državnom nivou i da djeluju u cijeloj zemlji bez administrativnih zapreka. Međutim,

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Ibid., str. 7.

⁵⁵ supra nota 13, str. 38.

⁵⁶ supra nota 9, str. 14

Izvještaj ukazuje i da su neke NVO imale poteškoća u Ministarstvu za civilne poslove i komunikaciju prilikom postupka registracije, te da se dešavalo da zahtjev bude odbijen bez obrazloženja ukoliko je bio «neobičan ili komplikovan»,⁵⁷ ali se ne navode konkretni primjeri.

Na probleme u vezi s primjenom ovog Zakona ukazuje i Izvještaj Helsinškog komiteta za 2004. godinu. Izvještaj navodi da - iako je Zakon u skladu sa Evropskom konvencijom - u praksi NVO-i nailaze na niz prepreka pri pokušajima da se registruju po odredbama tog zakona. Međutim, Izvještaj probleme locira u Ministarstvu pravde BiH, čije je zadatak primjena ovog zakona i izdavanje rješenja o registraciji, pa navodi:

[Ministarstvo pravde] uvelo je komplikovanu i dugotrajnu proceduru koja je otežala mogućnost registracije. Uputstvo o primjeni ovog zakona je znatno restriktivnije od samog Zakona tako da su neke nevladine organizacije izgubile i po nekoliko mjeseci kako bi ostvarile pravo na udruživanje. Neke nevladine organizacije, koje de facto djeluju na cijeloj teritoriji BiH još uvijek nemaju potrebnu registraciju, a neke su odustale od registracije na nivou BiH zadržavši registraciju na nivou entiteta ili kantona.⁵⁸

Ovo, prema mišljenju Helsinškog komiteta, ne samo da u praksi ograničava slobodu udruživanja, već onemogućava i reintegraciju «atomizovanog bosanskohercegovačkog društva», te sprečava gradane da se udružuju na osnovu svojih interesa i preko entetskikh granica.⁵⁹

Sloboda izražavanja

Izvještaj US State Departmenta navodi da se sloboda izražavanja, tj. sloboda govora i štampe generalno poštije, te da pojedinci slobodno kritikuju vlast, bez straha da će zbog toga trjeti posljedice. Međutim, izvještaj navodi da su u 2004. godini ipak zabilježeni slučajevi ograničenja prava štampe, te otvorene prijetnje nekih zvaničnika vlasti, mada je primjetan pad pritiska na medije koji je karakterisao ranije godine.⁶⁰

Sličnu ocjenu daje i Helsinški komitet. Iako ističe da su se smanjili pritisci na medije, Helsinški komitet ipak naglašava da «posebno zabrinjavaju učestali istupi predstavnika vlasti, stranačkih i vjerskih lidera u kojima se može prepoznati ne samo želja da se javna riječ stavi pod kontrolu već i otvoreni poziv na fizički obračun sa neposlušnim medijima i pojedincima u njima».⁶¹

Izvještaj Helsinškog komiteta daje primjere fizičkih nasrta na novinare, pa čak i prijetnji smrću upućenih novinarima putem telefona, ali ne navodi da je bilo hapšenja ili maltretiranja novinara od strane policije.⁶² Slične su i konstatacije u Izvještaju Ombudsmana FBiH.⁶³ Međutim, Izvještaj US State Departmenta i Izvještaj Helsinškog komiteta konstatuju da je tokom 2004. godine ipak bilo pritisaka na medije i novinare od strane političara i vlasti, a kao jedan od primjera navodi se izjava šefa Policije RS, koji se

[...] najprije, krajem juna obratio saopštenjem u kojem upozorava da će preduzeti ‘odgovarajuće mјere’ protiv novinara koji navodno pokušavaju uništitи ugled te institucije, a onda je šef policije Republike Srpske Radomir Njeguš u augustu teško optužio novinare “Nezavisnih novina” i RTRS da su dio grupe koja smišljeno radi na narušavanju ugleda policije i njegovom diskreditiranju. Prvi čovjek policije RS kazao je tom prilikom kako bi novinari tih kuća trebali ‘završiti u zatvorima ili ludnicu’.⁶⁴

⁵⁷ *Ibid.*, str. 10.

⁵⁸ *supra* nota 21, str. 9.

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ *supra* nota 9, str. 7 i 8.

⁶¹ *supra* nota 17, str. 10.

⁶² *supra* nota 17, str. 10.

⁶³ *supra* nota 34, str. 32.

⁶⁴ *Ibid.*, str. 9.

Ombudsmani Federacije BiH u više su navrata tokom 2000. i 2001. godine analizirali kantonalne zakone koji se odnose na područje javnog informisanja, pa su utvrdili kako neke odredbe zakona u Kantonu Sarajevo i Unsko-sanskom kantonu nisu u skladu s ustavnim odredbama i Evropskom konvencijom kada je sloboda izražavanja u pitanju. Naime, odredbama ova dva zakona predviđa se mogućnost zabrane distribucije štampe, pa i elektronskih medija i drugih sredstava informisanja. U ovim zakonima je također predviđeno da izricanje zabrane vrši nadležni sud na čijem području se štampa distribuirala, dok privremenu zabranu izriče javni tužilac. Ombudsmani Federacije u svom posebnom izvještaju posvećenom ovom pitanju smatraju da se zabrana distribucije, odnosno emitovanja, može uslovno prihvati samo u strogo ograničenim uslovima (u sadržajnom i u vremenskom pogledu, dakle kao zabrana određenog sadržaja a ne cijelog medija, te kao zabrana na određeni rok) i isključivo u slučajevima podsticanja rasne, etničke ili vjerske mržnje i netrpeljivosti, podsticanja vršenja krivičnih djela i ugrožavanja državne bezbjednosti i teritorijalnog integriteta - s nužnim preciziranjem značenja tih pojmove.⁶⁵

Važno je reći da su štampani mediji, u najvećem broju, privatizirani. Kodeks za štampane medije, kao instrument samoregulacije, obavezuje «novinare i njihove publikacije» da poštuju i održe visoke etičke standarde «u bilo kojem trenutku i pod bilo kakvim okolnostima», a štampu da se pridržava «općeprihvaćenih društvenih standarda o pristojnosti i poštivanju etničke, kulturne i religijske raznolikosti Bosne i Hercegovine».⁶⁶ Primjenu Kodeksa u praksi prati Vijeće za štampu Bosne i Hercegovine, koje potencijalne sporove između javnosti i novina rješava koristeći se isključivo novinarskim sredstvima, kao što su pravo na odgovor, objavljivanje ispravke, izvinjenja i demantira. Vijeće nema ovlaštenja da kažnjava, izdaje ili oduzima dozvole za rad ili nameće finansijske kazne novinama i magazinima.⁶⁷

Također, u okviru Koordinacije novinarskih udruženja BiH djeluje Linija za pomoć novinari-ma (LPN), kao bosanskohercegovačka institucija za podršku i pomoć novinarima u ostvarivanju njihovih svakodnevnih poslova, kao i u zaštiti njihovih prava i sloboda.⁶⁸ U izvještaju o radu za deset mjeseci 2004. godine, LPN navodi da se pritužbe uglavnom odnose na prijetnje, fizičke napade, oduzimanje opreme, pritiske, te radne sporove. Izvještaj također ističe da se najveći broj novinara obraća LPN-u zbog neriješenog statusa u medijima za koje rade, dakle zbog neisplaćenih plaća i honorara, rada bez ugovora, neplaćanja socijalnih doprinosa, te nekorektnog odnosa vlasnika ili urednika medija. Zbog toga je u ovom izvještaju nepoštovanje radno-pravnog odnosa uz otežan pristup informacijama, naročito na lokalnom nivou, označen kao jedan od najvećih problema novinara u BiH.⁶⁹ Ovaj problem uočava i Helsinski komitet, koji u svom izvještaju navodi da «većina novinara ima problema s poslodavcima kod ostvarivanja prava, prije svega onih koji se tiču radnih odnosa», te da je zbog toga «čudno da su novinari podijeljeni na više udruženja i sindikata», što svakako slabi nastojanja za unaprednjem nezavisnog i profesionalnog novinarstva.⁷⁰

U Izvještaju o spremnosti BiH za pregovore o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom⁷¹ iz 2003. godine ocjenjuje se da se nezavisnost medija i sloboda izražavanja uglavnom poštiju, «osim nekih izoliranih incidenata». Izvještaj ukazuje i da je «politički motivirana zloupotreba zakona o kleveti protiv kritizerskih novinara nedavno ograničena novim građanskim zakonom o kleveti».

⁶⁵ Ombudsmani FBiH, Posebni izvještaj o narušavanju medijskih sloboda u Zakonu o javnom informisanju i medijima u Kantonu Sarajevo i Unsko-sanskom kantonu, 23. decembar 2003. godine, izvor: www.bihsedomb.org

⁶⁶ član 1 Kodeksa, izvor: www.nupn.ba

⁶⁷ izvor: <http://www.vzs.ba>

⁶⁸ izvor: www.nupn.ba/linija

⁶⁹ *Ibid.*, izvještaj sa press konferencije LPN od 12. novembra 2004. godine.

⁷⁰ *supra* nota 21, str. 11.

⁷¹ COM(2003) 692.

Analize iz 2004. godine pokazuju da se u dvije godine primjene Zakona o zaštiti od klevete nije mnogo šta promijenilo u vezi s tužbama protiv novinara. Naprotiv, neki analitičari zaključuju da se broj tužbi čak povećao. Razlika je u tome što se smanjio broj političara koji podnose tužbe, ali se povećao broj novinara koji tuže druge novinare.⁷² Helsinški komitet također uočava tendenciju povećanja broja tužbi novinara protiv novinara i konstatiše da «veliki broj međumedijskih sporova [...] ne doprinosi jačanju povjerenja konzumenata prema medijima». Osim toga, Helsinški komitet konstatiše i da je veliki broj tužbi posljedica «nedovoljno profesionalnog pristupa pojedinih novinara i urednika, a kada su u pitanju printani mediji i nefunkcionisanja samoregulacije, odnosno nepoštivanja Kodeksa».⁷³

Kao ilustraciju ovaj Izvještaj navodi:

Najčešća kršenja Kodeksa kod dnevnih listova odnose se na diskriminaciju i povredu privatnosti, dok je kod sedmičnih i dvosedmičnih listova najuočljivije korištenje anonimnih izvora, miješanje komentara, prepostavki i činjenica, te kršenje uredničke odgovornosti i nepoštivanje opšteprihvaćenih društvenih standarda pristojnosti. Polemike koje su se u medijima pojavile o seksualnim i rodnim manjinama dosezale su granicu vulgarnosti. Način izvještavanja nekih radio i tv stanica jednako kao i printanih medija u vezi sa smrću teško oboljele 21 godišnje Ukrajinke u Mostaru, koja je bila prsiljavana na prostituciju i držana u robovskom položaju, bio je mahom senzacionalistički.⁷⁴

Izvještaj Helsinškog komiteta ističe i da mediji ponekad ne poštuju ni osnovne principe i propise u vezi s pokrivanjem sudskih procesa uspostavljene Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava na način kako to tumači Evropski sud za ljudska prava u svojim odlukama. Takvim neprofesionalnim izvještavanjem, kako dalje ističe Izvještaj, mediji krše principe kao što su zaštita prava na slobodu izražavanja, ali i pravo na pravično suđenje, a naročito princip prepostavke nevinosti, prava maloljetnika itd., a nerijetko i pravo na privatnost.⁷⁵

Na kraju je bitno naglasiti da je u BiH obezbijeden pluralizam informacija, nema koncentracije medija i monopola nad informacijama, čemu je nedvojbeno doprinijelo pravovremeno doneseno Pravilo o medijskoj koncentraciji. (O tome više vidjeti u Odjeljku 10. ove Studije.)

3.3. Koliko je svim građanima osigurana sloboda da upražnjavaju svoju religiju, jezik ili kulturu?

3.3.1. Zakoni

Ustavi garantuju pravo svih osoba na slobodu vjere, a u januaru 2004. godine Parlamentarna skupština BiH je donijela Zakon o slobodi vjere i pravnom položaju crkava i vjerskih zajednica u Bosni i Hercegovini.⁷⁶ Zakon uređuje jedinstveni pravni okvir za djelovanje crkava i vjerskih zajednica u BiH na jednak način i bez ikakve diskriminacije.

Zakon propisuje da svako ima pravo na slobodu vjere i uvjerenja, uključujući i slobodu javnog ispovijedanja odnosno neispovijedanja vjere (član 4 stav 1), pravo prihvati ili promijeniti vjeru, očitovati svoja vjerska osjećanja i uvjerenja, te pravo na vjersku poduku. Javno očitovanje vjere i uvjerenja može biti ograničeno samo na osnovu zakona i u skladu s međunarodnim standardima

⁷² Mehmed Halilović, zamjenik Ombudsmana Federacije BiH za medije i dugogodišnji novinar, u članku «Kako se u BiH primjenjuje Zakon o zaštiti od klevete: Novinare tuže političari, ali i novinari.» *Media Online* 2004.

⁷³ *supra nota* 21, str. 10.

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ *Ibid.*, str. 11.

⁷⁶ *Službeni glasnik BiH* br. 5/04.

«kada nadležni organ dokaže da je to neophodno u interesu javne sigurnosti, zaštite zdravlja, javnog morala, ili u cilju zaštite prava i sloboda drugih osoba u skladu sa međunarodnopravnim standardima» (član 14 stav 1 tačka 6).

Crkvama i vjerskim zajednicama je zabranjeno da u propovijedanju vjere i drugim djelovanjima šire netrpeljivost i predrasude prema drugim crkvama i vjerskim zajednicama (član 4 stav 2), ili da djeluju na način koji je protivan pravnom poretku, javnoj sigurnosti, moralu, ili na štetu života i zdravlja, odnosno na štetu prava i sloboda drugih (član 4 stav 3).

Prema Zakonu, crkve i vjerske zajednice su odvojene od države, pa država ne može priznati status državne vjere ni jednoj vjeri, niti može priznati status državne crkve ili vjerske zajednice niti jednoj crkvi ili vjerskoj zajednici (član 14 stav 1 tačka 1), niti ijedna crkva ili vjerska zajednica može dobivati posebne privilegije od strane države o odnosu na druge crkve ili vjerske zajednice (član 14 stav 1 tačka 3). Također, država se nema pravo miješati u unutrašnju organizaciju i poslove crkve ili vjerske zajednice, nit se smije uplitati u izbor, imenovanje ili smjenjivanje vjerskih velikodostojnika, uspostavljanje struktura crkava i vjerskih zajednica ili organizacija (član 14 stav 1 tač. 2 i 6).

Crkve i vjerske zajednice registracijom stiču svojstvo pravne osobe. Zakon je, ipak, u članu 8 priznao kontinuitet svojstva pravne osobe četirima crkvama i vjerskim zajednicama, i to: Islamskoj zajednici u BiH, Srpskoj pravoslavnoj crkvi, Katoličkoj crkvi i Jevrejskoj zajednici u BiH (član 8 stav 2), tako da one nisu imale obavezu registracije nakon stupanja na snagu ovog zakona. Registracija crkava i vjerskih zajednica vrši se pri Ministarstvu pravde BiH.

Što se tiče jezika, Ustav BiH ne sadrži odredbu o jeziku i pravu na korištenje jezika, već se takve odredbe nalaze u entitetskim ustavima.⁷⁷ Ustav RS propisuje da su službeni jezici Republike Srpske «jezik srpskog naroda, jezik bošnjačkog naroda i jezik hrvatskog naroda» (Amandman LXXI na Ustav RS), a Ustav FBiH propisuje kao službene jezike bosanski, hrvatski i srpski jezik (član I/6 Ustava FBiH). Oba ustava propisuju i cirilicu i latinicu kao zvanično pismo. Također, Ustav RS (Amandman LXXVII), kao i Ustav FBiH (Amandman XXXVII), na identičan način definiraju vitalne nacionalne interese konstitutivnih naroda, tako da, *inter alia*, navode «jednaka prava konstitutivnih naroda u procesu donošenja odluka; obrazovanje, vjeroispovijest, jezik, njegovanje kulture, tradicije i kulturno naslijede». Pitanja obrazovanja, jezika, vjeroispovijesti, jezika, njegovanje kulture, tradicije i kulturnog naslijeda utvrđena su ustavima entiteta kao pitanja vitalnog nacionalnog interesa konstitutivnih naroda.⁷⁸

U vezi s pravom na ravnopravno korištenje jezika, Ustavni sud BiH je u svojoj odluci U 5/98-IV naglasio da:

[...] ... postoji implicitna ali neophodna odgovornost države BiH da osigura minimum standarda za upotrebu jezika kroz okvirno zakonodavstvo. Pri tome, zakonodavstvo BiH mora uzeti u obzir efektivnu mogućnost jednakog korištenja bosanskog, hrvatskog i srpskog jezika ne samo pred institucijama BiH, već također i na nivou entiteta i svih njihovih administrativnih jedinica, pri zakonodavnim, izvršnim i sudskim vlastima kao i u javnom životu. Najviši standardi članova 8. do 13. Evropske povelje za regionalne jezike i jezike manjina bi trebali služiti kao smjernica za spomenuta tri jezika. Niži standardi, spomenuti u Evropskoj povelji bi mogli, uzimajući u obzir odgovarajuće uvjete, biti dovoljni samo za ostale jezike.⁷⁹

⁷⁷ Entitetski ustavi su ranije sadržali odredbe o jezicima u službenoj upotrebi koje su odlukom Ustavnog suda BiH 5/98-IV proglašene neustavnim, pa su shodno tome doneseni odgovarajući amandmani kojima su diskriminirajuće odredbe izmijenjene.

⁷⁸ Amandman LXXVII na Ustav RS i Amandman XXXVII na Ustav FBiH.

⁷⁹ izvor: www.ustavnisud.ba

Što se tiče nacionalnih manjina, ni Ustav BiH niti ustavi entiteta ne nabrajaju eksplisitno nacionalne manjine. Ustav BiH razlikuje *konstitutivne narode* od nacionalnih manjina «s namjerom afirmacije kontinuiteta Bosne i Hercegovine kao demokratske multinacionalne države».⁸⁰ Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina je jedan od 15 dokumenata iz Aneksa I uz Ustav BiH i, prema mišljenju Ustavnog suda BiH izraženom u već spomenutoj odluci U 5/98-IV, direktno se primjenjuje u Bosni i Hercegovini. Ovaj princip je izražen i u Zakonu o pravu pripadnika nacionalnih manjina,⁸¹ koji u članu 2 propisuje da se Okvirna konvencija direktno primjenjuje «i sastavni je dio pravnog sistema BiH i entiteta BiH».

Prema ovom Zakonu, nacionalna manjina je dio stanovništva-državljana BiH «koji ne pripadaju ni jednom od tri konstitutivna naroda, a sačinjavaju je ljudi istog ili sličnog etničkog porijekla, iste ili slične tradicije, običaja, vjerovanja, jezika, kulture i duhovnosti bliske ili srodne povijesti i drugih obilježja» (član 3 stav 1). Zakon kao nacionalne manjine u BiH prepoznaje: Albance, Crnogorce, Čehе, Talijane, Jevreje, Mađare, Rome, Rumune, Ruse, Rusine, Slovake, Slovence, Turke, Ukrajince i «druge koji ispunjavanju uvjete iz člana 3 stav 1. Zakon zabranjuje diskriminaciju pripadnika nacionalnih manjina i zabranjuje asimilaciju pripadnika nacionalnih manjina protivno njihovo volji» (član 4). Zakon, dalje, priznaje pravo pripadnicima nacionalnih manjina da upotrebljavaju svoj jezik «slobodno i bez ometanja, privatno i javno, usmeno i pismeno» (član 11). Entiteti i kantoni u Federaciji BiH moraju, prema Zakonu, osigurati da se u onim gradovima, opštinama i naseljenim mjestima, u kojim pripadnici nacionalne manjine čine apsolutnu ili relativnu većinu, omogući obrazovanje na jeziku manjine (član 14 stav 1). Međutim, nezavisno od broja pripadnika nacionalnih manjina, entiteti i kantoni moraju omogućiti pripadnicima nacionalne manjine, ako ovi to zahtijevaju, dodatnu nastavu radi učenja jezika manjine kojoj pripadaju, kao i književnosti, povijesti i kulture na jeziku manjine kojoj pripadaju (član 14 stav 2).

Što se tiče prava na kulturu, pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo osnivati biblioteke, videoteke, kulturne centre, muzeje, arhive, kulturna, umjetnička i folklorna društva, te upražnjavati sve druge oblike slobode kulturnog izražavanja, uključujući i pravo da se brinu o održavanju svojih spomenika kulture i kulturne baštine (član 17).

Također, pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo na zastupljenost u organima vlasti i drugim javnim službama na svim nivoima, «srazmjerno procentu njihovog učešća u stanovništvu prema posljednjem popisu u BiH» (član 19 stav 1), što se mora bliže urediti izbornim zakonima BiH i entiteta, te drugim propisima kantona, gradova i opština, dok će se način i zastupljenost predstavnika nacionalnih manjina urediti posebnim zakonima i drugim propisima BiH, entiteta, kantona, gradova i opština (član 19 st. 2 i 3). Zakon također nalaže Parlamentarnoj skupštini BiH da osnuje Vijeće nacionalnih manjina BiH, kao posebno savjetodavno tijelo koje će davati mišljenje, savjete i prijedloge Parlamentarnoj skupštini BiH o svim pitanjima koja se tiču prava, položaja i interesa nacionalnih manjina u BiH. Istu obavezu Zakon propisuje i za entitetska zakonodavna tijela (čl. 21 i 22). (O nacionalnim manjinama vidjeti i odjeljak 1.2. ove Studije.)

3.3.2. Implementacija i negativni indikatori

Izvještaj US State Departmента navodi da postoji ustavno-pravna garancija slobode vjere, ali ističe i da je «pripadnicima manjinskih religija u područjima u kojima nema etničke pomiješanosti, njihovo pravo na slobodno isповijedanje i prakticiranje njihove vjere bilo ograničavano, u nekim slučajevima i nasilnim putem». Iako ne daje precizne podatke u prilog ovoj tvrdnji, Izvještaj kao ilustraciju navodi kamenovanje katoličke crkve u Sarajevu za Uskrs 2004. godine, uništavanje građe-

⁸⁰ Odluka Ustavnog suda BiH 5/98-III, izvor: www.ustavnisud.ba

⁸¹ Službeni glasnik BiH br. 12/03.

vinskog materijala za izgradnju džamije u Višegradu, «otvoreni konflikt između Bošnjaka povratnika i Srba koji su došli prisustvovati misi u pravoslavnoj crkvi izgrađenoj na zemlji koja pripada bošnjačkom povratniku».⁸² Također, izvještaj ističe da su vlasti RS, uključujući i policiju, «često dozvoljavale ili podsticale atmosferu u kojima su se dešavali napadi na slobodu vjere, iako ima poboljšanja u odnosu na ranije godine».⁸³ Izvještaj ne navodi precizno o kakvim se poboljšanjima radi, ali kao primjere navodi da su dženaze u Memorijalnom centru Srebrenica-Potočari u martu i julu 2004. godine prošle bez incidenta, te da su se katolički i pravoslavni vjerski vode pojavili na zajedničkoj konferenciji za štampu u Sarajevu i zajednički pozvali na toleranciju, pomirenje i oprost.⁸⁴

Međutim, iako vjerski lideri često javno pozivaju na toleranciju, pomirenje i oprštanje, uočljiv je nedostatak volje na strani policije, kako ovaj Izvještaj dalje navodi, da se zaštite vjerske manjine, kao i propusti sudskog sistema da efikasno gone i sankcionišu nasilje nad pripadnicima drugih vjera, što Izvještaj ocjenjuje dvjema najvećim preprekama za efikasno ostvarivanje ovog prava. Izvještaj također navodi da ranijih godina vlasti u RS nisu preduzele mjere da onemoguće nasilno sprečavanje ponovne izgradnje džamija i crkava porušenih tokom rata. Također, postoje i administrativne i finansijske smetnje koje ometaju proces rekonstrukcije vjerskih objekata u RS, što utiče i na proces povratka. Izvještaj bilježi i napade na etničke simbole, vjerske službenike i objekte u RS, te zapaža da policija nije provela niti jednu ozbiljnu istragu kako bi otkrila počinitelje. Međutim, Izvještaj ne nudi nikakve konkretne pokazatelje u prilog ovakvim zaključcima.

U Izvještaju Helsinškog komiteta za 2004. godinu kaže se da osjetljive i ranjive međunarodne odnose dodatno opterećuju i zaoštravaju pojave nasilja, skrnavljenja nadgrobnih spomenika, ataci na vjerske objekte te ispisivanje parola sa sadržajem koji promoviše netoleranciju, mržnju i nacionalizam. Broj ovih pojava je manji nego što je bio neposredno nakon rata, ali je njihov odjek jednak poguban.⁸⁵ Kao ilustraciju, Izvještaj navodi:

Samo u četiri martovska dana, od 18. do 22. zapaljen je krov pravoslavne Crkve rođenja presvete Bogorodice u bugojanskom naselju Čipuljiću, kamenovano je sjedište Islamske vjerske zajednice u Banjaluci, kamenovana je Baba Beširova džamija u mostarskom naselju Balinovac, bačene su dvije bombe na Carsku džamiju u Orahovi kraj Gradiške (RS) i oštećeni su sakralni predmeti u Crkvi svetog apostola Petra i Pavla u mjestu Vagan kraj Glamoča.⁸⁶

Izvještaj Helsinškog komiteta navodi i primjere napada na džamije tokom mjeseca Ramazana, grafite uvredljivog sadržaja na vratima Katoličke crkve u Kaknju, rušenje nadgrobnih ploča na Jevrejskom groblju u Sarajevu, te fizičke napade na vjerske službenike, itd.⁸⁷

Pitanjem prava na slobodu vjere i diskriminacije u vezi s tim pravom bavio se i Dom za ljudska prava, pa je u jednom predmetu zaključio:

Tolerisanje Republike Srpske i njena podrška traganju za srpskim pravoslavnim nasljedjem na muslimanskom mezaru u Rataju, i njeno tolerisanje pokušaja Srpske pravoslavne crkve da vrši vjerske obrede na tom mezaru, ne postiže razuman odnos između suprotstavljenih potreba dvije vjerske zajednice. Stoga, tolerisanje i podrška aktivnosti Srpske pravoslavne crkve na muslimanskom mezaru u Rataju predstavlja diskriminaciju podnosioca prijave u uživanju njegovih prava na slobodu vjeroispovijesti i na poštivanje njegovog privatnog i porodičnog života.⁸⁸

⁸² *supra nota 9, str. 11.*

⁸³ *Ibid.*, str. 10. Za još neke primjere etnički motivisanog nasilja koje ovaj Izvještaj navodi u prilog svojim zaključcima, vidjeti i str. 20-21.

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ *supra nota 21, str. 5.*

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ CH/02/12016, «Čengić protiv Bosne i Hercegovine i Republike Srpske.» Odluka o prihvatljivosti i meritumu od 5. septembra 2003. godine, tačka 119.

Izvještaj UNDP-a govori o rezultatima ispitivanja građana o etničkoj diskriminaciji, pa navodi da se «na razini zemlje promatrano može, isto tako, govoriti o padu iskustva ili osjećaja diskriminacije građana zbog njihove nacionalne pripadnosti. To, dakako, nije pravilnost i u sva tri etnički karakteristična dijela zemlje [...].»⁸⁹ Ovu konstataciju Izvještaj UNDP-a potkrepljuje sljedećim pokazateljima:

Tabela II
U općini, u kojoj žive, su ugrožena građanska i nacionalna prava pripadnika naroda koji su tamo trenutno u manjini

Stanovništvo	Bošnjaci V.P		Hrvati V.P		Srbi V.P	
	Većinsko	Manjinsko	Većinsko	Manjinsko	Većinsko	Manjinsko
Istraživanje	03/4 04/4	03/4 04/4	03/4 04/4	03/4 04/4	03/4 04/4	03/4 04/4
Izraženo u %	8.5 6.4	22.7 15.4	19.6 7.3	38.4 22.4	12.5 6.2	39.6 29.6
Indeks 04/4 - 03/4	75.3	67.8	37.2	58.3	49.6	74.7

Izvor: Ispitivanje javnog mnenja za potrebe ovog projekta, PRISM Research Sarajevo

Tabela IV
U posljednju godinu dana su, u mjestu u kojem žive, bili diskriminirani ili su osjetili da imaju manje prava od drugih zbog svoje vjeroispovijesti

Stanovništvo	Bošnjaci V.P		Hrvati V.P		Srbi V.P	
	"Manjinsko" stanov.					
Istraživanje	03/4	04/4	03/4	04/4	03/4	04/4
Izraženo u %	6.0	2.8	20.7	21.5	14.0	2.5
Indeks 04/4 - 03/4	46.7		102.9		17.9	

Izvor: Ispitivanje javnog mnenja za potrebe ovog projekta, PRISM Research Sarajevo

I Ombudsmani FBiH u svom Izvještaju o stanju ljudskih prava u Federaciji BiH za 2004. godinu, ističu:

...u svakoj nacionalno homogeniziranoj sredini rijetki predstavnici druga dva naroda nalaze se, u pogledu diskriminacije, u težoj situaciji i u odnosu na predstavnike klasičnih nacionalnih manjina (Jevreji, Romi i drugi). Svjesno i planski formirana su tri razdvojena nacionalna, vjerska i psihoška ambijenta u kojima se u svim detaljima, očigledno i brzo, prepoznaje dominacija jednog naroda i poruka drugima da u toj sredini nema tolerancije i suživota, odnosno nema mjesta za druge i drukčije (primjeri bezmalo jednonacionalnih imenovanja u upravne odbore).⁹⁰

Međutim, Izvještaj UNDP-a zaključuje da pokazatelji upućuju:

[...] na nesumnjivo pozitivne trendove tijekom posljednjih godinu dana. [...] Došlo je, primjerice, do pada uvjerenja građana kako su, u općini u kojoj žive ugrožena građanska i nacionalna prava onih koji tamo čine nominalnu manjinu. Što je još značajnije, pad je evidentan i među pripadnicima 'manjinskoga' stanovništva. Pad je, potom, evidentan i u iskustvu ili uvjerenju građana kako su, u mjestu u kojem žive, diskriminirani ili su imali manje prava od drugih zbog svoje nacionalnosti ili vjeroispovijesti.⁹¹

⁸⁹ *supra* nota 13, str. 37 i 38.

⁹⁰ *supra* nota 34, str. 1 i 2.

⁹¹ *Ibid.*, str. 43

Što se tiče prava nacionalnih manjina, Izvještaj Helsinškog komiteta navodi da - iako je Zakon donesen još 2003. godine, još nije počeo da se primjenjuje u praksi. Manjinski jezici nisu u upotrebi u administraciji, obrazovanju i sudstvu, a manjine nemaju medije na svojim jezicima. Izvještaj dalje navodi:

Ekonomski i socijalni prava se češće krše kada su u pitanju pripadnici nacionalnih manjina tako da je procenat zaposlenih iz reda manjina simboličan. Mjere socijalne zaštite, uslovi stanovanja posebno Roma, ispod su standarda predviđenih međunarodnim konvencijama. Konačno, zbog proceduralnih problema, ni na ovogodišnjim lokalnim izborima, pripadnici nacionalnih manjina nisu bili u prilici da biraju svoje predstavnike u lokalne skupštine. Tako su pripadnici manjina i dalje van parlamenta i bez mogućnosti da utiču na politička zbivanja.⁹²

Najbolja ilustracija diskriminirajućeg odnosa prema nacionalnim manjinama i neizvršavanja obaveza preuzetih Okvirnom konvencijom o zaštiti prava nacionalnih manjina i obaveza definisanih državnim Zakonom sigurno je položaj Roma, najbrojnije i istovremeno najugroženije nacionalne manjine u BiH. Problemi koji se tiču Roma, nacionalne manjine koja je društveno, ekonomski i politički marginalizirana grupa, raznovrsni su; kreću se od pitanja mogućnosti obrazovanja i nediskriminacije u zapošljavanju, preko stambenih i imovinskih pitanja, do pitanja oživljavanja romske kulture i jezika.⁹³

U vezi s pitanjem ravnopravne upotrebe jezika, zanimljiva je odluka Ustavnog suda BiH. Odlučujući o zahtjevu Predsjedavajućeg Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, kojim je traženo da se ispita proceduralna ispravnost, tj. utvrdi postojanje ustavnih pretpostavki za Izjavu Kluba hrvatskog naroda da je Prijedlog okvirnog zakona o visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini (u daljem tekstu: Okvirni zakon) destruktivan po vitalne interese hrvatskog naroda, Ustavni sud BiH je utvrdio da je prijedlog Okvirnog zakona o visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini, u kojem se predviđa mogućnost upotrebe jednog ili više jezika konstitutivnih naroda i način donošenja statuta visokoškolskih ustanova, destruktivan po vitalni interes hrvatskog naroda.⁹⁴ Obrazlažući odluku, Ustavni sud BiH je naročito naglasio sljedeće:

...mogućnost jednakog korištenja bosanskog, hrvatskog i srpskog jezika ne samo pred institucijama Bosne i Hercegovine, već također i na nivou entiteta i svih njihovih administrativnih jedinica, pri zakonodavnim, izvršnim i sudskim vlastima kao i u javnom životu» jedno je od zaštićenih grupnih prava. Potrebno je naglasiti da, u širem smislu, u službenu upotrebu određenog jezika, svakako, spada i obrazovanje na tom jeziku.⁹⁵

Članom 18. Okvirnog zakona bilo je propisano da visokoškolske ustanove, u skladu s odredbama ovog zakona, imaju pravo da, *inter alia*, odrede kao službeni jezik, ili službene jezike, jedan ili više jezika konstitutivnih naroda Bosne i Hercegovine, čime im je data mogućnost za određivanje sva tri, ali i samo jednog ili dva službena jezika konstitutivnih naroda kao službenog jezika na određenoj visokoškolskoj ustanovi, ukoliko se dobije saglasnost na statut s takvom odredbom. Ustavni sud BiH dalje obrazlaže:

...u Okvirnom zakonu nije bezuvjetno određeno da će opredjeljenje (u smislu člana 18) o upotrebni službenog jezika na pojedinoj visokoškolskoj ustanovi u statutu te ustanove biti prihvaćeno, jer saglasnost na statut daje resorni entitetski ministar. Ovo bi značilo da su osnovani navodi iz tačke jedan Izjave Kluba delegata hrvatskog naroda, kako Okvirni zakon ne sadrži jasno određenu, neupitnu i nedvosmislenu jamstvenu odredbu da će Hrvati, kao i druga dva ravnopravna i konstitutivna naroda, imati visokoškolsku ustanovu na svom službenom jeziku.

⁹² *supra* nota 21, str. 6.

⁹³ više o položaju Roma vidjeti na www.oscebih.org; Izvještaj Helsinškog komiteta, *supra* nota 17, str. 5, 6 i 18, Izvještaj US State Departmenta, *supra* nota 9, str. 20.

⁹⁴ Odluka Ustavnog suda BiH broj 8/04 od 25. juna 2004. godine.

⁹⁵ *Ibid.*, tačka 38.

Međutim, Ustavni sud smatra da ovakav pristup pitanju službene upotrebe jezika, koji bi za posljedicu imao to da je na pojedinim visokoškolskim ustanovama službeni jezik samo jedan ili dva službena jezika konstitutivnih naroda, može predstavljati reduciranje prava na jednaku i ravnopravnu upotrebu službenih jezika sva tri konstitutivna naroda. U multinacionalnoj državi, kakva je Bosna i Hercegovina, legitiman cilj u demokratskom društvu nije kako asimilacija, tako ni segregacija u pitanju jezika.⁹⁶

3.4. Koliko su pojedinci i grupe koji rade na poboljšanju ljudskih prava slobodni od uznemiravanja i zaplašivanja?

3.4.1. Zakoni

Vidjeti 3.2. i odjeljak 11.

3.4.2. Implikacije i negativni indikatori

Prema izvještaju US State Departmenta, postoje brojne različite domaće i međunarodne organizacije za zaštitu ljudskih prava, koje «općenito djeluju bez ograničenja od strane vlasti»,⁹⁷ a koje istražuju, dokumentuju i objavljuju svoje nalaze o stanju ljudskih prava u BiH. Izvještaj navodi da su u 2004. godini, nevladine organizacije postale aktivnije i ističe naročito Helsinški komitet za ljudska prava u vezi s monitoringom lokalnih izbora i skretanjem pažnje javnosti na govor mržnje koji su kandidati političkih partija, ali i vjerske vode, koristili tokom predizborne kampanje. Međutim, upravo su ova organizacija i njeno vodstvo bili metom žestokih napada kako domaćih vlasti tako i određenih međunarodnih institucija i organizacija zbog njihovog beskompromisnog angažmana u vezi sa slučajem poznatim pod nazivom *Alžirska grupa*, a u svojevrsnu harangu protiv ove ugledne organizacije za zaštitu ljudskih prava bio je uključen i dio medija.⁹⁸ Naročito je upečatljivo i zabrinjavajuće bilo to što ni OHR niti ambasadori evropskih zemalja nisu izrazili javnu podršku Helsinškom komitetu, niti su ukazali na neprihvatljivost ovakvih napada na organizaciju za zaštitu ljudskih prava.

Izvještaj US State Departmenta konstatiše da, iako nevladine organizacije uživaju «relativnu slobodu da istražuju kršenja ljudskih prava», one ipak rijetko imaju uspjeha u traženju da vlasti odgovore na njihove preporuke u vezi s tim kršenjima. Iako su vlasti, kako Izvještaj navodi, ponekada bile otvorene za razmišljanja i stavove koji dolaze iz civilnog društva, ipak su intervencije NVO «često razmatrane uz odgodu ili su kategorično odbijane od strane vlasti».⁹⁹

Ne postoje drugi podaci koji ukazuju na slučajeve zastrašivanja, napada, finansijskih pritiska na nevladine organizacije i njihove članove.

3.5. Koje se mjere - ako ikakve - poduzimaju da se riješe javno identifikovani problemi na ovom polju, i koji stepen političkog prioriteta i javne podrške one imaju?

Općenito, intenzivna zakonodavna reforma u oblasti krivičnog, materijalnog i procesnog zakonodavstva, zatim parničnog i izvršnog postupka, promjene u oblasti porodičnog zakonodavstva, donošenje Zakona o zaštiti od nasilja u porodici i Zakona o ravnopravnosti polova itd., stvorili su, uz sve manjkavosti, dobar zakonski okvir za poboljšanje stanja ljudskih prava u BiH. Takoder,

⁹⁶ *Ibid.*, tačke 47. i 48.

⁹⁷ *supra* nota 9, str. 14.

⁹⁸ Helsinški komitet, *Izvještaj o stanju ljudskih prava za 2002. godinu*.

⁹⁹ *supra* nota 9, str. 14.

značajni su napori napravljeni u vezi sa smanjenjem trgovine ženama, a mjere koje vlasti preduzimaju u velikoj su mjeri poboljšale tretman žrtava takve trgovine.¹⁰⁰

U svom izvještaju o ispunjenju obaveza i provedbi postprijemnog programa o saradnji, Vijeće Evrope konstatiše da je došlo do pozitivnih pomaka u oblasti ljudskih prava i vladavine prava. Te pomake Vijeće Evrope vidi u donošenju zakona o restrukturiranju institucije ombudsmana i o sistemu javnog emitovanja u BiH; u produženju mandata Komisije za ljudska prava pri Ustavnom sudu BiH; u otvaranju Odjeljenja za ratne zločine pri Sudu BiH; u ratifikaciji Konvencije o izručenju osuđenika i okončanju procedure za ratifikaciju još četiri konvencije Vijeća Evrope u domenu krivičnog zakonodavstva. Međutim, Vijeće Evrope je veoma zabrinuto što još nije okončan proces provjere kompatibilnosti domaćeg zakonodavstva s Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, proces koji je već duže vrijeme u toku, ali bez značajnijih pomaka.¹⁰¹

Značajno je također da je BiH još 2003. godine ratificovala Protokol broj 12 uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, koji zabranjuje diskriminaciju u vezi sa svim pravima predviđenim domaćim zakonodavstvom, a koji je stupio na snagu 1. aprila 2005. godine. Međutim, BiH je trebalo da potpiše i ratifikuje Evropsku povelju o regionalnim i manjinskim jezicima do 24. aprila 2004. godine, ali to još nije učinila.¹⁰²

Pozitivan korak učinjen je i u vezi s pitanjima povratka izbjeglih i raseljenih lica. Naime, krajem januara 2005. godine nadležna ministarstva Bosne i Hercegovine, Hrvatske i Srbije i Crne Gore potpisala su Deklaraciju o regionalnom rješavanju problematike izbjeglica i raseljenih lica, koja omogućava trima zemljama potpisnicama da postignu zajednički dogovor o načinu rješavanja neriješenih pitanja u oblasti povratka izbjeglica. Ova Deklaracija također sadrži i političku opredijeljenost da se «zaokruži poglavlje o izbjeglicama do 2006. godine».¹⁰³

Vijeće ministara BiH je u julu 2005. godine, priznajući da su Romi *de facto* najbrojnija, a istovremeno i najugroženija nacionalna manjina u BiH, donijelo Strategiju Bosne i Hercegovine za rješavanje problema Roma. U ovom dokumentu, Vijeće ministara je identifikovalo i taksativno nabrojalo sve oblasti i sva pitanja koje je ocijenilo da su od neposrednog značaja za rješavanje statusa Roma u BiH, te je utvrdilo subjekte zadužene za neposredno realizovanje pojedinih konkretnih zadataka. Vijeće ministara priznaje da je ovo samo polazni dokument za *de facto* rješavanje problema sa kojima se Romi svakodnevno suočavaju, te da ostaje da se osmisli, kreira i usvoji plan aktivnosti sa konkretnim mjerama čiji bi cilj bio poboljšanje društvenog statusa romske nacionalne manjine u BiH.

Uopšteno, može se zaključiti kako se mjere u oblasti zaštite ljudskih prava i sloboda uglavnom odnose na poboljšanje normativnog okvira. Pitanje dosljedne provedbe ovih zakona je, u najvećem broju slučajeva, izvor problema.

Važno je naglasiti i to da nema niti jednog izvještaja u kojem bi se mogli naći podaci o tome kolika je javna podrška mjerama koje se poduzimaju.

¹⁰⁰ *supra* nota 28, str. 19.

¹⁰¹ *Bosna i Hercegovina: Ispunjene obaveza i provedba postprijemnog programa o saradnji*, Vijeće Evrope, Informativni dokumenti, SG/Inf(2005), Izvještaj od 15.04.2005. god.

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ *Ibid.*, str. 61.

Bibliografija:

US Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor. *Country Reports on Human Rights Practices - 2004*. 28. februar 2005. <<http://www.state.gov>>. (juli 2005).

Evropski odbor za sprečavanje torture i nehumanog i degradirajućeg tretmana ili kažnjavanja. *Izvještaj Vladi Bosne i Hercegovine o posjeti BiH Evropskog odbora za sprečavanje torture i nehumanog i degradirajućeg tretmana ili kažnjavanja*. 5. decembar 2003.

UNDP. *Sistem ranog upozoravanja* Godišnji izvještaj 2004. <<http://www.undp.ba>>. (avgust 2005).

Amnesty International. *Amnesty International Report 2004, Bosnia and Herzegovina*. <<http://www.amnestyusa.org/countries/>>. (juli 2005).

Helsinški komitet za ljudska prava u BiH. *Izvještaj o stanju ljudskih prava u Bosni i Hercegovini* (Analiza za period januar - decembar 2004). <<http://www.bh-hchr.org>>. (juli 2005).

Institucija Ombudsmana FBiH. *Izvještaj Ombudsmana FBiH o stanju ljudskih prava u FBiH za 2004. godinu*. <<http://www.bihfedomb.org>>. (juni 2005).

Institucija Ombudsmana FBiH. *Posebni izvještaj o narušavanju medijskih sloboda u Zakonu o javnom informisanju i medijima u Kantonu Sarajevo i Unsko-sanskom kantonu*. 23. decembar 2003. <<http://www.bihfedomb.org>>. (juni 2005).

UNOHCHR. *Izvještaj o trgovini ljudima u Bosni i Hercegovini* UNOHCHR, juli, 2004.

Global Rights - Partners for Justice. *Izvještaj u sjeni o provodenju CEDAW Konvencije i o stanju ženskih ljudskih prava u BiH*. <<http://www.globalrights.org>>. (avgust 2005).

Linija za pomoć novinarima. *Izvještaj Linije za pomoć novinarima*. 12. novembar 2004. <<http://www.nupn.ba/linija>>. (juni 2005).

Izvještaju o spremnosti BiH za pregovore o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju s Evropskom unijom COM(2003) 692

Mehmed Halilović. «Kako se u BiH primjenjuje Zakon o zaštiti od klevete: Novinare tuže političari, ali i novinari.» *Media Online*, 2004.

Zakoni

Ustav Bosne i Hercegovine

Ustav Federacije Bosne i Hercegovine

Ustav Republike Srpske

Statut Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine *Službeni glasnik Brčko distrikta BiH* br. 1/00

Krivični zakon BiH *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 37/03

Zakon o krivičnom postupku BiH *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 36/03

Krivični zakon FBiH *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine* br.36/03

Zakon o krivičnom postupku FBiH *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine* br.35/03

Krivični zakon RS *Službeni glasnik Republike Srpske* br. 49/03

Zakon o krivičnom postupku RS *Službeni glasnik Republike Srpske* br. 50/03 i 111/04

Zakon o izvršenju krivičnih sankcija FBiH *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine* br.. 44/98 i 42/99

Zakon o izvršenju krivičnih i prekršajnih sankcija RS *Službeni glasnik Republike Srpske* br. 64/01 i 24/04
Zakon o jednakopravnosti polova Bosne i Hercegovine *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 16/03
Zakon o zaštiti od nasilja u porodici *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine* br.22/05
Odluka o procedurama i načinu koordinacije aktivnosti na sprečavanju trgovine ljudima i ilegalne imigracije u BiH *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 24/03
Zakon o putnim ispravama BiH *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 4/97, 1/99, 9/99, 27/00, 32/00, 19/01 i 47/04
Zakon o izbjeglicama iz BiH i raseljenim licima u BiH *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 23/99, 21/0 i 33/03
Zakon o raseljenim licima, izbjeglicama i povratnicima u RS *Službeni glasnik Republike Srpske* br. 33/99
Zakon o raseljenim licima - prognanicima i izbjeglicama - i povratnicima u FBiH *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine* br.18/03 i 44/04
Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu BiH *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br.29/03
Zakon o javnim skupovima *Službeni list SR Bosne i Hercegovine* br. 41/90 i *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine* br.19/01 i 38/01
Zakon o okupljanju građana *Službeni glasnik Republike Srpske* br. 21/96
Zakon o udruženjima i fondacijama Bosne i Hercegovine *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 32/01
Zakon o osnovama javnog radio-televizijskog sistema i o javnom radio-televizijskom servisu BiH *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 13/02
Zakon o radio-televiziji FBiH *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine* br. 40/02
Zakon o komunikacijama *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 31/03
Zakon o zaštiti od klevete FBiH *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine* br.19/93
Zakon o zaštiti od klevete RS *Službeni glasnik Republike Srpske* br. 37/01
Zakon o slobodi vjere i pravnom položaju crkava i vjerskih zajednica u Bosni i Hercegovini *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 5/04
Zakon o slobodi vjere i pravnom položaju crkava i vjerskih zajednica u Bosni i Hercegovini *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 12/03
Odluka Ustavnog suda BiH 5/98-III
Odluka Doma za ljudska prava broj CH/02/12016
Odluka Doma za ljudska prava broj CH/01/7488
Odluka Ustavnog suda BiH broj 8/04 od 25. juna 2004.

Web stranice

<http://www.vzs.ba> (Vijeće za štampu)

<http://www.oscebih.org> (The Organization for Security and Co-operation in Europe OSCE)

* Zahvalnost na vrijednim sugestijama i komentarima pri pisanju teksta autor duguje Amiru Jaganjcu, predsjedniku Vrhovnog suda FBiH; Senki Nožići, odvjetnici iz Sarajeva; prof.dr Miodragu Simoviću, profesoru na Pravnom fakultetu Univerziteta u Banjoj Luci i sudiji- potpredsjedniku Ustavnog suda BiH; doc.dr Jasni Bakšić-Mušić, docentici na Pravnom fakultetu Univerziteta u Sarajevu; i mr. Farisu Vehaboviću, registraru na Ustavnom sudu BiH.

4. Ekonomski i socijalni prava*

Da li su ekonomski i socijalni prava jednako zagarantovana svima?

Autor: Nedim Ademović

4.1. U kojoj mjeri su pravo na rad i socijalno osiguranje jednaki za sve građane, bez diskriminacije?

4.1.1. Zakoni

Ustav Bosne i Hercegovine, koji predstavlja aneks međunarodnog u ugovora - Opštег okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, nije, s jedne strane, definisao državu Bosnu i Hercegovinu kao *socijalnu državu*, niti je, s druge strane, predvidio pravo na rad kao posebno ustavno pravo. Međutim, indirektno, alineja 4. Preamble Ustava Bosne i Hercegovine obavezuje državu da «podstakne opšte blagostanje i ekonomski razvoj kroz zaštitu privatnog vlasništva i unapređenje tržišne privrede». To znači da država ima obavezu da vodi politiku i preduzima neophodne mјere s ciljem stvaranja povoljne sredine za otvaranje novih radnih mјesta i očuvanje postojećih, te da vodi brigu o socijalnom osiguranju svih zaposlenika, radno sposobnih ljudi i ostalih kategorija stanovništva.

S druge strane, Aneks I na Ustav Bosne i Hercegovine predvidio je 15 različitih medunarodno-pravnih mehanizama zaštite ljudskih prava, među kojima su Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i Međunarodni pakt o socijalnim, kulturnim i ekonomskim pravima. Ovi mehanizmi postali su pravno relevantni 14. decembra 1995. godine.¹ Štaviše, Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, na osnovu člana II/3. Ustava Bosne i Hercegovine, ima prioritet nad svim drugim zakonima.

Osnovno pravno utoчиšte prava na rad bez diskriminacije i prava iz radnog odnosa nalazi se u Međunarodnom paktu o socijalnim, kulturnim i ekonomskim pravima. Njegovi čl. 6. i 7. direktno štite pravo na rad. Članom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine garantovano je:

...[u]živanje prava i sloboda, predviđenih u ovom članu [misli se na katalog prava i sloboda] ili u međunarodnim sporazumima navedenim u Aneksu I [...] Ustava, osigurano je svim licima u Bosni i Hercegovini bez diskriminacije po bilo kojem osnovu kao što je pol, rasa, boja, jezik, vjera, političko i drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, povezanost sa nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili drugi status.

Slična odredba se nalazi i u Aneksu 6 Daytonskog mirovnog sporazuma, koji, pored Ustava Bosne i Hercegovine, reguliše pitanje zaštite ljudskih prava u Bosni i Hercegovini.² Osim toga, odlukama najviših pravnih institucija Bosne i Hercegovine - Ustavnog suda Bosne i Hercegovine i Doma za ljudska prava Bosne i Hercegovine³ - pravo na rad bez diskriminacije i zaštita prava iz

¹ Tog datuma Ustav Bosne i Hercegovine stupio je na snagu.

² Član 1(1) i 1(14) Aneksa 6.

³ Ova institucija, prema Sporazumu zaključenom u skladu sa članom XIV Aneksa 6 Opštег okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini od 22. i 25. septembra 2003. godine (Službeni glasnik Bosne i Hercegovine broj 35/03), preimenovana je u Komisiju za ljudska prava pri Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine, sa nadležnošću da riješi sve predmete zaprimljene do 31. decembrom 2003. godine. Nadležnost za primanje i registraciju novih prijava nakon ovog datuma dobio je Ustavni sud Bosne i Hercegovine.

radnog odnosa priznati su i zaštićeni.⁴ Ne treba potcijeniti, mada do sada nije imala svoje praktično značenje, odredbu Ustava Bosne i Hercegovine iz člana I/4. Ustava Bosne i Hercegovine, koji garantuje slobodu kretanja radnika i usluga, a koja također inkorporira zabranu diskriminacije.

U pogledu procesne zaštite, član 6. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda štiti prava iz radnog odnosa kao gradanska prava. To znači da svaki uživalac ovih prava ima pravo na pravičan sudski postupak.⁵ Osim toga, 12. Protokol uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda garantovaće jednaku primjenu svih prava koja su predviđena pozitivno-pravnim sistemom Bosne i Hercegovine - u ovom slučaju onih koja se tiču konkretno jednakog prava na pristup radu i socijalnom osiguranju.

Treba, međutim, napomenuti da Bosna i Hercegovina ne garantuje pravo na rad *in abstracto*, tj. kao pravo da država obezbijedi svakom čovjeku posao u skladu s njegovim kvalifikacijama i sposobnostima.⁶

Na nižem administrativnom nivou nudi se šira osnova zaštite prava na rad i socijalno osiguranje. Tako Ustav Federacije Bosne i Hercegovine garantuje «pravo na rad» u svom katalogu ljudskih prava i temeljnih sloboda,⁷ a od direktno primjenjivih međunarodno-pravnih mehanizama uključuje, *inter alia*, Konvenciju o pravima radnika na privremenom radu u inozemstvu i članova njihovih obitelji iz 1990. godine, kao i Evropsku socijalnu povelju iz 1961. i Protokol 1 u dodatku. Ustav Republike Srpske garantuje u članu 39. «pravo na rad i slobodu rada». Član 43. istog Ustava garantuje pravo zaposlenih i članova njihovih porodica na socijalnu sigurnost i socijalno osiguranje. Jamči se, pod uslovima utvrđenim zakonom, pravo na materijalno obezbjedenje za vrijeme privremene nezaposlenosti. Građanima Republike Srpske koji su djelimično sposobni za rad obezbjeđuju se uslovi za zapošljavanje sposobljavanjem za odgovarajući posao u skladu sa zakonom. Republika Srpska, na osnovu istog člana, obezbjeđuje pomoć i socijalnu sigurnost građanima koji su nesposobni za rad i nemaju sredstva za izdržavanje.

Niža pozitivno-pravna regulativa, također, garantuje pravo pristupa radu i socijalnom osiguranju svima bez diskriminacije.⁸

Osobe koje predstavljaju ugrožene kategorije radnika su pozitivno-pravnim propisima pozitivno diskriminisane. Drugim riječima, zakoni su predviđeli način da se ove negativne razlike izjednače, kako bi sve kategorije radnika imale jednaka prava i šanse na rad. Tako se povrijedenom radniku ili bolesnom radniku ne može dati otkaz ugovora o radu sve dok je zdravstveno nesposoban za rad.⁹ Osim relevantnih zakona o radu, neke administrativne jedinice države usvojile su

⁴ Vidi, na primjer, odluke Doma za ljudska prava CH/99/2239, «Cipot-Stojanović protiv Federacije Bosne i Hercegovine.» Djelimična odluka o prihvatljivosti i meritumu od 4. aprila 2003. godine; CH/98/565, «M.K. protiv Federacije Bosne i Hercegovine.» Odluka o prihvatljivosti i meritumu od 4. decembra 2003; Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine AP 119/04 od 9. decembra 2004.godine.

⁵ Vidi, na primjer, *loc. cit.* AP 119/04.

⁶ Vidi odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine U 110/03, od 21. jula 2004. godine; AP 750/04, od 9. decembra 2004. godine, AP 535/04, od 18. januara 2005. godine; Odluku o prihvatljivosti Komisije za ljudska prava pri Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine, CH/02/9501, «Golub protiv Federacije Bosne i Hercegovine.» od 5. septembra 2002. godine, tačka 7.

⁷ Član 2(1)(l) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine.

⁸ Član 6. Zakona o radu u institucijama BiH (*Službeni glasnik BiH* br. 26/04); član 5. Zakona o radu FBiH (*Službene novine FBiH* br. 43/99) i RS (*Službeni glasnik RS* br. 38/00); član 4. Zakona o radu Brčko Distrikta BiH (*Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH* br. 43/04).

⁹ Član 44. Zakona o radu u institucijama; član 64. Zakona o radu FBiH, član 80. Zakona o radu RS, član 53. Zakona o radu BDBiH.

posebne zakone o profesionalnoj rehabilitaciji, sposobljavanju i zapošljavanju invalidnih lica, kao što je istoimeni zakon Republike Srpske. On predviđa posebne mјere kako bi ova kategorija imala jednaka prava na tržištu rada.

S druge strane, da bi se spriječile povrede na radu i pojava profesionalnih bolesti, poslodavci su dužni preduzeti određene mјere zaštite na radu, koja uključuje upoznavanje s propisima o radu, zaštiti na radu, kao i s propisima o pravima i obavezama iz kolektivnog ugovora i pravilnika o radu.¹⁰ Ne treba zaboraviti da maloljetnici i žene uživaju posebnu zaštitu u pogledu njihovog fizičkog stanja i u pogledu materinstva, koje uživa poseban status radi svoje društvene vrijednosti.¹¹

Isti propisi, nediskriminatornim uređivanjem različitih mogućnosti zaposlenja (na određeno vrijeme, na neodređeno vrijeme, pripravnici i volonteri, probni rad, privremeni i povremeni poslovi), omogućili su da sve kategorije građana imaju pravo pristupa radu, s jedne strane, a s druge strane, da se ne zloupotrebljavaju konkretne situacije na štetu zaposlenika. Tako je zakonom predviđeno da se jedan ili više ugovora o radu na određeno vrijeme, a koji traju više od dvije godine, tretiraju kao ugovor na neodređeno vrijeme, koji nudi šiti spektar zaštite nego ugovor na određeno vrijeme.¹²

Konačno, na snazi su odredbe koje regulišu radno vrijeme, godišnji odmor, plaćeno i neplaćeno odsustvo itd, a koje štite zaposlenike od zloupotrebe njihovih prava, te garantuju da sve kategorije građana (sa porodicama i bez njih, mladi i stari, žene i muškarci itd) imaju jednakopravo pristupa pravu na rad.

Što se tiče stranih lica u Bosni i Hercegovini, pozitivno-pravni propisi predviđaju da takva osoba mora imati odobrenje za stalno nastanjenje ili privremeni boravak, te da za radno mjesto za koje mu se treba izdati radna dozvola nema domaćeg radnika sa potrebnim kvalifikacijama.¹³ Ovi posebni uslovi su u potpunosti opravdani javnim interesom države - zaštitom domaćeg tržišta radne snage.

Nezaposlena lica su posebno tretirana relevantnim zakonima o zapošljavanju i socijalnoj sigurnosti nezaposlenih osoba. Ovi zakoni su doneseni da bi se, *inter alia*, s jedne strane, održao finansijski sistem naknada za slučaj nezaposlenosti, a s druge strane, preduzele određene mјere u cilju prilagodavanja pitanja zaposlenosti i zapošljavanja tržišnoj ekonomiji. Te mјere obuhvataju, prije svega, regulisanje odnosa poslodavaca i nezaposlenih preko nadležnih zavoda za zapošljavanje. Ovi zakoni su *explicite* predviđjeli zabranu diskriminacije.¹⁴

Na kraju, potrebno je napomenuti da Bosna i Hercegovina još nije ratifikovala Evropsku socijalnu povelju, kao izuzetno važan međunarodno-pravni instrument zaštite socijalnih prava i sloboda.

¹⁰ Član 32. *et sequ.* Zakona o radu u institucijama BiH; član 48. *et sequ.* Zakona o radu FBiH, član 62. *et sequ.* Zakona o radu RS; član 39. *et sequ.* Zakona o radu BDBiH.

¹¹ Član 34. *et sequ.* Zakona o radu u institucijama BiH; član 51. *et sequ.* Zakona o radu FBiH, član 69. *et sequ.* Zakona o radu RS; član 41. *et sequ.* Zakona o radu BDBiH.

¹² Član 16. Zakona o radu u institucijama, Zakona o radu FBiH, Zakona o radu RS; član 12. Zakona o radu BDBiH.

¹³ Član 7. Zakona o zapošljavanju stranaca FBiH (*Službene novine FBiH* br. 8/99), član 5. Zakona o zapošljavanju stranih državljanina i lica bez državljanstva (*Službeni glasnik RS* 97/04), član 3. Zakona o zapošljavanju stranaca BD BiH (*Službeni glasnik BDBiH* br. 17/02).

¹⁴ Član 2. Zakona o zapošljavanju i socijalnoj sigurnosti nezaposlenih osoba FBiH (*Službene novine FBiH* br. 55/00), član 3. Zakona o zapošljavanju RS (*Službeni glasnik RS* 38/00); član 5. Zakona o zapošljavanju BDBiH (*Službeni glasnik BDBiH* br. 33/04).

4.1.1. Zakonska implementacija i negativni indikatori

Ratna dogadanja u Bosni i Hercegovini učinila su da se broj radnih mesta, uslijed uništenja mnogih raspoloživih privrednih resursa, znatno smanji. Godine 1990. bilo je 1,05 miliona zaposlenih, dok je 70% stanovništva bilo u dobi između 15 i 64 godine. Ukupan broj stanovnika iznosio je 4,3 miliona ljudi. Danas, pravo na rad ostvaruje znatno manji broj građana. Ukupan broj zaposlenih je 638.000.¹⁵ Od toga 383.369 su muškarci, dok žena ima 238.451.

Analiziramo li polnu strukturu nezaposlenih lica, relativni omjer između muškaraca i žena je 46% nezaposlenih ženskih lica i 54% muških. Vrijedi primijetiti da je taj omjer u oba entiteta praktično identičan, a isti omjer je evidentiran i na kraju četvrtog kvartala 2004. godine. Postotak muškaraca koji su tražili zaposlenje u 2004. godini bio je veći za 17% u odnosu na nezaposlena lica ženskog pola.¹⁶ Sličan odnos bio je i ranijih godina (1996-2003).¹⁷

Tabela 4.1: Polna struktura zaposlenih lica

	Ukupno <i>Total</i>	Muški <i>Male</i>	Ženski <i>Female</i>
1996.	298.822	187.529	111.293
1997.	364.856	206.037	158.819
1998.	398.639	221.605	177.034
1999.	409.290	225.155	184.135
2000.	415.037	226.414	188.623
2001.	416.753	226.871	189.882
2002.	435.505	238.889	196.616
2003.	442.941	240.435	202.506

Izvor: Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine, Gender Bosne i Hercegovine, tematski bilten broj 3 (2005), str. 56.

Veliku nezaposlenost trebalo je riješiti privatizacijom i obnavljanjem privrednih resursa. Nažalost, država nije uspjela do danas provesti uspješan koncept privatizacije, pogotovo velikih privrednih preduzeća u većinskom državnom vlasništvu. U izvještaju iz 2004. godine¹⁸ *European Stability Initiative* navodi:

Kada su medunarodne agencije počele planirati poslijeratnu rekonstrukciju, vjerovale su da će BiH lagano preći na tržišnu ekonomiju uz pomoć rapidne privatizacije i velikih injekcija pomoći za rekonstrukciju. Previdjeli su kombinaciju pogrešno upućenih investicija, zastarjele tehnologije, prevelikih kapaciteta, nepotrebnih radnih mesta i dugova preduzeća, što je bilo stvarno nasljedstvo autoritarnog razvoja. Iako je proces privatizacije bio spor i slabo razvijen, istina je da je ostala samo nekolicina preduzeća koja su se mogla prodati kao uspješni koncerni.

¹⁵ Preliminarni izvještaj o stanju siromaštva u BiH za period 2001-2004; Ured za monitoring i implementaciju srednjoročne razvojne strategije BiH (PRSP), maj 2005. godine.

¹⁶ Godišnji izvještaj UNDP za 2004. godinu, *Sistem ranog upozoravanja*, str. 20.

¹⁷ Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine, Gender Bosne i Hercegovine, tematski bilten broj 3 (2005), str. 56.

¹⁸ European Stability Initiative, «Postindustrijsko društvo i autoritarno iskušenje.» Sarajevo- Berlin, oktobar 2004, dostupno na Internet stranici www.csiweb.org.

Štaviše, i u velikom broju privatizovanih preduzeća ima izrazitih nezakonitosti u pogledu prava na rad i osiguranje. U tom smislu Ombudsman za FBiH je naveo:¹⁹

Kršenje prava ove kategorije gradana poprimilo je još šire razmjere u procesu privatizacije. Naime, sve veći broj ranijih radnika ostaje bez posla u tom procesu, a time i bez bilo kakve zaštite. I u onim slučajevima gdje je novi poslodavac ugovorom preuzeo obavezu zadržavanja na radu zatečenih radnika i eventualno povećanja broja zaposlenih, takve obaveze se u velikoj mjeri ne ispunjavaju. Nadležni organi i službe ne preuzimaju potrebne mјere kojima bi zaštitili prava ovih radnika. Tako je u Zakonu o penzijskom i invalidskom osiguranju (član 24.) propisana obaveza pravnog sljednika na izmirenje zaostale obaveze na ime uplate doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje ukoliko to nije ispunilo ranije pravno lice. Međutim, u praksi se ta zakonska odredba ne poštuje, a nadležni organ i službe se s tim mire, iako je neprovodenje te obaveze propisano kao prekršaj (član 133. Zakona).

Zbog strašnih posljedica ratnih događanja, a prije svega zbog etnički očišćenih teritorija, pravo na rad i socijalno osiguranje je postalo rezervisano, u većini, za pripadnike većinskog naroda na određenoj teritoriji. Do kakvog prisilnog pomjeranja stanovništva je došlo najbolje pokazuje statistika i usporedba podataka iz 1991. i 1997. godine za teritoriju Republike Srpske:²⁰

Tabela 4.2: Etnička struktura stanovništva u Republici Srpskoj 1991. i 1997.

	1991.	1997.
Srbi	54,30%	96,79%
Bošnjaci	28,77%	2,19%
Hrvati	9,39%	1,02%
Ostali	7,53%	0,00%

Izvor: *Odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine U 5/98, III. djelimična odluka, od 1. jula 2000. godine, tačka 86.*

Pitanje revitalizacije radnih odnosa protjeranih nakon rata, što je od ključnog značaja za povrat svih na svoje,²¹ podleglo je u Republici Srpskoj «ekonomskim interesima poslodavaca». Naime, u svojoj odluci *U 19/01.*²² Ustavni sud Bosne i Hercegovine smatrao je da «nezakonito otpušteni radnici» (većinom pripadnici manjinskih nacionalnih skupina) ne moraju biti ponovo zaposleni, već je određena otpremnina dovoljna i proporcionalna ekonomski ugroženim interesima poslodavaca.²³ Na taj način je etničko čišćenje je *zacementirano*, a povratak raseljenih i izbjeglih u znatnoj mjeri obeshrabren. S druge strane, u Federaciji Bosne i Hercegovine slično rješenje institucionalizovano je kroz tzv. kantonalne komisije za implementaciju člana 143. Zakona o radu. Ove institucije u velikoj mjeri ne funkcionišu; procesuiraju zahtjeve u nerazumnoj roku ili grubo krše odredbe upravnog postupka. Tako je Komisija u Zapadno-hercegovačkom kantonu u 2004. godini riješila samo 15 zahtjeva/žalbi. U Hercegovačko-neretvanskom kantonu ova Komisija ne radi od novembra 2001. godine, a ima neriješeno oko 7.000 zahtjeva. U Srednjobosanskom kantonu, u više od 10.000 zahtjeva Komisija je riješila oko trećinu. Na taj način, bivši uposlenici ne mogu se ni vratiti na posao niti dobiti zakonsku otpremninu.²⁴

¹⁹ Izvještaj Ombudsmena FBiH za 2004. godinu.

²⁰ IMG, na osnovu popisa stanovništva iz 1991. godine i procjena UNHCR-a za 1997. godinu, preuzeto iz Odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine U 5/98, III. djelimična odluka, od 1. jula 2000. godine, tačka 86.

²¹ Povratak izbjeglica i raseljenih osoba regulisan je posebnom aneksom 7 Daytonskog mirovnog sporazuma.

²² Od 2. novembra 2001. godine, tačka 26. *et sequi*.

²³ Član 152. Zakona o radu Republike Srpske.

²⁴ Izvještaj Ombudsmena FBiH za 2004. godinu, dostupan na Internet stranici www.bihfedomb.org.

Povratak *bivših* zaposlenika trebalo bi da, kao jedna od kontramjera, stimuliše ustavno-pravna jednakost svih konstitutivnih naroda na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine,²⁵ koja otvara perspektivu da se posljedice etničkog čišćenja do izvjesne mjere neutraliziraju. Međutim, realizacija ove ustavne pozitivno-pravne obaveze države zavisi od funkcionalnosti sistema. Na žalost, realizacija na terenu radnog prava i poslovne politike pokazuje negativnu parabolu. Štaviše, ne samo u pogledu budućih prava na rad i socijalnog osiguranje, već i u pogledu postojećih radno-pravnih i socijalno-pravnih odnosa, u državi se dešavaju masovne diskriminacije po nacionalnoj osnovi.²⁶

Ovakvo stanje u državi doprinosi protivzakonitim aktivnostima kako poslodavaca tako i posloprimača. Posljedica je, između ostalog, i stalni razvoj crnog tržišta, koje je, prema zvaničnim podacima, izrazito prisutno u Bosni i Hercegovini. Od 999.500 ukupno zaposlenih, u zvaničnom sektoru je 638.000 hiljade zaposlenika (63,8%), dok 361.500 hiljade (36,2%) radi u nezvaničnom sektoru. Proporcija zaposlenih u nezvaničnom sektoru osjetno je viša u RS (41,4%) nego u FBiH (32%).²⁷ Neki izvori pokazuju još depresivniju sliku. Tako UNDP za Bosnu i Hercegovinu navodi:²⁸

Ukupan broj evidentiranih nezaposlenih lica u dva bosanskohercegovačka entiteta, prema podacima za 2004. godinu, dostigao je skoro 460.000. Osim činjenice da je zvanična nezaposlenost jako visoka, podaci o nezaposlenosti u BiH ukazuju na trend dodatnog povećanja broja nezaposlenih lica iz godine u godinu. Taj trend je posebno izražen u Federaciji BiH gdje se smanjuje relativni udio zaposlenih u odnosu na one koji traže zaposlenje, i ovaj broj se pomjerio sa 1,5 zaposlenih na jednog nezaposlenog iz 2001. godine na 1,2 u 2004. godini.

Konačno, u Bosni i Hercegovini, pored problema velike nezaposlenosti, izrazito je visok procenat neaktivnog sloja stanovništva, a to predstavlja teret za državu, koja je zbog sveopće situacije nemoćna da obezbijedi sredstva za ovu kategoriju stanovništva.²⁹

Tabela 4.3: Radna struktura stanovništva za period 2001-2004.

	2001.	2002.	2003.	2004.
Nezaposleni	22,9%	21,1%	19,6%	21,5%
Zaposleni	36,1%	36%	40,9%	42,6%
Neaktivni	41%	43,6%	39,5%	35,9%

Izvor: Preliminarni izvještaj o stanju siromaštva u BiH za period 2001-2004; Ured za monitoring i implementaciju srednjoročne razvojne strategije BiH (PRSP), maj 2005. godine

Na sličan zaključak ukazuje i broj zaposlenih i nezaposlenih i neaktivnih po starosti.³⁰

²⁵ Posljednja alineja Preamble Ustava Bosne i Hercegovine, protumačena u III djelimičnoj odluci Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, *U* 5/98, od 1. jula 2000. godine.

²⁶ U pogledu prava iz radnog odnosa vidi Odluku o prihvatljivosti i meritumu Komisije za ljudska prava pri Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine, *CH*/99/2726, od 6. aprila 2005. godine; u pogledu prava na socijalno osiguranje vidi *CH*/02/8923 i dr, «Kličković i dr. protiv Bosne i Hercegovine, Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske.» Odluka o prihvatljivosti i meritumu od 6. januara 2003 godine.

²⁷ *Preliminarni izvještaj o stanju siromaštva u BiH za period 2001-2004;* Ured za monitoring i implementaciju srednjoročne razvojne strategije BiH (PRSP), maj 2005. godine.

²⁸ Godišnji izvještaj UNDP-a za 2004. godinu, *Sistem ranog upozoravanja* str. 19.

²⁹ *Preliminarni izvještaj o stanju siromaštva u BiH za period 2001-2004;* Ured za monitoring i implementaciju srednjoročne razvojne strategije BiH (PRSP), maj 2005. godine.

³⁰ *Preliminarni izvještaj o stanju siromaštva u BiH za period 2001-2004;* Ured za monitoring i implementaciju srednjoročne razvojne strategije BiH (PRSP), maj 2005. godine.

Tabela 4.4: Radna struktura stanovništva po starosti za period 2001-2004.

	Zaposleni	Nezaposleni	Neaktivni (izvan tržišta rada)
15-24	32%	28%	40%
25-34	35%	25%	40%
35-44	38%	24%	38%
45-54	38%	22%	40%
55-64	32%	25%	43%
65+	32%	24%	44%

Izvor: Preliminarni izvještaj o stanju siromaštva u BiH za period 2001-2004; Ured za monitoring i implementaciju srednjoročne razvojne strategije BiH (PRSP), maj 2005. godine

Kršenje prava građana na penziju dogada se na više načina. I dalje se održava praksa da povećanje penzija ne prati rast ličnih dohodaka - plata uposlenih, na šta su u više navrata ukazivala i udruženja i sindikat penzionera. Ta činjenica i porast troškova života ovu populaciju dovode u sve teži položaj, naročito veliki broj penzionera koji primaju penzije u minimalnom iznosu. Penzionerima nisu isplaćene sve zaostale, neizmirene penzije, a protokom vremena obezvrđuje se njihova realna vrijednost.

Kršenje prava građana u vezi s penzionisanjem poprimilo je široke razmjere. Naime, poslodavci u dužem periodu nisu uplaćivali doprinose za penzijsko-invalidsko osiguranje radnika u radnom odnosu. Nakon ispunjenja uslova za ostvarivanje prava na penziju, radnicima su zaključene radne knjižice, ali nisu mogli ostvariti pravo na penziju jer nisu izvršene uplate u fondove penzijsko-invalidskog osiguranja. Na taj način grubo se krše prava ovih građana, jer više nisu u radnom odnosu, te po tom osnovu nemaju pravo na zdravstvenu zaštitu. A kako nisu ostvarili pravo na primanje penzije, mada su formalno penzionisani, nemaju pravo na tu zaštitu ni po osnovu penzionisanja.³¹

Konačno, uprkos svim ovim kršenjem prava, nadležni inspektor rada u principu nisu aktivni na način da natjeraju nadležne subjekte na poštovanje zakonskih obaveza.

4.2. Koliko je djelotvorno garantovano zadovoljenje osnovnih životnih potreba, uključujući adekvatnu prehranu, smještaj i čistu vodu?

4.2.1. Zakoni

Kao što je rečeno u tački 4.1, Ustav Bosne i Hercegovine nije definisao Bosnu i Hercegovinu kao socijalnu državu. Alineja 4. Preamble Ustava Bosne i Hercegovine obavezuje državu da «podstakne opšte blagostanje i ekonomski razvoj kroz zaštitu privatnog vlasništva i unapređenje tržišne privrede». Bez daljnog, korištenje ustavnog izraza *opšte blagostanje* podrazumijeva pozitivnu obavezu države da preduzme sve mjere neophodne da bi svako lice, a posebno pogodene kategorije ljudi, imali što kvalitetniji život.

Ustavi nižih administrativnih jedinica su konkretniji. Tako Ustav Federacije BiH u svom članu 2(1)(n-r) predviđa prava na socijalnu zaštitu, zdravstvenu zaštitu, prehranu i utočište. Ustav Republike Srpske predviđa pravo na zdravu životnu sredinu (član 35), zdravstvenu zaštitu (član 37), pravo na ograničeno radno vrijeme, dnevni i sedmični odmor, te plaćeni godišnji odmor i odsustva (član 40), pravo na socijalnu zaštitu (član 43). Članom 51. Republika Srpska je obavez-

³¹ U pogledu aktivne legitimacije ostvarivanja ovih prava, vidi i pitanje 4.5.

na da podstiče ekonomski razvoj i povećanje socijalnog blagostanja građana mjerama ekonomске i socijalne politike.

S ciljem zakonodavne razrade pojma *opšteg blagostanja* u državi, doneseni su mnogi zakoni, koji bi trebalo da stanovništvu obezbijede kvalitetne uslove života. Tako su doneseni zakoni o zaštiti prirode, kojima se uspostavlja institucionalni okvir za zaštitu biljaka, životinja, minerala itd, te druge mjere za očuvanje prirode u budućnosti. Pored toga, niže administrativne jedinice države donijele su posebne zakone za zaštitu životne okoline. Prema tim zakonima, svaka osoba ima pravo na zdrav i ekološki prihvatljiv okoliš kao utemeljeno ustavno pravo. Osim toga, relevantni zakoni o zaštiti prirode predviđeli su posebnu zakonodavnu zaštitu voda, vazduha, šuma i ostalih prirodnih dijelova. Na primjer, zakonima o zaštiti voda, koji su doneseni na entitetskom nivou, predviđaju se dugoročni planovi, kojima se na najbolji način ostvaruje zaštita voda, snabdijevanje vodom itd.³²

Nadalje, postoje zakoni koji daju svakoj osobi konkretna prava, a koja omogućavaju da se postigne minimalna egzistencijalna osnova. Tako zakoni o penzionom i invalidskom osiguranju na entitetskom nivou nude pravo na starosnu, invalidsku i porodičnu penziju, kao i prava osiguranička s promijenjenom poslovnom sposobnošću.³³ Penzije se osiguravaju iz entitetskih penzionih fondova, koji dobivaju svoja sredstva iz doprinosa zaposlenika i poslodavaca.³⁴

S druge strane, posebna prava u vezi s radnim odnosom omogućavaju zaposlenicima da uživaju humane uslove rada i života. Tu spadaju relevantne odredbe koje regulišu radno vrijeme, godišnji odmor, plaćeno i neplaćeno odsustvo, prevenciju i zaštitu na radu, posebna prava u slučaju profesionalne povrede i bolesti itd.³⁵

Nezaposlena lica su, također, ekonomski i zdravstveno zbrinuta pod zakonom određenim uslovima. Institucionalna zaštita nezaposlenih obezbijedena je na nižem administrativnom nivou, i to decentralizovano u FBiH (na kantonalm nivou), a centralizovano u RS. Država, sa svojom Agencijom za zapošljavanje, bavi se samo koordinacijom rada entitetskih institucionalnih okvira i poslovima na međunarodnom nivou.

Ugrožene kategorije stanovništva, kao što su invalidi, maloljetnici bez skrbništva, lica ometena u psihofizičkom razvoju, materijalno neosigurane i neobezbijedene osobe, osobe s negativnim društvenim ponašanjem itd, imaju određena prava koja im poboljšavaju opšte uslove života. Tu spadaju, prije svega, usluge socijalnog rada, novčana i druga materijalna pomoć, osposobljavanje za život, smještaj u ustanovu socijalne skrbi ili u drugu obitelj, kućnu njegu itd.³⁶

Što se tiče prava na stan, bivši socijalistički sistem nametnuo je veliku obavezu poslodavcima i radnicima. Naime, svi su imali obavezu izdvajanja u korist stambenog fonda, iz kojeg su društvena preduzeća obezbjeđivala zadovoljavanje stambenih potreba svojih radnika. Ta tzv. *stanars-*

³³ Član 2. Zakona o PIO FBiH (*Službene novine BiH* br. 29/98), RS (*Službeni glasnik RS* br. 32/00).

³⁴ Član 4. Zakona o PIO FBiH (*Službene novine BiH* br. 29/98), RS (*Službeni glasnik RS* br. 32/00).

³⁵ Zakon o radu u institucijama BiH (*Službeni glasnik BiH* br. 26/04), Zakon o radu FBiH (*Službene novine FBiH* br. 43/99) i Zakon o radu RS (*Službeni glasnik RS* br. 38/00), Zakona o radu BD BiH (*Službeni glasnik BDBiH* br. 43/04), Odluka o radnom vremenu u određenim djelatnostima na području BDBiH (*Službeni glasnik BDBiH* br. 15/03), slično RS (*Službeni glasnik RS* br. 27/94).

³⁶ Zakonom o posredovanju u zapošljavanju i socijalnoj sigurnosti nezaposlenih osoba FBiH (*Službene novine FBiH* br. 55/00), Zakon o zapošljavanju RS (*Službeni glasnik RS* br. 38/00), Zakon o agenciji za rad i zapošljavanje Bosne i Hercegovine (*Službeni glasnik BiH* br. 21/03), Zakon o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice sa djecom (*Službene novine FBiH* br. 36/99), Zakon o socijalnoj zaštiti RS (*Službeni glasnik RS* br. 5/93), BD (*Službeni glasnik BDBiH* br. 1/03).

ka prava zaposlenih predstavljaju sui generis ekonomski prava, zaštićena Zakonom o stambenim odnosima, ali i - prema praksi relevantnih sudske institucije, prije svega Ustavnog suda Bosne i Hercegovine - članom 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda.³⁷ Ekonomski strana ovoga prava posebno je došla do izražaja u postupku privatizacije, kada se cijelokupna *društvena imovina* pretvarala u državnu, tj. privatnu imovinu. U tom postupku imaoči stanarskog prava dobili su mogućnost da privatizuju svoje stanove uz veoma povoljne ekonomski uslove. Na taj način većini radnika bio je obezbijeden stambeni prostor. Nakon promjena društvenog sistema u toku 90-tih godina, ova obaveza izdvajanja je otpala, čime je stambena politika u potpunosti promijenjena - u negativnom smislu. Država, a ni poslodavci, nemaju više pozitivnu obavezu stambenog zbrinjavanja svojih radnika, osim u vezi s preostalim stanovima, koji nisu do sada raspodijeljeni i nad kojima ne postoji stanarsko pravo određenog lica.³⁸

4.2.2. Zakonska implementacija i negativni indikatori

Iako presjek zakonskog sistema iz ove oblasti pozitivno zvuči, situacija na terenu je veoma negativna.

U pogledu *zdrave* čovjekove okoline, Bosna i Hercegovina - mada je donijela niz zakona kojima bi trebalo štititi čovjekovu okolinu, ovi zakoni nisu operacionalizovani, niti su donijeti podzakonski akti kojima bi se to postiglo. S druge strane, Bosna i Hercegovina nije potpisala Aahrhunsku konvenciju, koja bi omogućila ostvarivanje ljudskih prava u oblasti životne sredine.

Za vrijeme ratnih dogadanja u BiH 1,2-1,4 miliona ljudi postali su raseljene osobe,³⁹ dok je 0,8-1 miliona izbjeglo u inostranstvo. *Neuništeni* stambeni fond države, koji je nastao na osnovu toga što su *prijeratni* nosioči stanarskih prava napustili svoje domove, dodjeljivan je, u principu, izbjeglim i raseljenim osobama. Oni su dobivali privremena rješenja o dodjeli stanova. Navedena rješenja su, stupanjem na snagu Zakona o prestanku primjene Zakona o napuštenim stanovima 1998. godine, *ex lege* poništena. Stanovi su vraćani *prijeratnim* nosiocima stanarskih prava, jer je trebalo da Aneks 7 Daytonskog mirovnog sporazuma ispunji cilj *povratka svih na svoje* te neutralizira posljedice rata.⁴⁰ Projekat povratka raseljenih i izbjeglih je, nažalost, neispunjeno, jer se od 2 miliona ljudi, po procjenama UNHCR-a, vratilo samo 441.523 izbjeglih i 567.480 raseljenih lica na svoja prijeratna ognjišta.⁴¹ Međutim, među povratnicima je malo onih koji su se vratili na područja na kojima njihova etnička grupa nije u većini, te takvi povrati predstavljaju svega 20% od ukupnog broja izbjeglih i interna raseljenih (ukupno u državi 451.584⁴²). Imovina je vraćena u 95% slučajeva. Ovo je objašnjenje absurdne situacije da je povrat imovine uspio a *povratak* - u principu - nije.

Shodno tome, i posljedice etničkog čišćenja su zaledene. Radi usporedbe, u «predratnoj» BiH samo je dvadesetak opština imalo [...] etnički sastav da je jedna etnička grupa bila u absolutnoj brojčanoj premoći u odnosu na druge dvije. U oko 80% opština ni jedna etnička grupa nije imala

³⁸ Odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine *U 70/03* od 30. januara 2004. godine, *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 11/04; *AP-979/04* od 17. februara 2005. godine, tač. 30-36.

³⁹ Desila su se masovna, nasilna pomjeranja stanovništva. U vezi s tim vidi statistiku iz pitanja 4.1.

⁴⁰ U tom smislu Ustav BiH u svom članu II/5 predviđa: «Sve izbjeglice i raseljena lica imaju pravo da se slobodno vrate u svoje domove. Oni imaju pravo, u skladu sa Aneksom 7 Općeg okvirnog sporazuma, da im se vrati imovina koje su bili lišeni za vrijeme neprijateljstava od 1991. i da dobiju kompenzaciju za svu takvu imovinu, koja im ne može biti vraćena. Sve obaveze ili izjave u vezi sa takvom imovinom, koje su date pod prisilom, ništave su».

⁴¹ Statistika UNHCR-a, «Returns summary to Bosnia and Herzegovina from 01/01/1996 to 30/06/2005» dostupna na Internet stranici <http://www.unhcr.ba/return/index.htm>.

⁴² Statistika UNHCR-a «Total minority returns in/to BiH from 1996 to 30/06/05» dostupna na Internet stranici <http://www.unhcr.ba/return/index.htm>.

apsolutnu većinu stanovnika. Danas, samo u Tuzli većinsko stanovništvo ne doseže 90% učešća u ukupnom stanovništvu, dok je taj procenat u drugim sredinama između 92% i 99,9%.⁴³ Uzroci ovakvog stanja su još uvijek prisutna nacionalna mržnja, zastrašivanja, nesigurnost, teška ekonomska situacija, nemogućnost zaposlenja i slično.

Stanovi koji nisu vraćeni (nije tražen povrat, nosilac stanarskog prava umro, podnio zahtjev za povrat van zakonom propisanog roka itd), ušli su u fond alternativnog smještaja, koji je dodjeljivan licima koja se ne mogu odmah vratiti u svoju imovinu iz određenih razloga (na primjer, prijeratna imovina je uništena). Ovi stanovi nisu mogli biti dodijeljeni licima koja su stanovaла u njima na osnovu privremenih rješenja.⁴⁴ Broj nezbrinutih osoba je veliki, što znači da fond *alternativnog smještaja* nije dovoljan. Na primjer, u 2004. godini na teritoriji FBiH još uvijek postoje 33 kolektivna centra, devet kolektivnih naselja i tri tranzitna centra, sa ukupno 6.549 lica u njima ili 2.288 porodica.⁴⁵

Strašne ratne posljedice, nefunkcionisanje države, opstrukcije i nekompetentnost, učinile su da BiH ima katastrofalnu ekonomsku situaciju. Samim tim i standard života stanovništva je veoma nizak. BDP po glavi stanovnika BiH u KM za 2004. godinu je 3.387. Prosječna neto plata u FBiH u KM u 2004. godini iznosi 533,52 KM, a penzija 199,2 KM, dok su parametri u RS znatno manji. Prosječna potrošačka korpa iznosi 456,8 KM. Sve ovo potvrđuje procjenu da u Bosni i Hercegovini oko 50% stanovništva živi na granici siromaštva.⁴⁶

Najugroženije kategorije u 2004. godini:⁴⁷

- domaćinstva sa troje i više djece su najsiromašnija kategorija u BiH: 66% ili 2/3 ovih domaćinstava je siromašno, a ona čine 10% od ukupnog broja siromašnih u BiH;
- izbjeglice i raseljeni: 37% ovih osoba je siromašno, a oni čine 10% od ukupne populacije siromašnih;
- domaćinstva sa dvoje djece: 32% ovih domaćinstava je siromašno, a ona čine 22% od ukupnog broja siromašnih;
- domaćinstva u kojima glava domaćinstva ima manje od 25 godina;
- domaćinstva u kojima glava domaćinstva ima samo osnovnu školu.

Daljnje posljedice su visok mortalitet, smanjen natalitet i kratak prosječan životni vijek stanovništva:

Tabela 4.5: Prosjek starosti muškaraca i žena, 2004. godina:⁴⁸

	n	Prosjek	Standardna devijacija
Muškarci	6603	42,5	17,3
Žene	7224	44,5	17,7
Total	13827	43,5	17,5

Izvor: Zdravstveno-statistički godišnjak Federacije Bosne i Hercegovine, Zavod za javno zdravstvo FBiH, Sarajevo 2004.

⁴³ Izvještaj Helšinskog komiteta za 2004. godinu, dostupan na Internet stranici <http://www.bh-hchr.org/Izvjestaji/izvj2004.htm>.

⁴⁴ Vidi Odluku o prihvatljivosti Komisije za ljudska prava CH/99/2980 od 4. jula 2005. godine.

⁴⁵ Izvještaj Helšinskog komiteta za 2004. godinu, op. cit.

⁴⁶ Statistički bilten BiH broj 4, decembar 2004. godine, str. 17. i dalje; izvještaj statističkih zavoda BiH, FBiH i RS.

⁴⁷ Statistički bilten BiH, broj 4, op. cit.

⁴⁸ Zdravstveno-statistički godišnjak Federacije Bosne i Hercegovine, Zavod za javno zdravstvo FBiH, Sarajevo 2004.

Na žalost, razni vidovi socijalne pomoći i usluga ugroženim kategorijama stanovništva, njihov obim, oblik i kvalitet ovih usluga, zavise od materijalnih mogućnosti nosilaca socijalne skrbi, a što opet zavisi od materijalnih mogućnosti države. U BiH su one na izuzetno niskom nivou.⁴⁹

4.3. Do koje mjere je zaštićeno zdravlje stanovništva, u svim sferama i u svim stadijima života?

4.3.1. Zakoni

Ustav Bosne i Hercegovine ne propisuje direktno pravo na zdravstvenu zaštitu kao ustavno pravo. Određenu pozitivnu obavezu moguće je zaključiti iz već pomenute alineje 4. Preamble Ustava Bosne i Hercegovine, koja obavezuje državu da «podstakne opšte blagostanje i ekonomski razvoj kroz zaštitu privatnog vlasništva i unapređenje tržišne privrede». To bi, indirektno, trebalo da obuhvati i pravo na zdravstveno osiguranje, jer bez njega je nemoguće definisati pojam *blagostanja*. S druge strane, u Aneksu I Ustava BiH, tj. u katalogu međunarodno-pravnih mehanizama zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda, može se naći Međunarodni pakt o socijalnim, kulturnim i ekonomskim pravima, koji garantuje pravo na zdravstvenu zaštitu.

Entitetski ustavi su znatno konkretniji. Tako Ustav FBiH u svom članu 2(1)(n-o) predviđa prava na socijalnu zaštitu i zdravstvenu zaštitu. Ustav RS u svom članu 37. predviđa zdravstvenu zaštitu. Treća administrativna jedinica - Distrikt Brčko, nema propisan vlastiti katalog ljudskih prava nego ukazuje na prava koja su zagarantovana Ustavom BiH.

U institucionalnom smislu, zdravstvena zaštita je izuzetno komplikovano regulisana. U principu, entiteti i Distrikt Brčko nadležni su da organizuju i garantuju zdravstvenu zaštitu.⁵⁰ Implementacija zakona iz oblasti zdravstvene zaštite i osiguranja je, štaviše, u FBiH prenesena na 10 kantona, što sistem čini još kompleksnijim. Prema tome, u BiH postoji 12 zavoda za zdravstvenu zaštitu.

Zdravstvena zaštita u BiH zasnovana je na principu *solidarnosti*. To znači da zavodi za zdravstveno osiguranje kroje zdravstvenu politiku prema potrebama kolektiva, a ne pojedinca. Zdravstveno osiguranje se bazira na principu obaveznosti. Osnovica je bruto lični dohodak - stopa izdvajanja u FBiH iznosi 13%,⁵¹ u RS 15%.⁵² Pored toga, poslodavci izdvajaju 4, tj. 5% za zdravstveno osiguranje zaposlenika. Za penzionere uplate vrše penzioni fondovi, a za nezaposlene zavodi za zapošljavanje. Procjena je da se za zdravstvo izdvaja 7,6% BDP-a iz javne potrošnje, dok su *neformalna izdavanja*⁵³ dodatnih 4,7%, što daje ukupan iznos od 12,3% BDP-a. *Zdravstvena potrošnja per capita* je u FBiH 218 KM, dok je u RS znatno manja - 100 KM. 37% se izdvaja za primarnu, 35% za sekundarnu i 18% za tercijarnu zdravstvenu zaštitu.

Većina stanovništva je osigurana na osnovu zakona o zdravstvenom osiguranju i zaštiti, dok postoje odredene grupe stanovništva kao, na primjer, ratni veterani i žrtve rata, za koje postoji posebna zakonska regulativa.

⁴⁹ U tom smislu, vidi analizu ekonomske i finansijske situacije države, u godišnjem izvještaju UNDP-a za 2004. godinu, *Sistem ranog upozoravanja* str. 16. *et sequ.*

⁵⁰ Član III/3(a) Ustava BiH, član 2(b) Ustava FBiH, član 68(2) Ustava RS, član 9(1)(h) Statuta DB.

⁵¹ Član 10. Zakona o doprinosima FBiH.

⁵² Zakon o doprinosima u RS (*Službeni glasnik RS* br. 51/01).

⁵³ *Neformalna izdavanja* su izdaci koji nisu predviđeni općim pravim aktima kao takvi, u što se ubrajaju i svi vidovi pomoći, donacije itd.

Zdravstvena zaštita regulisana je kao proširena, dobrovoljna zdravstvena zaštita⁵⁴ i obavezna zdravstvena zaštita.⁵⁵ Iako su zakonski predviđene tri vrste osiguranja, samo je obavezno zdravstveno osiguranje operacionalizovano. Osim toga, iako je zakonski propisano da će se regulisati, entiteti nikada nisu donijeli akte kojima bi bio propisan *osnovni paket zdravstvenih usluga*, koji bi za sve bio garantovan.⁵⁶ Zbog ovog propusta ne može da počne funkcionisati ni prošireno osiguranje, jer se ne zna šta je osnovni paket.

Zavodi za zdravstveno osiguranje jamče, putem zdravstvenih ustanova, usluge u slučaju bolesti, radne nesposobnosti zbog bolesti i trudnoće, naknadu troškova puta radi liječenja i druge zakonom propisane usluge.

Jedan od osnovnih problema u oblasti zdravstvene zaštite su prekogranične entitetske zdravstvene usluge za raseljena lica. Naime, zbog formalne i stroge primjene teritorijalnog principa, a uslijed nedostatka odgovarajućih dogovora, raseljene osobe jedne administrativne jedinice nisu mogli primati usluge na teritoriji druge administrativne jedinice, gdje je trebalo da se vrate u svoja prijeratna mjesta prebivališta. U 2001. godini su entiteti i Distrikt Brčko potpisali Sporazum o zdravstvenom osiguranju⁵⁷ na osnovu kojeg je dogovoren da sva lica na praktičnom usavršavanju, raseljene osobe i osobe koje se educiraju, imaju pravo na zdravstvene usluge u mjestu svoga boravka. Isti princip primjenjen je na penzionere, bez obzira da li su i gdje su doprinosi uplaćivani.

4.3.2. Zakonska implementacija i negativni indikatori

U Bosni i Hercegovini - s obzirom na velike ekonomске razlike između pojedinih dijelova zemlje, a institucionalno izrazito rascjepkan sistem zdravstvene zaštite - svи građani nemaju jednakopravo na zdravstvenu zaštitu. Osim toga, pristup zdravstvenoj zaštiti je etnički uslovjen. S druge strane, od cca. 3,8 miliona građana, samo je 638.000 zaposlenih.⁵⁸ Nažalost, i od ovog broja mora se oduzeti oko 15-20% onih koji su formalno zaposlenih, a nisu zdravstveno osigurani:

Tabela 4.6: Klasifikacija neosiguranih lica za period 2001-2004.

	Bez zdravstvenog	Bez penzionog
Zaposlen kod poslodavca - privatni ili državni sektor	19%	21%
Samovoljno obavlja djelatnost/ profesiju	53%	55%
Ugovor po djelu – autorski ugovor	33%	37%
Sezonski radnik	89%	91%
Pomažući član u porodičnom obrtu	84%	89%

Izvor: Preliminarni izvještaj o stanju siromaštva u BiH za period 2001-2004; Ured za monitoring i implementaciju srednjoročne razvojne strategije BiH (PRSP), maj 2005. godine

⁵⁴ Član 78. Zakona o zdravstvenoj zaštiti FBiH (*Službene novine FBiH* br. 29/97), član 71. Zakona o zdravstvenoj zaštiti RS (*Službeni glasnik RS* br. 18/99), član 68. Zakona o zdravstvenoj zaštiti DB (*Službeni glasnik BDBiH* br. 2/01).

⁵⁵ Član 70. Zakona o zdravstvenoj zaštiti FBiH (*Službene novine FBiH* br. 29/97), član 76. Zakona o zdravstvenoj zaštiti RS (*Službeni glasnik RS* br. 18/99), član 20. Zakon o zdravstvenoj zaštiti DB (*Službeni glasnik BDBiH* br. 2/01).

⁵⁶ Na primjer, u FBiH član 32. Zakona o zdravstvenom osiguranju (*Službene novine FBiH* br. 30/97).

⁵⁷ Sporazum o zdravstvenom osiguranju (*Službeni glasnik BiH* br. 30/01).

⁵⁸ Preliminarni izvještaj o stanju siromaštva u BiH za period 2001-2004, Ured za monitoring i implementaciju srednjoročne razvojne strategije BiH (PRSP), maj 2005. godine.

Samim tim, omjer onih koji uplaćuju za zdravstveno osiguranje i ostalih je 1:7, što je izrazito opterećenje za državu. Procjenjuje se da oko 26% stanovnika (17% FBiH i 35% RS) nije obuhvaćeno zdravstvenim osiguranjem. Konačno, neki izvori⁵⁹ navode da oko 60% žena nije zdravstveno osigurano. Vlasti Bosne i Hercegovine nisu obezbijedile odgovarajuće mreže sigurnosti i ne jačaju sistem pomoći na nivou države i zajednice u okviru socijalne politike, s ciljem da omoguće ženama koje žive u siromaštvu da lakše podnesu nepovoljne ekonomske uslove.

Dodatac problem čine posljedice rata po zdravlje ljudi, što Bosnu i Hercegovinu svrstava u zemlje sa izrazito visokim potrebama za zdravstvenim uslugama. U periodu 1992-1995. u FBiH je ostalo 45.377 ratnih vojnih invalida, dok je 52.419 članova porodica poginulih. U RS taj broj je nešto manji: broj invalida je 41.994, dok je ostalo 28.456 članova porodica poginulih.⁶⁰

Ni situacija nakon rata nije se poboljšala. S jedne strane, nizak standard života,⁶¹ loša zdravstvena zaštita, veliki broj neosiguranih, loša zdravstvena politika itd. utiče da zdravstvena slika stanovništva bude izrazito loša. Najbolji pokazatelj je prosječna starost muškaraca i žena, mortalitet i natalitet, te povećan procenat tipičnih bolesti i pojave za nerazvijene zemlje.

*Indikatori zdravstvene situacije stanovništva:*⁶²

- Prosječna starost: muškarci 65,8 (2003); žene 71,2 (2003);
- Mortalitet: 7,9/1000 (2003);
- Natalitet: 10/1000 (2003);
- Prirodni priraštaj: 2,1/1000 (2003);
- *Incidenca tuberkuloze:* 65,6/100.000 (2000. godina);
- Inficirani HIV-om: 350 osoba;
- Maligna oboljenja: 275/100.000 (2000. godina);
- Imunizacija od TBC, difterije, tetanusa, pertusisa, poliomijelitisa i morbila: 95% (2000);

Tabela 4.7: Nasilna smrt prema vrsti i polu u BiH (2003):

	ukupno	nesretan slučaj	samoubistvo	Ubistvo	nepoznato
ukupno	1,169	630	458	70	11
Muško	891	520	312	48	11
žensko	278	110	146	22	0

Izvor: Zdravstveno-statistički godišnjak Federacije Bosne i Hercegovine, Zavod za javno zdravstvo FBiH, Sarajevo 2003.

Broj povrijeđenih u saobraćajnim nezgodama: 243/100.000 (2000).⁶³

U pogledu međuentitetskog pružanja zdravstvenih usluga, navedeni Sporazum je u prvoj godini jako loše funkcionsao, jer vlasti u RS nisu izdavali neophodne *odjavnice* kako bi se povratnici mogli registrovati u drugom entitetu kao zdravstveni osiguranici. Ipak, prema navodima OHR-a, ne postoje više problemi u ovoj oblasti.⁶⁴

⁵⁹ Izvještaj Helsinskog komiteta BiH, januar-decembar 2004. godine.

⁶⁰ Preliminarni izvještaj o stanju siromaštva u BiH za period 2001-2004, Ured za monitoring i implementaciju srednjoročne razvojne strategije BiH (PRSP), maj 2005. godine.

⁶¹ U tom smislu vidi pitanje 4.2.

⁶² Zdravstveno-statistički godišnjak Federacije Bosne i Hercegovine, Zavod za javno zdravstvo FBiH, Sarajevo 2003.

⁶³ MISC 2000.

⁶⁴ OHR, Izvještaj o zdravstvenom osiguranju u BiH, juni 2002.

Što se tiče socijalnog i zdravstvenog osiguranja, naročitu pažnju zavrjeđuje romska populacija, a posebno djeca. Oni se nalaze u katastrofalnoj situaciji; državni plan za promjenu u tom smislu više je nego neophodan.⁶⁵

4.4. Koliko je obuhvatno i inkluzivno pravo na obrazovanje, uključujući edukaciju o pravima i odgovornostima koje nosi državljanstvo?

4.4.1. Zakoni

Ustav Bosne i Hercegovine u svom članu II/3.I) direktno garantuje pravo na obrazovanje. Ovo pravo u direktnoj je vezi s pravom na privatni i porodični život, dom i prepisku, s jedne strane, i na slobodu misli, savjesti i vjere, tj. slobodu izražavanja, s druge strane. Sva navedena prava se međusobno prepliću, u čemu se izražavaju javni interesi države, tj. prava djeteta i prava roditelja.

Niže administrativne jedinice također garantuju pravo na obrazovanje (član 2(1)(m) Ustava FBiH, član 38. Ustava RS). Ustav Republike Srpske detaljnije obrađuje ovo ustavno pravo, pa propisuje da je osnovno školovanje obavezno i besplatno, te da je svakome, pod jednakim uslovima, dostupno srednjoškolsko i visokoškolsko obrazovanje. Osim toga, i privatne škole su predviđene Ustavom.⁶⁶

Od 2003. godine obrazovanje je, do univerzitetskog nivoa, načelno uredeno na državnom nivou. Parlament BiH je donio Okvirni zakon o osnovnom i srednjem obrazovanju u Bosni i Hercegovini. Na taj način se na teritoriji cijele države primjenjuju isti principi, na kojima se zasniva obrazovanje. Osim toga, usvojen je Zakon o zajedničkom jezgru nastavnih planova i programa Bosne i Hercegovine. Zakon obavezuje sve nadležne organe i institucije da od školske godine 2003/2004. u svim školama propisuju nastavni plan i program koji uključuje Zajedničko jezgro nastavnih planova i programa i radnih predmetnih grupa. Nažalost, Zajedničko jezgro ne uključuje tzv. nacionalnu grupu predmeta, koja - ako izade izvan profesionalnih okvira - može lako biti sredstvo za negativan uticaj na međusobne odnose pripadnika različitih etničkih i nacionalnih skupina.

Nastavni plan i program ima pozitivnu obavezu da unapređuje i štiti vjerske slobode, toleranciju i kulturu dijaloga. S obzirom na multireligioznost društva u državi, učenici mogu pohađati vjeronauku samo ako je to u skladu s njihovim ubjedenjem i ubjedenjem njihovih roditelja (član 9. Okvirnog zakona o osnovnom i srednjem obrazovanju u Bosni i Hercegovini).

Okvirni zakon o osnovnom i srednjem obrazovanju u Bosni i Hercegovini⁶⁷ predviđa četiri vrste školovanja u državi: predškolsko, osnovno, srednje, te obrazovanje odraslih (član 1). Zakon predviđa jednako pravo pristupa obrazovanju i jednako pravo na obrazovanje bez diskriminacije (član 3). Škole uživaju autonomiju, a naročito u pogledu zapošljavanja nastavnog i drugog kadra, te slobodu rada nastavnika (član 41).

Predškolsko obrazovanje je samo predviđeno Okvirnim zakonom, dok je njegova razrada prepustena nižem administrativnom nivou. U principu, predškolsko obrazovanje je besplatno, a troškove države snose poreski obveznici. Problem je što Zakon nije razrađen na nižem administrativnom nivou u vezi s predškolskim obrazovanjem, zbog čega ne postoji jednoobrazan sistem, koriste se različiti standardi, nejednaki izvori finansiranja itd.

⁶⁵ U tom smislu vidi OSCE BiH, *Plan akcije o obrazovnim potrebama Roma i pripadnika ostalih nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini*, februar 2004. godine, str. 6, dostupno na www.oscebih.org (stanje 17. oktobar 2005. godine).

⁶⁶ Član 38. Ustava Republike Srpske.

⁶⁷ Službeni glasnik BiH, br. 18/03.

Osnovno školovanje je obavezno i besplatno i osigurava se svoj djeci (član 16). Djecom se smatraju sva lica mlađa od 18 godina. Od školske godine 2004. osnovno školovanje traje 9 godina.

Srednjoškolsko obrazovanje u javnim ustanovama je besplatno (član 17). Učenici po završetku osnovnog obrazovanja imaju pravo konkursati za prijem u bilo koju srednju školu u državi. Upis se zasniva na jednakopravnom natjecanju (član 12. stav 5).

Roditelji imaju pravo i obavezu starati se o obrazovanju svoje djece (član 23). Obrazovanje može biti privatno ili javno, s tim da privatne škole, u pogledu uslova i procedure, moraju osigurati jednakе mogućnosti za upis svim kandidatima (član 26). Privatne škole mogu osnovati domaće i strane fizičke i pravne osobe (član 30).

Univerzitetsko obrazovanje je regulisano u FBiH na kantonalm nivou,⁶⁸ dok je na teritoriji RS još 1993. godine usvojen novi Zakon o univerzitetima RS.⁶⁹ Univerziteti uživaju određenu autonomiju. U okviru opštih reformi visokog obrazovanja, država je u septembru 2003. godine ratifikovala tzv. Lisabonsku konvenciju (Konvencija o priznavanju kvalifikacija iz oblasti visokog obrazovanja u regionu Evrope), a u januaru 2004. godine potpisala tzv. Bolonjsku deklaraciju (Zajednička deklaracija evropskih ministara obrazovanja). Ovi dokumenti trebalo bi da omoguće državi da prebrodi prepreke u procesu priznavanja studija i zvanja, reforme univerziteta u smislu stvaranja dvostepene strukture studija, uvođenja kreditnog sastava, osiguranja kvaliteta rada, te mobilnosti studenata i nastavnika.

Donošenjem Zakona o nacionalnim manjinama⁷⁰ osigurano je u Bosni i Hercegovini da sva djeca imaju jednak prava i uvjete školovanja, što znači i nacionalne manjine. Ovim Zakonom omogućeno je da nacionalne manjine same definišu svoje obrazovne potrebe.

4.4.2. Zakonska implementacija i negativni indikatori

U Bosni i Hercegovini 94% djece je obuhvaćeno obrazovanjem, a 99% svih koji se upisuju u prvi razred stignu do petog razreda osnovne škole.⁷¹

Djeca povratnici u području s većinskim stanovništvom iz reda drugog konstitutivnog naroda još uvijek imaju problema u vezi s obrazovanjem, jer su obrazovni programi i obrazovne politike jednonacionalni. Zbog ovakvog sistema stvara se segregacijski sistem obrazovanja. Još su prisutne pojave *dvije škole pod jednim krovom*,⁷² kojih je u državi više od 50. Pojave diskriminacije su također prisutne zbog upotrebe jednonacionalnih školskih naziva i simbola i jednonacionalnih predmeta.

Kada se radi o nacionalnom setu predmeta, nisu pripremljeni udžbenici na jeziku manjina, što znači da ova djeca, koja jesu obuhvaćena obrazovanjem, ne mogu koristiti svoj jezik nego se moraju služiti jezikom većine. Koordinacioni odbor za provedbu Privremenog sporazuma usvojio je Kriterije za školske nazive i simbole i razradio prototipe podzakonskih akata koji oređuju ovo pitanje. Uprkos tome, implementacija ovih kriterija je veoma spora. Da bi izbjegla diskriminaci-

⁶⁸ Vidi, na primjer, Zakon o univerzitetima Kantona Sarajevo.

⁶⁹ Službeni glasnik RS; br. 12/93.

⁷⁰ Službeni glasnik BiH br. 12/03

⁷¹ Izvještaj Helsinskih komiteta za 2004. godinu, dostupan na Internet stranici http://www.bh-hchr.org/Izvjestaji/izv_2004.htm.

⁷² Usljed nacionalnih politika koje vode segregaciji, uz moto *svakom svoje ili različiti ali jednaki*, jedna školska zgrada se dijeli na dvije škole, administrativno nezavisne jedna od druge, pri čemu svaka vodi vlastiti nacionalni program obrazovanja za djecu pripadnike vlastitog naroda (u tom smislu vidi i Fond otvoreno društvo Bosna i Hercegovina: The Constitution and Education in BiH, prof. dr. Adila Pašalić-Kreso, septembar 2005, dostupno na Internet stranici <http://www.oscebih.org/documents> (stanje 3. avgust 2005. godine)).

ju, djeca su prisiljena da putuju do škola izvan mesta življenja kako bi mogli pohađati školu na svom jeziku i bez diskriminacije po nacionalnoj osnovi.⁷³

Vjersko obrazovanje je jedan od osnovnih vidova diskriminacije. U principu, na teritorijama s većinskim stanovništvom jednog naroda vjersko obrazovanje nudi se samo djeci pripadnicima tog naroda. S druge strane, vrši se pritisak na roditelje da daju djecu na časove vjerskog obrazovanja.⁷⁴

S druge strane, djeca iz ustavne grupe *ostalih* također su diskriminisana, s obzirom da se moraju uklapati u jednonacionalne programe, prihvatići jezik većine, a nije im obezbijedeno ni odgovarajuće vjersko obrazovanje. Ova kategorija nije još uvijek ustavno definisana niti su utvrđeni mehanizmi njihove zaštite.

Djeca iz ruralnih dijelova Bosne i Hercegovine, gdje nije obezbijeden gotovo nikakav prevoz do školskih objekata, sve češće bivaju uskraćena za potpuno školovanje. Osim toga, zbog svojih ličnih uvjerenja - stereotipa - roditelji ne žele da obrazuju posebno žensku ili invalidnu djecu, čak i po cijenu da plaćaju novčane kazne ili da eventualno odu u zatvor.⁷⁵

U vezi s Romima kao najvećom nacionalnom manjinom u Bosni i Hercegovini, država još uvijek nema tačne podatke o tome koji broj djece iz ove manjinske skupine ne pohađa nastavu. Neki izvori govore da je samo 15% te djece sjelo u školsku klupu. Iako je potpisana Plan akcije o obrazovnim potrebama Roma i pripadnika ostalih manjina u BiH, napravljen je mali korak u nje-govoj implementaciji. Štaviše, u Izvještaju Evropske komisije o rasizmu i netoleranciji stoji: «Općenito, izvještaj kazuje da su dosadašnja nastojanja vlasti u BiH da provedu obavezno školovanje za romsku djecu bila veoma ograničena.»⁷⁶

Većina škola u BiH nije opremljena odgovarajućim tehničkim pomagalima, i još uvijek je veliki broj školskih objekata devastiran. Dalje, nema jedinstvenog obrazovnog sistema niti planova i programa rada, a nezadovoljavajuća je i kadrovska popunjenoš po pedagoškim standardima i opštim normativima - nedostaju psiholozi, socijalni radnici ili, u manjim sredinama, pedagozi.⁷⁷ Veliki problem u obrazovanju jeste priznavanje diploma, te postupci nostrifikacije i ekvivalencije stranih diploma.⁷⁸ Procedure za priznavanje diploma u BiH previše su krute i neusklađene s kriterijima iz Lisabonske konvencije o priznavanju diploma.⁷⁹ Na primjer, one se ne zasnivaju na procjeni rezultata učenja, kao što je to predviđeno Konvencijom, nego na procjeni kvalifikacija na osnovu detaljnih poređenja nastavnih planova i programa, njihove dužine, broja sati i sadržaja. Lisabonska konvencija o priznavanju diploma zasniva se na prepostavci da su strane diplome na istom nivou ako nema bitnih razlika, dok je bosanskohercegovački pristup nostrifikaciji manje fleksibilan: ukoliko se dva nastavna plana i programa ne preklapaju između 70 i 90 posto, nostrifikacija će biti odbijena. Osim toga, dokumentacija mora biti prevedena i ovjerena, a sama procedura nostrifikacije često je dugotrajna (u nekim slučajevima duže od godinu i po dana), vrlo skupa i netransparentna. U većini slučajeva traže se dodatni predmeti i sati kako bi se dobilo priznanje stranih diploma/obrazovanja kao ekvivalentnih.

⁷³ Izvještaj Helsinskog komiteta za 2004. godinu, dostupan na Internet stranici <http://www.bh-hchr.org/Izvjestaji/izvj2004.htm>.

⁷⁴ U.S. Department, izvještaji po zemljama za 2004. godinu, Bosna i Hercegovina, od 28. februara 2005. godine, dostupan na Internet stranici <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrpt/2004/41673.htm>.

⁷⁵ Izvještaj Helinskog komiteta za 2004. godinu, dostupan na Internet stranici <http://www.bh-hchr.org/Izvjestaji/izvj2004.htm>.

⁷⁶ Evropska komisija o rasizmu i netoleranciji, *Izvještaj o Bosni i Hercegovini*, ECRI (2005) 2 (usvojen 25. juna 2004, objavljen 15. februara 2005).

⁷⁷ Izvještaj Helinskog komiteta za 2004. godinu. <http://www.bh-hchr.org/Izvjestaji/izvj2004.htm>.

⁷⁸ Zakon o nostrifikaciji i ekvivalenciji svjedočanstava (*Službeni list SRBIH*, br. 7/88).

⁷⁹ Puni naziv: *Konvencija o priznavanju kvalifikacija koje se odnose na visoko obrazovanje u evropskoj regiji* potpisana je 17. jula 2003. godine, a ratificovana od strane Predsjedništva Bosne i Hercegovine 19. novembra 2003.

U takvoj situaciji, priznavanje diploma stečenih na poznatim stranim univerzitetima može biti odbijeno zato što njihov savremeni nastavni plan i program nije uporediv s prilično opterećenim i zastarjelim nastavnim planovima i programima fakulteta u BiH.⁸⁰ Od diplomaca savremenih programa studija, koji su u skladu s principima Bolonjskog procesa⁸¹ i evropskim standardima, zahtjeva se da pohadaju dodatne sate. Ovaj problem svakako utiče i na povratak izbjeglica u svoju zemlju.

Konačno, teško stanje u državi s obrazovanjem i zapošljavanjem ima za posljedicu to da veliki broj mlađih ljudi pokušava da napusti državu i započne nov život u drugim zemljama. Procijenjeno je da je oko 92.000 mlađih ljudi u periodu od 1996. do 2001. godine napustilo BiH, a i danas gotovo četvrtina njih zauvijek bi željela napustiti BiH.⁸²

4.5. Koliko slobode imaju radnički sindikati i druga slična udruženja da se organizuju i predstavljaju interese svojih članova?

4.5.1. Zakoni

S obzirom na aktuelni, dugogodišnji postupak privatizacije, nizak stepen produktivnosti, izrazito razvijeno crno tržište i sveukupni proces tranzicije ka savremenom demokratskom društvu, Bosna i Hercegovina bi trebala imati veliki interes za uspostavljanje jakog institucionalnog sistema zaštite individualnih i kolektivnih radničkih prava.

Sindikalno udruživanje u Bosni i Hercegovini u oblasti rada, te pravo da se organizuju i predstavljaju interesi svojih članova, garantuju se, prije svega, na državnom nivou. Naime, zakonsko omogućavanje i zaštita institucionalnog okvira slobode radničkih sindikata i drugih udruženja, iako ne eksplisitno, postoji u već analiziranoj alineji 4. Preamble Ustava Bosne i Hercegovine i članu II/3(i) Ustava Bosne i Hercegovine. Navedena alineja Preamble obavezuje državu da «podstakne opšte blagostanje i ekonomski razvoj kroz zaštitu privatnog vlasništva i unapređenje tržišne privrede». S druge strane, član II/3(i) Ustava Bosne i Hercegovine, ali i član 1(9) Aneksa 6 Opštег okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, štite slobodu okupljanja, što svakako obuhvata i organizovanje radničkih udruženja.

Malo eksplisitnija pravna situacija može se naći u Statutu Distrikta Brčko, koji u članu 15. predviđa posebno pravo na slobodu mirnog okupljanja i udruživanja, uključujući pravo na formiranje političkih, društvenih i drugih organizacija. Međutim, sasvim decidirana pravna osnova uspostavljena je u Ustavu RS i u Ustavu FBiH (član 41. Ustava RS; Preamble i član 2(1)(l) Ustava FBiH), koji garantuju slobodu sindikalnog organizovanja i djelovanja, tj. udruživanja u sindikate.

Pozitivni pravni propisi, također, garantuju slobodu udruživanja bez ograničenja. Tako Zakon o radu u institucijama BiH⁸³ garantuje pravo zaposlenika da po slobodnom izboru organizuju sindikat, u njega se učlane, biraju svoje reprezentativne organe, bez prethodnog odobrenja (član 3).

⁸⁰ Inspektorat Federacije Bosne i Hercegovine je u 2003. godini, pored redovnih poslova nadzora nad zakonitošću rada, provjerio 1.780 diploma i svjedočanstava na zahtjev različitih ustanova i pojedinaca u Bosni i Hercegovini i iz inozemstva, te po žalbi izvršio 32 nostrifikacije svjedodžbi i diploma u drugostepenom postupku (Federalno ministarstvo obrazovanja i nauke, izvještaj *Dostignuća u oblasti nauke i obrazovanja u Federaciji Bosne i Hercegovine u 2003. godini* Mostar, januar 2004. godine, str. 8).

⁸¹ Bosna i Hercegovina je pristupila ovom procesu 19. septembra 2003. godine i postala punopravni član sa svim obavezama i propisima.

⁸² OSCE, Strategijska reforma, Ključna područja obrazovne reforme, dostupno na Internet stranici: <http://www.oscebih.org/education>.

⁸³ Službeni glasnik BiH br. 26/04.

Konkretnija regulativa *vis-à-vis* sindikalnih materijalnih prava inkorporirana je u zakone o radu entiteta i Distrikta Brčko.⁸⁴ U navedenim zakonima predviđeno je kolektivno ugovaranje, kako za teritoriju cijele administrativne jedinice tako i za niže administrativne jedinice kao što su kantoni u FBiH, ili okruzi u RS. Osim toga, kolektivni ugovori mogu se sklopiti i za određenu djelatnost, jednog ili više poslodavaca. Kolektivnim ugovorom uređuju se prava i obaveze strana koje su ga zaključile, te prava i obaveze iz radnog odnosa, u skladu sa zakonom i drugim propisima. Kolektivnim ugovorom uređuju se i pravila o postupku kolektivnog pregovaranja, sastav i način postupanja tijela ovlaštenih za mirno rješavanje kolektivnih radnih sporova. Kolektivne ugovore sklapa sindikat ili više sindikata na strani posloprimca, a na strani poslodavca može biti poslodavac, više poslodavaca ili udruženje poslodavaca. Do formiranja udruženja poslodavaca, vlada administrativne jedinice potpisuje kolektivni ugovor na strani poslodavca kod zaključivanja kolektivnog ugovora. Tako su vlade entiteta potpisale opšte kolektivne ugovore za cijelu teritoriju. Prava i obaveze koji su utvrđeni opštim kolektivnim ugovorima ne mogu se umanjiti granskim kolektivnim ugovorima, pravilnicima o radu ili ugovorima o radu.

U slučaju sporova oko kolektivnih radnih prava, ako sam kolektivni ugovor nije riješio način mirenja, sindikalne organizacije imaju pravo da učestvuju u mirovnom vijeću ili, eventualno, arbitraži, ravnopravno sa drugom stranom - poslodavcem.

Zakon o radu predvidio je, a samim tim i formalno priznao, pravo na štrajk kao demokratsko sredstvo prisile u postupku ostvarivanja i zaštite ekonomskih i socijalnih prava i interesa članova sindikalnih organizacija. Štaviše, u FBiH i RS postoji poseban zakon o štrajku,⁸⁵ koji propisuje uslove i način organizovanja radničkih štrajkova. Sindikati imaju pravo da pozovu na štrajk i provedu štrajk. Konačno, relevantni zakoni o radu izričito su predvidjeli da postoji aktivno i pasivno pravo na štrajk, tj. pravo da se učestvuje ili ne učestvuje u štrajku. Zaposlenik ne može biti stavljen u nepovoljniji položaj u odnosu na druge zaposlenike zbog organizovanja štrajka ili sudjelovanja u štrajku.⁸⁶

Treba napomenuti i to da zakoni o radu predviđaju da zaposlenici kod poslodavca koji redovno zapošljava najmanje 15 zaposlenika imaju pravo da formiraju vijeće zaposlenika, koje će ih zastupati kod poslodavca u zaštiti njihovih prava i interesa. Zastupanje ovih prava posebno dolazi do izražaja kod programa zbrinjavanja viška zaposlenika, pobijanja zakonitosti pravilnika o radu preduzeća ili neke njegove odredbe pred nadležnim sudom, provodenja inspekcijskog rada pri provedbi odredbi Zakona o radu itd.

4.5.2. Zakonska implementacija i negativni indikatori

Kada se uđe u problematiku primjene svih procesnih i materijalnih prava sindikata i drugih udruženja koja štite interes zaposlenika, osjeti se veliki jaz između zakonskih potencijala i zakonske *stvarnosti*.

Iako postoji pravna osnova, situacija na terenu sa sindikatima nije potpuno jasna. Najjača sindikalna organizacija je Savez samostalnih sindikata BiH, sa sjedištem u Sarajevu. Ova organizacija smatra se nasljednikom sindikalne organizacije koja je važila za cijelu Republiku Bosnu i Hercegovinu prije raspada SFRJ. Međutim, iako danas djeluje pod istim imenom, ona je *de facto*

⁸⁴ Zakon o radu FBiH (*Službene novine FBiH* br. 43/99), RS (*Službeni glasnik RS* br. 38/00), BDBiH (*Službeni glasnik BDBiH* br. 43/04).

⁸⁵ Zakon o štrajku FBiH (*Službene novine FBiH* br. 14/00), RS (*Službeni glasnik RS* br. 3/98).

⁸⁶ U vezi s pravom na štrajk i njegovim ograničenjem, vidi odluku Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, AP 279/04, od 12. aprila 2005. godine.

prije sindikalna organizacija FBiH nego cijele BiH. Da je to istina govori i činjenica da je RS 1992. godine osnovala vlastitu sindikalnu organizaciju, koja i danas postoji i djeluje. Na taj način država nema svoju sindikalnu organizaciju koja bi na teritoriji cijele države štitila interes svih zaposlenih u BiH. Zbog svega toga postavlja se pitanje zastupanja interesa zaposlenih u državnim preduzećima, koji zbog isključive primjene teritorijalnog principa zaštite ostaju bez ove vrste zaštite. S druge strane, postojeći sindikati su finansijski izrazito nemoćni. Neobavezna, ali ne i besplatna sindikalna članarina (1% neto dohotka), crno tržište i uopšte slabo stanje u privredi, onemogućavaju sindikatima da raspolažu osnovnim sredstvima koja bi im olakšala svakodnevni rad i obezbijedila neophodnu infrastrukturu. Pretpostavlja se da u BiH ima između 120.000 i 180.000 hiljada sindikalno aktivnih zaposlenika od ukupno 638.000 zaposlenih u zvaničnom sektoru.

Dobar primjer loše zakonske implementacije jeste proces privatizacije, koja je izrazito važna za zaposlenike. U periodu od 1999. do 2001. godine, kada je privatizacija bila najmasovnija, nisu bili uključeni u postupak izrade bilansa preduzeća koja su se privatizirala. Na taj način mnoga preduzeća, kako bi se *lakše* privatizirala, nisu izrazila, na pasivnoj strani, neizmirene obaveze prema zaposlenicima.⁸⁷ Sudski postupci koje su sindikati pokretali radi zaštite prava zaposlenika nisu mogli zaustaviti postupak privatizacije. S druge strane, dužina sudskih postupaka doprinosi da kompletan problematika postane zastarjela. Konačno, država nije formirala privredne sudove, koji bi se, između ostalog, na djelotvoran način bavili ovim problemima.

Drugi primjer nalazi se u oblasti socijalnih prava zaposlenika. Mnogi zaposlenici, iako formalno zaposleni, ne primaju naknadu za rad niti ikakve socijalne doprinose. Sindikati, po relevantnim zakonima o penzijskom i invalidskom osiguranju, nisu aktivno legitimisani za pokretanje sudskih postupaka u slučaju da poslodavac ne ispunjava svoje obaveze, već nadležni fond. Štaviše, ni zaposlenici nemaju aktivni legitimitet u pogledu obaveze poslodavaca da uplaćuju doprinose. Međutim, fondovi su u veoma malo slučajeva postupali u skladu sa svojom pozitivnom procesnom obavezom. Iz tog razloga je Ustavni sud Bosne i Hercegovine, u okviru svoje apelacione nadležnosti, odlučio da tumačenje odredbi na način koji ograničava aktivnu legitimaciju zaposlenika, s ciljem zaštite svojih prava iz oblasti socijalnog osiguranja, predstavlja povredu prava pristupa sudu u smislu člana 6. Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda.⁸⁸

Konačno, ni ekonomsko-socijalna vijeća ne funkcionišu, jer najčešće nisu ni oformljena, mada postoji zakonska obaveza. Na taj je način sindikalno djelovanje znatno oslabljeno, što se svakako odražava na prava radnika.

Odnos između poslodavaca i radnika i sindikalnih organizacija bolje funkcioniše u javnom sektoru nego u privatnom. S druge strane, zaposlenici u privatnom sektoru, zbog neprecizne i neprilagodene regulative i implementacije u praksi, često je prepusten samovolji poslodavaca, tako da ne postoje jasne i u praksi djelotvorne sankcije za kršenje radničkih prava. Upravo zbog toga na terenu su prisutni i slučajevi prijetnje otpuštanjem u slučaju radničkog ujedinjavanja i udruživanja.⁸⁹ Prema tome, može se zaključiti da privatni sektor još uvijek nije sindikalno osviješten i organizovan.

S druge strane, zbog lošeg sistema uplate i kontrole doprinosa za socijalnu zaštitu, veliki broj oficijelno zaposlenih nema penziono i zdravstveno osiguranje, što se sada, kada se prima nakna-

⁸⁷ U tom smislu vidi pitanje 4.1. (broj neosiguranih lica ili onih koji su formalno zaposlena, a poslodavac ne izmiruje svoje obaveze).

⁸⁸ Vidi odluku AP 311/04, od 22. aprila 2005. godine, tačka 30. *et sequ.*

⁸⁹ U.S. Department, *Uzvještaji po zemljama za 2004. godinu, Bosna i Hercegovina*, od 28. februara 2005. godine, dostupan na Internet stranici <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2004/41673.htm>.

da za rad, ne osjeti, ali će sigurno biti veliki problem u budućnosti.⁹⁰ Pri tome, sindikalne organizacije imaju malo uticaja, jer im je pravna pozicija neprecizna.

Konačno, iako je opšta situacija sa slobodom radničkog organizovanja pozitivna,⁹¹ postoje primjeri koji ukazuju na to da je institucionalna zaštita osnivanja radničkih sindikata nekada prespora, jer postupak registracije traje predugo, a odbijanje registracije zasniva se na razlozima koji nisu predviđeni u zakonskoj regulativi.⁹²

4.6. Koliko su stroga i transparentna pravila o upravljanju korporacijama i koliko efikasno je njihov rad regulisan u javnom interesu?

4.6.1.1. Zakonski okvir, implementacija i negativni indikatori

Ustav BiH, u principu, ne reguliše pitanje politike korporacija, tj. privrednih preduzeća. Ipak, četiri odredbe mogле bi biti od značaja. S jedne strane, član 11. Evropske konvencije garantuje slobodu okupljanja i udruživanja. Još veću važnost ima član I/4. Ustava BiH, koji garantuje jedinstveno tržište u Bosni i Hercegovini u pogledu slobode kretanja, lica, roba, usluga i kapitala širom Bosne i Hercegovine. *Zajedničko tržište* dio je privrednog sistema Bosne i Hercegovine. U poznatom slučaju Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, *U 5/98*,⁹³ Ustavni sud je naveo da *zajedničko tržište* nameće državi pozitivnu obavezu stvaranja djelotvornog privrednog sistema. Tumačeći ovaj član Ustava u vezi sa zabranom diskriminacije iz člana II/4. Ustava Bosne i Hercegovine, može se zaključiti da Ustav BiH garantuje *zajedničko tržište* bez diskriminacije u smislu obaveze jednakog tretiranja.⁹⁴ Ovo tumačenje se, svakako, odnosi i na korporativnu politiku. Konačno, upravljanje korporacijama mora se zasnivati na slovu zakona,⁹⁵ pri čemu princip demokratije (član I/2 Ustava Bosne i Hercegovine), a posebno tumačeći ga u vezi s članom 10. Evropske konvencije, garantuje pravo svakog čovjeka da bude informisan o bitnim stvarima iz privrednog života, što uključuje obavezu države da transparentno organizuje privredni sistem.

Pored Ustava BiH, značajno je spomenuti i Aneks 9 Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, koji ima istu snagu kao i Ustav BiH,⁹⁶ a koji predviđa uspostavljanje zajedničke komisije za javne korporacije. Ova komisija bi kreirala politiku upravljanja osnovnim infrastrukturnim resursima i potrebama Bosne i Hercegovine. Nažalost, implementacija ovog Aneksa je izuzetno loša, mada krije veliki potencijal za ponovnu izgradnju uništene infrastrukture BiH u postratnom periodu na cijeloj svojoj teritoriji.⁹⁷

Slična prava garantovana su i ustavima nižih administrativnih jedinica. Ustav RS određuje i posebna prava u vezi s privrednim životom. Tako član 28. garantuje slobodu bavljenja privrednim i drugim djelatnostima, dok član 57. garantuje isto pravo i stranim licima, bez mogućnosti primjene instituta *reformatio in peius*.

Korporativna politika i uređenje ove oblasti je, kako u zakonodavnom smislu tako i u pogledu provođenja propisa, u principu, nadležnost nižih administrativnih jedinica.⁹⁸ Izuzetak čine pravna

⁹⁰ Vidi tabelu iz pitanja 4.3.

⁹¹ U.S. Department, *Izvještaji po zemljama za 2004. godinu, Bosna i Hercegovina*, od 28. februara 2005. godine, dostupan na Internet stranici <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2004/41673.htm>.

⁹² Vidi Odluku o prihvatljivosti i meritumu Doma za ljudska prava, CH/02/11033, "Udruženi radnički sindikat FBiH protiv Federacije Bosne i Hercegovine", od 6. novembra 2003. godine.

⁹³ Od 19. novembra 2000. godine.

⁹⁴ *Mutatis mutandis* odluka Ustavnog suda BiH, *U 39/01* od 4. maja 2001. godine.

⁹⁵ Član I/2 Ustava BiH.

⁹⁶ Vidi *mutatis mutandis*, odluku Ustavnog suda BiH, *AP-133/02* od 4. marta 2004. godine.

⁹⁷ Vidi *mutatis mutandis* odluku Ustavnog suda BiH, *U 18/00* od 10. i 11. maja 2002. godine.

⁹⁸ Član III. Ustava BiH

lica koja osnivaju institucije države, kao i državni Zakon o registraciji poslovnih subjekata u BiH,⁹⁹ koji, kao okvirni zakon, principijelno i jednoobrazno, za teritoriju cijele BiH, uređuje pitanje postupka registracije poslovnih subjekata. Ovaj Zakon razrađen je na nižem administrativnom nivou.

Kao što je prethodno rečeno, funkcionisanje korporativne politike načelno je regulisano zakonima o privrednim preduzećima.¹⁰⁰ Ovim zakonima propisan je način osnivanja, spisak neophodne dokumentacije za osnivanje, visina osnivačkog kapitala, vođenje poslovnih knjiga itd, što daje osnovne garancije svim osobama u procesu privrednog poslovanja. U pogledu osnivanja preduzeća, treba naglasiti da vlada princip *numerus clasus* vrsta preduzeća (zakonski određen i ograničen po vrsti), čiju registraciju vode nadležni sudovi.

U RS i DB postoji centralizovan sistem registracije privrednih društava, dok je u FBiH sistem decentralizovan, tj. 10 kantona vode registraciju privrednih društava.¹⁰¹ Svaka registracija društva objavljuje se u službenim novinama nadležne administrativne jedinice. Osim toga, podaci i isprave (vlasnici i vlasnička struktura, zastupnici, statut itd), te važnije informacije u vezi s društvom (na primjer, stečaj ili likvidacija, spajanje ili podjela društva, povećanje ili smanjenje kapitala itd), upisani u registar društava, moraju biti dostupni za uvid i sačinjavanje kopija.¹⁰² Ovaj vid transparentnosti omogućavaju i državni i entitetski zakoni o pristupu informacijama svakom zainteresovanom licu.

Poslovanje preduzeća, također, ne smije biti tajna. Međutim, u FBiH i RS ne postoji zakonska obaveza dostavljanja godišnjeg izvještaja, odnosno završnog računa u registar privrednih društava, već nadležnim poreskim organima.¹⁰³ Time je uvid u transparentnost rada preduzeća otežan, što je veliki minus u postupku privatizacije. Izuzetak je regulativa u DB, gdje se izvještaji podnose i Registru, čime je rad privrednog društva dostupan svakom zainteresiranom licu.¹⁰⁴ Na ovaj način je zakonski omogućen sistem pravne zaštite interesa potencijalnih ulagača i poslovnih partnera privrednih preduzeća. Interesantno je spomenuti da su, u slučaju vođenja računovodstvenih poslova privrednih društava, zakonodavci u FBiH i RS *explicite* propisali da kodeksi i standardi računovodstva moraju biti u skladu s međunarodnim standardima i smjernicama EU.¹⁰⁵ To je jedini slučaj gdje BiH propisuje direktnu primjenu propisa EU.

Konačno, zakoni o preduzećima,¹⁰⁶ ali i državni Zakon o konkurenciji¹⁰⁷ i zakoni o vanjskotrgovinskom poslovanju,¹⁰⁸ regulišu i pitanje zabrane neloyalne konkurentnosti, monopolskog djelovanja i koncentracije, kao i osnovne sankcije u slučaju kršenja ovih zabrana. Institucionalna zaštita osigurana je u vidu jednog samostalnog državnog Vijeća za konkurenčiju i entitetskih ureda za konkurenčiju.¹⁰⁹

Drugi vid korporativnog djelovanja, gdje su transparentnost i kontrola izuzetno važni, jeste emisija i trgovina papirima od vrijednosti, gdje posebno mjesto zauzimaju akcije i njihova kotacija na berzama kao uređenim tržištima vrijednosnih papira. Ova pitanja su regulisana posebnim

⁹⁹ Službeni glasnik BiH br. 42/04.

¹⁰⁰ Zakon o privrednim društvima FBiH (*Službene novine FBiH* br. 23/99), RS (*Službeni glasnik RS* br. 24/98), BDBiH (*Službeni glasnik BDBiH* br. 11/01).

¹⁰¹ Zakon o postupku upisa pravnih osoba u sudske sisteme FBiH (*Službene novine FBiH* br. 4/00), RS (*Službeni glasnik RS* br. 24/98) i DB (*Službeni glasnik DB* br. 11/01).

¹⁰² Čl. 53. i 54. u FBiH, član 95. u RS, čl. 18. i 19. u BD, kao i relevantni zakoni o registru preduzeća i poduzetnika.

¹⁰³ Zakon o računovodstvu FBiH (*Službene novine FBiH* br. 58/95); u RS (*Službeni glasnik RS* br. 18/99).

¹⁰⁴ Zakon o postupku upisa pravnih osoba u sudske sisteme DB (*Službeni glasnik DB* br. 11/01), član 51.

¹⁰⁵ Član 7. Zakona o računovodstvu u FBiH, član 3. Zakona o računovodstvu u RS.

¹⁰⁶ Član 34. u FBiH, član 88. u RS, član 29. u DB.

¹⁰⁷ Službeni glasnik BiH br. 30/01.

¹⁰⁸ Službene novine FBiH br. 2/95.

¹⁰⁹ Član 9. et sequi. Zakona o konkurenčiji.

zakonima o vrijednosnim papirima,¹¹⁰ dok kontrolu nad provedbom ovih zakona imaju komisije za vrijednosne papire na entitetskom nivou.¹¹¹ To su samostalne i specijalizirane entitetske institucije, koje imaju širok spektar zadataka u cilju zakonitog i transparentnog djelovanja tržišta vrijednosnim papirima.

Poseban vid sudske zaštite *transparentnosti* rada privrednih preduzeća naspram trećih lica, propisan je zakonima o stečaju i zakonima o likvidaciji nižih administrativnih jedinica.¹¹² Ovim zakonima omogućeno je svakom licu da podnese zahtjev stečajnom суду da pokrene stečaj u zakonom predviđenom slučaju, a prije svega u slučaju nesolventnosti privrednog društva. Od značaja je odredba kojom se omogućava povjeriocu da u slučaju neizvršavanja pravosnažne presude u roku od više od 60 dana direktno pokrene stečajni postupak bez prethodnog ispitivanja postojanja razloga za otvaranje stečajnog postupka.¹¹³

Ipak, kod pokretanja stečaja, ali i drugih vrsta statusnih promjena (na primjer podjela), privredna društva ne vode računa o zaposlenicima i sudbini istih, već su prepusteni ljudima koji donose takve odluke, bez sistemske odgovornosti. Uz to, čest slučaj je diskriminacija po nacionalnoj osnovi. Štaviše, ni sudovi u slučaju radnih sporova često ne reaguju brzo i djelotvorno, a zakone koji štite zaposlenike u tim slučajevima zanemaruju ili arbitarno tumače (vidi, na primjer, Dom za ljudska prava, predmetni CH/98/565, *M.K. protiv Federacije Bosne i Hercegovine*, Odluka o prihvatljivosti i meritumu od 4. decembra 2003; CH/99/1714, *Vanovac protiv Federacije Bosne i Hercegovine*, Odluka o prihvatljivosti i meritumu od 4. novembra 2002. godine).

Konačno, mora se naglasiti da je poslovanje preduzeća, u smislu provođenja poslovne politike, također regulisano zakonom - osnovni principi i pravni instituti su zasnovani na Zakonu o obligaciono-pravnim odnosima.¹¹⁴

S obzirom da je rad privrednih subjekata, u principu, usmjeren na proizvodnju i pružanje usluga, tj. da bi se osiguralo skladno funkcioniranje tržišne ekonomije i maksimizovala dobrobit tržišta za potrošače, potrebna je efikasna zaštita potrošača. Zaštita potrošača je u savremenim demokratskim zemljama na izrazito visokom mjestu po važnosti. U Bosni i Hercegovini potrošači su trenutno zaštićeni Zakonom o obligaciono-pravnim odnosima i entitetskim zakonima o trgovini,¹¹⁵ kao i državnim Zakonom o zaštiti potrošača,¹¹⁶ koji se, međutim, od dana donošenja ne primjenjuje. Prva dva zakonska akta, međutim, ne sadrže odredbe koje bi na aktuelan način odgovorile zahtjevima potrošača u smislu njihove zaštite. U vezi s tim može se zaključiti da postoji pravna praznina u pogledu obaveze proizvođača da proizvode u skladu s međunarodnim standardima, štite zdravlje potrošača, adekvatno ih informišu i edukuju.

Evropska komisija je 2002. godine započela veliki projekt s ciljem stvaranja «jedinstvenog ekonomskog prostora» (JEP). Zaštita potrošača predstavlja drugu oblast rada u okviru JEP-a. Njegov zadatak bio je izrada novog, sveobuhvatnog i pravu EU prilagođenog nacrta zakona o zaštiti potrošača, koji bi, *inter alia*, uključivao aktivnu politiku zaštite potrošača, uspostavljanje nezavisne i efikasne administrativne strukture i provedbenih organa, kako bi se osigurali osnovni

¹¹⁰ Zakon o vrijednosnim papirima FBiH (*Službene novine FBiH* br. 39/98), RS (*Službeni glasnik RS* br. 4/02), BDBiH (*Službeni glasnik BDBiH* br. 15/03).

¹¹¹ Zakon o Komisiji za vrijednosne papire FBiH (*Službene novine FBiH* br. 39/98) u RS Zakon o hartijama od vrijednosti (*Službeni glasnik RS* br. 4/02).

¹¹² Zakon o likvidaciji u FBiH (*Službene novine FBiH* br. 29/03), RS (*Službeni glasnik RS* br. 64/02), BD BiH (*Službeni glasnik BDBiH* br. 1/02).

¹¹³ Član 44. FBiH i RS, član 36. u DB.

¹¹⁴ *Službeni list SFRJ*, br. 29/78-57/89.

¹¹⁵ Zakon o trgovini FBiH (*Službene novine FBiH* br. 2/95), RS (*Službeni glasnik RS* br. 16/96).

¹¹⁶ Zakon o zaštiti potrošača Bosne i Hercegovine (*Službeni glasnik BiH* br. 17/02).

zdravstveni i sigurnosni uslovi i osiguralo predstavljanje, informisanje i obrazovanje potrošača. U smislu nezavisne i efikasne administrativne strukture, nacrtom zakona predviđeno je jedno vijeće za zaštitu potrošača, koje će sačiniti program zaštite potrošača za cijelu državu, te uspostavljanje Ombudsmana za potrošače. Ombudsman će postupati u ime potrošača i imaće ovlast i autoritet da razgovara s privatnim i javnim preduzećima i s vladom s ciljem zaštite potrošačkih interesa. Konačno, usko će saradivati s postojećim potrošačkim grupacijama i pomagati kod uspostave novih, tako da sami građani postanu prva linija odbrane potrošača. Usvajanje ovog novog zakonskog akta predviđa se za drugu polovinu 2005. godine.¹¹⁷

4.7. Koje se mјere - ako ikakve - poduzimaju da se riješe javno identifikovani problemi na ovom polju, i koji stepen političkog prioriteta i javne podrške one imaju?

Država i entiteti preduzeli su korake s ciljem izrade jedne sveobuhvatne «Razvojne strategije BiH (PRSP)», koje treba da odredi prioritete ekonomskog razvoja zemlje u narednom srednjoročju. Ovo je ujedno i strategija za borbu protiv siromaštva. Osnovni ciljevi ove strategije su, *inter alia*, povećanje broja zaposlenih jačanjem privatnog sektora, smanjenje javne potrošnje, uspostava stabilnog sistema socijalne zaštite, uključujući zdravstvo, obrazovanje i okoliš. Razvojnom strategijom vlade države i nižih administrativnih jedinica definisale su probleme u pojedinačnim oblastima i predložile iscrpne mјere za njihovo prevazilaženje. Implementacija mјera strategije je u toku.

U vezi sa sveobuhvatnim pravom na obrazovanje, država, u saradnji sa Medunarodnom zajednicom (prije svega Organizacijom za sigurnost i saradnju u Evropi), priprema novi zakon o univerzitetima, koji bi trebalo da načelno utvrdi osnovne postulate visokog obrazovanja, njegove autonomije, nove metode rada i novi nastavni plan i program. Radi uključivanja invalidne djece u svakodnevno školovanje, u proteklom periodu je započeta kampanja u svim školama BiH za organizovanje inkluzivne nastave. Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi stoga razvija program i preporuke za prevazilaženje problema u vezi s obrazovanjem invalidne djece, koji bi trebalo da budu prezentirani nadležnim državnim organima do kraja 2005. godine.

U vezi s poslovanjem korporacija, Evropska komisija Evropske unije je 2002. godine započela, u saradnji sa bosansko-hercegovačkom vlasti, veliki projekt s ciljem stvaranja «jedinstvenog ekonomskog prostora». Težište ovog projekta je, prije svega, na zaštiti potrošača, i to kako u materijalno-pravnom i formalno-pravnom smislu tako i u institucionalnom smislu.¹¹⁸

U vezi s problemom sindikalne zaštite radnika, Savez samostalnih sindikata Bosne i Hercegovine i Savez sindikata Republike Srpske zaključili su u februaru 2005. godine Sporazum o formiranju zajedničke delegacije u Ekonomsko-socijalnom vijeću Bosne i Hercegovine. Delegacija broji sedam članova, po tri iz svakog saveza sindikata i jedan iz Distrikta Brčko. Delegacijom će naizmjenično, svakih šest mjeseci, predsjedavati član Ekonomsko-socijalnog vijeća Bosne i Hercegovine iz Saveza samostalnih sindikata Bosne i Hercegovine i Saveza sindikata Republike Srpske, a u Ekonomsko-socijalnom vijeću delegacija će nastupati jedinstveno u zaštiti i ostvarivanju prava radnika na teritoriji cijele Bosne i Hercegovine. Ovaj Sporazum je rezultat dobre kooperacije između entitetskih sindikalnih organizacija, te ujedno i korak dalje u stvaranju jedinstvenog državnog sindikata.

¹¹⁷ Izvještaji o radu JEP-a, dostupno na Internet stranici <http://www.jep.ba/bh/izvjestaji.php>.

¹¹⁸ Izvještaji o radu JEP-a (<http://www.jep.ba/bh/izvjestaji.php>).

Bibliografija:

Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine, Gender Bosne i Hercegovine, tematski bilten broj 3 (2005).

ESI - European Stability Initiative. *Post-industrijsko društvo i autoritarno iskušenje*. Sarajevo-Berlin, oktobar 2004. <<http://www.esiweb.org>> (1. oktobar 2005.).

ECRI - Evropska komisija o rasizmu i netoleranciji. *Izvještaj o Bosni i Hercegovini (2005) 2* (usvojen 25. juna 2004, objavljen 15. februara 2005);

Federalno ministarstvo obrazovanja i nauke, izještaj «Dostignuća u oblasti nauke i obrazovanja u Federaciji Bosne i Hercegovine u 2003. godini», Mostar, januar 2004. godine;

Fond otvoreno društvo Bosna i Hercegovina: The Constitution and Education in BiH, prof. dr. Adila Pašalić-Kreso, septembar 2005. <<http://www.oscebih.org/documents>>. (18. septembar 2005.)

UNDP - United Nations Development Program. *Sistem ranog upozoravanja* Izvještaj za posljednji kvartal 2004. godine. Sarajevo: UNDP. 2005

Helsinski komitet za ljudska prava u Bosni i Hercegovini. *Izvještaj Helšinskog komiteta za 2004.* <<http://www.bh-hchr.org/Izvjestaji/izvj2004.htm>> (1.10.2005.)

Izvještaji o radu *Jedinstvenog ekonomskog prostora* <<http://www.jep.ba/bh/izvjestaji.php>> (1. oktobar 2005.)

OHR - Office of the High Representative and EU Special Representative. *Izvještaj o zdravstvenom osiguranju u BiH*, juni 2002;

Institucija Ombudsmena FBiH. *Izvještaj za 2004.* <<http://www.bihfedomb.org>> (12. oktobar 2005.).

OSCE - Organization for Stability and Co-operation in Europe. Strategijska reforma, Ključna područja obrazovne reforme. <<http://www.oscebih.org/education>> (24. septembar 2005.)

Ured za monitoring i implementaciju srednjoročne razvojne strategije BiH (PRSP). *Preliminarni izvještaj o stanju siromaštva u BiH za period 2001-2004*. Sarajevo, maj 2005.

UNHCHR - United Nations High Commissioner on Human Rights. *Returns summary to Bosnia and Herzegovina from 01/01/1996 to 30/06/2005* UNHCHR Statistika. <<http://www.unhcr.ba/return/index.htm>> (22. septembar 2005.).

U.S. State Department. *Izvještaji po zemljama za 2004. godinu, Bosna i Hercegovina*, od 28. februara 2005. <<http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2004/41673.htm>> (2. oktobar 2005.).

Zavod za javno zdravstvo FBiH. *Zdravstveno-statistički godišnjak Federacije Bosne i Hercegovine*. Sarajevo: Zavod za javno zdravstvo FBiH, 2004.

Zakoni

Ustav Bosne i Hercegovine

Ustav Federacije Bosne i Hercegovine

Ustav Republike Srpske

Statut Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine *Službeni glasnik Brčko distrikta BiH* br.1/00

Opšti okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini

Zakon o radu u institucijama BiH *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br.26/04

Zakon o radu FBiH *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine* br. 43/99

Zakon o radu RS *Službeni glasnik Republike Srpske* br.38/00

Zakon o radu Brčko Distrikta BiH *Službeni glasnik Brčko distrikta BiH* br.43/04

Zakon o zapošljavanju stranaca FBiH *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine* br.8/99

Zakon o zapošljavanju stranaca *Službeni glasnik Brčko distrikta BiH* br.17/02

Zakon o zapošljavanju stranih državljana i lica brz državljanstva RS *Službeni glasnik Republike Srpske* br. 97/04

Zakon o državnoj službi u institucijama BiH *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 12/02

Zakon o državnoj službi u institucijama BiH *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine* br.29/03

Zakon o organizacijama udruženog rada za zapošljavanje i radno osposobljavanje invalidnih lica *Službeni list SR Bosne i Hercegovine* br. 27/85

Zakon o posredovanju u zapošljavanju i socijalnoj sigurnosti nezaposlenih osoba *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine* br.55/00

Zakon o zapošljavanju RS *Službeni glasnik Republike Srpske* br. 38/00

Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji, osposobljavanju i zapošljavanju invalida RS *Službeni glasnik Republike Srpske* broj 98/04

Zakon o zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti *Službeni glasnik Brčko distrikta BiH* br.33/04

Zakon o prestanku primjene Zakona o napuštenim stanovima *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine* br.11/98-29/03

Zakon o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine* br. 27/97, 11/98, 22/99, 27/99, 7/00, 32/01, 61/0, 15/02 i 54/04

Zakon o PIO FBiH *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine* br.29/98

Zakon o PIO *Službeni glasnik Republike Srpske* br.32/00

Odluka o radnom vremenu u određenim djelatnostima na području BDBiH *Službeni glasnik Brčko distrikta BiH* br.15/03

Odluka o raspoređivanju radnog vremena u preduzećima, ustanovama i drugim službama, državnim organima i drugim organima i organizacijama koje obavljaju poslove od posebnog društvenog interesa *Službeni glasnik Republike Srpske* br.27/94

Zakon o posredovanju u zapošljavanju i socijalnoj sigurnosti nezaposlenih osoba FBiH *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine* br. 55/00

Zakon o zapošljavanju RS *Službeni glasnik Republike Srpske* br.38/00

Zakon o agenciji za rad i zapošljavanje Bosne i Hercegovine *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 21/03

Zakon o obezbjeđivanju dijela sredstava i uslovima za realizaciju dugoročnog programa snabdijevanja pitkom vodom stanovništva i privrede u SRBiH *Službeni list SR Bosne i Hercegovine* br. 42/67

Zakon o vodama FBiH *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine* br.18/98

Zakon o vodama *Službeni glasnik Republike Srpske* br.3/98

Zakon o zaštiti voda *Službeni glasnik Brčko distrikta BiH* br.25/04

Zakon o zaštiti okoliša *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine* br.33/03

Zakon o zaštiti prirodne sredine *Službeni glasnik Republike Srpske* br. 53/02.

Zakon o zaštiti prirodnog okoliša *Službeni glasnik Brčko distrikta BiH* br.24/04

Zakon o zaštiti prirode FBiH *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine* br.33/03

Zakon o zaštiti prirode *Službeni glasnik Republike Srpske* br.50/02

Zakon o zaštiti prirode *Službeni glasnik Brčko distrikta BiH* br.24/04

Zakon o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice sa djecom *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine* br.36/99

Zakon o socijalnoj zaštiti *Službeni glasnik Republike Srpske* br.5/93

Zakon o socijalnoj zaštiti BDBiH *Službeni glasnik Brčko distrikta BiH* br.1/03

Zakon o zdravstvenoj zaštiti *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine* br. 29/97

Zakon o zdravstvenoj zaštiti *Službeni glasnik Republike Srpske* br.18/99

Zakon o zdravstvenoj zaštiti BDBiH *Službeni glasnik Brčko distrikta BiH* br.2/01

Zakon o zdravstvenom osiguranju *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine* br. 30/97

Zakon o zdravstvenom osiguranju RS *Službeni glasnik Republike Srpske* br.18/99

Zakon o zdravstvenom osiguranju BDBiH *Službeni glasnik Brčko distrikta BiH* br.1/02

Zakon o pravima ratnih veterana Republike Srpske *Službeni glasnik Republike Srpske* br.35/99

Zakon o doprinosima u FBiH *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine* br.35/98, 54/00, 16/01, 37/01 i 1/02

Zakon o doprinosima *Službeni glasnik Republike Srpske* br.51/01

Sporazum o zdravstvenom osiguranju *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 30/01

Okvirni zakon o osnovnom i srednjem obrazovanju u Bosni i Hercegovini *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 18/03

Zakon o zajedničkom jezgru nastavnih planova i programa BiH *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine* br.24/03

Zakon o univerzitetima *Službeni list SR Bosne i Hercegovine* br. 39/90

Zakon o univerzitetu *Službeni glasnik Republike Srpske* br.12/93

Zakon o nostrifikaciji i ekvivalenciji svjedočanstava *Službeni list SR Bosne i Hercegovine* br. 7/88

Evropska konvencija o priznanju kvalifikacija koje se odnose na visoko obrazovanje u evropskoj regiji *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 16/03

Zakon o državljanstvu *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 13/99

Zakon o štrajku *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine* br.14/00

Zakon o štrajku *Službeni glasnik Republike Srpske* br.3/98

Opći kolektivni ugovor za teritoriju FBiH *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine* br.19/00

Opšti kolektivni ugovor RS *Službeni glasnik Republike Srpske* br.13/98

Zakon o privrednim komorama u FBiH *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine* br.35/98

Zakon o privrednoj komori *Službeni glasnik Republike Srpske* br.20/92

Zakon o privrednoj komori BDBiH *Službeni glasnik Brčko distrikta BiH* br.14/03

Zakon o obligacionim odnosima *Službeni list Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije* br. 29/78

Zakon o slobodi pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 28/00 br. 42/04

Ovkirni zakon o registraciji poslovnih subjekata u BiH *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 42/04

Zakon o privrednim društvima *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine* br.23/99

Zakon o preduzećima *Službeni glasnik Republike Srpske* br.24/98

Zakon o preduzećima BDBiH *Službeni glasnik Brčko distrikta BiH* br.11/01

Zakon o postupku upisa pravnih osoba u sudski registar *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine* br.4/00

Zakon o upisu u u sudski registar *Službeni glasnik Republike Srpske* br.24/98

Zakon o registru preduzeća i preduzetnika BDBiH *Službeni glasnik Brčko distrikta BiH* br.11/01

Zakon o javnim preduzećima *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine* br.4/92

Zakon o javnim preduzećima *Službeni glasnik Republike Srpske* br.75/04

Zakon o računovodstvu FBiH *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine* br.58/95

Zakon o računovodstvu *Službeni glasnik Republike Srpske* br.18/99

Zakon o stečajnom postupku.» *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine* br.29/03

Zakon o stečaju FBiH *Službeni glasnik Republike Srpske* br.67/02

Zakon o stečaju, prinudnom poravnanju i likvidaciji u BDBiH *Službeni glasnik Brčko distrikta BiH* br.1/02

Zakon o likvidaciji u FBiH *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine* br.29/03

Zakon o likvidacionom postupku *Službeni glasnik Republike Srpske* br.64/02

Zakon o vanjskotrgovinskom poslovanju *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine* br.2/95

Zakon o vrijednosnim papirima *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine* br.39/98

Zakon o hartijama od vrijednosti *Službeni glasnik Republike Srpske* br.4/02

Zakon o papirima od vrijednosti *Službeni glasnik Brčko distrikta BiH* br.15/03

Zakon o registru vrijednosnih papira *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine* br.39/98

Zakon o centralnom registru hartija od vrijednosti *Službeni glasnik Republike Srpske* br.24/98

Zakon o Komisiji za vrijednosne papiere *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine* br.39/98

Zakon o trgovini *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine* br. 2/95

Zakon o konkurenciji *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 30/01

Odluke Doma/Komisije za ljudska prava za Bosnu i Hercegovine

Tekst svih odluka Doma/Komisije za ljudska prava se može dobiti na web stranici <<http://www.hrc.ba>> (3.09.2005.)

CH/02/8923 i dr. «Kličković i dr. protiv Bosne i Hercegovine, Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske.» Odluka o prihvatljivosti i meritumu od 6. januara 2003.

CH/02/9501. «Golub protiv Federacije Bosne i Hercegovine.» Odluka o prihvatljivosti, od 5. septembra 2002.

CH/98/565. «M.K. protiv Federacije Bosne i Hercegovine.» Odluka o prihvatljivosti i meritumu od 4. decembra 2003.

CH/99/2239. «Cipot-Stojanović protiv Federacije Bosne i Hercegovine.» Djelimična odluka o prihvatljivosti i meritumu od 4. aprila 2003.

CH/02/11033. «Udruženi radnički sindikat FBiH protiv Federacije Bosne i Hercegovine.» Odluku o prihvatljivosti i meritumu, od 6. novembra 2003.

Odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine.

<<http://www.ustavnisud.ba>> (2. septembar 2005. godine)

AP 119/04 od 9. decembra 2004. godine

AP 279/04 od 12. aprila 2005. godine

AP 311/04 od 22. aprila 2005. godine

AP 535/04 od 18. januara 2005. godine

AP 750/04 od 9. decembra 2004. godine

AP-979/04 od 17. februara 2005. godine

U 110/03 od 21. jula 2004. godine

U 3/99 od 17. marta 2000. godine

U 39/01 od 4. maja 2001. godine

U 5/98, III djelimična odluka, od 1. jula 2000. godine

U 70/03 od 30. januara 2004. godine

* Zahvaljujem se prof. dr. Dragoljubu Stojanovu na komentarima i doprinosu koje je dao da bi ovaj rad bio što kvalitetniji.

Predstavnička i odgovorna vlada

5. Slobodni i pravedni izbori*

Da li izbori daju ljudima kontrolu nad vladom i njezinom politikom?

Autor: Kenan Ademović

5.1. U kojoj mjeri je imenovanje u vladina i zakonodavna tijela određeno izborima, i koliko često rezultati izbora dovode do promjene vladajućih stranaka i dužnosnika?

5.1.1. Zakoni

Državni nivo

Aneks 4 Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, koji predstavlja Ustav zemlje, kao zakonodavni organ predviđa Parlamentarnu skupštinu Bosne i Hercegovine. Parlamentarna skupština BiH konstituisana je na principu dvodomnog parlamenta, pri čemu članove jednog od njih, Zastupničkog doma, biraju neposredno birači u entitetima, dok Dom naroda čine nacionalne delegacije izabrane u entetskim predstavnicičkim tijelima. Ovdje se radi o posrednim izborima.¹

Što se tiče izvršne vlasti na nivou BiH, nju po Ustavu čine Predsjedništvo i Vijeće ministara. Tri člana Predsjedništva dolaze iz tri konstitutivna naroda, neposredno su birani, ali tako da svaki birač može glasati samo za jednog od kandidata.

Predsjedavajućeg Vijeća ministara imenuje Predsjedništvo, a on pojedine ministre. Njima je za preuzimanje dužnosti potrebno odobrenje Zastupničkog doma. To što se imenovanje u ovom slučaju ne vrši na osnovu neposrednih izbora ne može se smatrati nedostatkom, jer u svim državama parlamentarne tradicije vlada se uspostavlja na ovaj način.² Potrebno je naknadno odobrenje Parlamentarne Skupštine Bosne i Hercegovine, i to na odvojenim sjednicama, prvo Zastupničkog doma a potom Doma naroda, prema članu V tačka 4 Ustava Bosne i Hercegovine.

Federacija BiH: Entetski i kantonalni nivo

Prema članu I tačka 3 Ustava, Bosna i Hercegovina se sastoji od dva entiteta: Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske. Federacija Bosna i Hercegovina utemeljena je još Washingtonskim sporazumom iz marta 1994. godine, nakon kojega je Ustavotvorna skupština donijela Ustav Federacije Bosne i Hercegovine. U proteklih jedanaest godina ovaj je Ustav mijenjan u osam navrata, sa ukupno 88 amandmana.

Prema tekstu koji je trenutno na snazi, zakonodavnu vlast u Federaciji Bosni i Hercegovini obavljaju dva predstavnička tijela: Predstavnički dom i Dom naroda. Predstavnički dom se sastoji od 98 poslanika koji se biraju na neposrednim izborima, tako da je kod njihovog postavljenja izborni rezultat presudan. Za razliku od toga, 58 delegata Doma naroda biraju kantonalne skupštine iz reda svojih poslanika, tj. radi se o posrednim izborima.

Izvršnu vlast u Federaciji obavljaju predsjednik, dva potpredsjednika i Vlada Federacije Bosne i Hercegovine. Predsjednik i dva potpredsjednika predstavljaju tri konstitutivna naroda koji se biraju po Ustavom predviđenoj proceduri u zakonodavnim tijelima Federacije Bosne i Hercegovine. U izboru Predsjednika i dva potpredsjednika Federacije BiH najmanje trećina delegata iz

¹ Član IV tačka 1 Ustava Bosne i Hercegovine.

² Član V tačka 3 Ustava Bosne i Hercegovine.

klubova bošnjačkih, hrvatskih ili srpskih delegata u Domu naroda može predložiti kandidate. Izbor zahtijeva prihvatanje zajedničke liste tri kandidata, većinom glasova u Zastupničkom domu, a zatim i većinom glasova u Domu naroda, uključujući većinu kluba svakog konstitutivnog naroda.³

Vladi Federacije Bosne i Hercegovine imenuje predsjednik Federacije Bosne i Hercegovine, uz saglasnost oba potpredsjednika. Vlada se smatra izabranom kad njen imenovanje potvrdi većinom glasova Predstavnički dom.

Prema odredbama Vašingtonskog sporazuma i Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, ovaj entitet sastoji se od deset kantona, u kojima se na neposrednim izborima biraju poslanici skupština. Kantonalne skupštine broje od 30 do 50 poslanika, a u zavisnosti od teritorijalne veličine i broja stanovnika pojedinog kantona. Izvršnu vlast u kantonu čini vlada kantona sastavljena od premijera i određenoga broja ministara. Broj ministarstava, pa time i ministara, razlikuje se između kantona, što zavisi od specifičnosti ekonomskog i društvenog života određene sredine.

Gornji domovi predstavničkih tijela biraju se posredno, na taj način da ih delegiraju poslanici nižega nivoa vlasti (Dom naroda Parlamentarne Skupštine Bosne i Hercegovine biraju entitetske skupštine, Dom naroda Federacije Bosne i Hercegovine biraju kantonalne skupštine, a Vijeće naroda Republike Srpske biraju nacionalni klubovi poslanika u nacionalnoj skupštini Republike Srpske).

Republika Srpska: Entitetski nivo

Zakonodavni organ RS je Narodnu skupštinu, koja je inicijalno bila jednodomno tijelo, a amandmanom LII precizirano je da se sastoji od 83 poslanika. Oni se biraju neposrednim izborima, što obezbjeđuje uticaj biračkog tijela u punoj mjeri. Ove norme su bile na snazi do 2002. godine, kada amandman LXXVI konstituiše dvodomnost zakonodavnog tijela uvodeći instituciju Vijeća naroda. Po amandmanu LXXVIII, sastav Vijeća naroda je paritetan, jer svaki konstitutivni narod ima 8 poslanika, te još 4 iz reda ostalih. Članove Vijeća naroda bira odgovarajući klub poslanika u Narodnoj skupštini. Na primjer, bošnjačkog člana Vijeća naroda biraju poslanici u Narodnoj skupštini bošnjačke nacionalnosti.

Izvršnu vlast u Republici Srpskoj obavljaju predsjednik Republike Srpske, potpredsjednici i Vlada. Predsjednik Republike Srpske i dva potpredsjednika biraju se na neposrednim izborima sa zajedničke liste, pri čemu se za predsjednika Republike Srpske odabira kandidat koji osvoji najveći broj glasova a za dva potpredsjednika, koji dolaze iz druga dva konstitutivna naroda, odabiru se kandidati tih nacionalnosti koji su osvojili najveći broj glasova.⁴

Vladi Republike Srpske bira Narodna skupština. Kandidat za Predsjednika Vlade izlaže Narodnoj skupštini program Vlade i predlaže njen sastav. Vlada je izabrana ako je za njen izbor glasala većina od ukupnog broja narodnih poslanika.⁵

Lokalna samouprava: Opštinski nivo

Lokalni nivo vlasti je ureden na principu opština, kojih je u Federaciji Bosne i Hercegovine 79, a Republici Srpskoj 62.⁶

U Federaciji Bosni i Hercegovini se, kako je to propisano Ustavom, neposredno biraju članovi opštinskih vijeća i opštinski načelnik. Po prvobitnom ustavnom tekstu, opštinskog načelnika je

³ Dio IV B. Član 1 i član 2 Ustava Federacije BiH.

⁴ Odluka Visokog predstavnika broj 150/02

⁵ Član 93 Ustava Republike Srpske.

⁶ Dr Sead Dedić, «Lokalna samouprava u FBiH.»

biralo opštinsko vijeće, a neposredan izbor je uveden zakonom iz 2004 godine. Po odredbama ovog zakona, opštinskog načelnika biraju birači registrovani u Federaciji Bosni i Hercegovini (*odnosno birači čije je prebivalište na toj opštini*), na mandat od četiri godine. Kod izbora po ovom zakonu uvedeno je preferencijalno glasanje, što znači da birači na glasačkom listiću, upisivanjem broja 1 pored imena kandidata, označavaju svoj prvi izbor. Sukladno tome, broj 2 upisuje se pored drugog izbora, broj 3 pored trećeg, itd. Na ovaj način nesumnjivo je povećana demokratičnost izbora vlasti, jer se glasačima ostavlja mogućnost krajnje diferenciranog opredjeljivanja za ličnost načelnika. Izbor gradonačelnika grada Sarajeva kao i članova Gradskog vijeća odvija se u okvirima posrednih izbora.

Osnovna jedinica lokalne samouprave u Republici Srpskoj jeste opština, koja se obrazuje za dio naseljenog mjesta, za jedno naseljeno mjesto ili više od jednog naseljenog mjesta. Svaka opština ima naziv određen zakonom, te statut, koji šire razrađuje odredbe Zakona o lokalnoj samoupravi Republike Srpske. Organi opštine po ovome zakonu su skupština opštine i načelnik opštine.⁷

Skupština opštine je organ odlučivanja i kreiranja politike opštine. Čine je opštinski odbornici, koji se biraju na period od četiri godine. Broj odbornika skupštine opštine utvrđuje se statutom opštine u skladu sa Izbornim zakonom. Izborni zakon Bosne i Hercegovine određuje da opština sa manje od osam hiljada registrovanih birača ima između jedanaest i sedamnaest članova, opština sa osam do dvadeset hiljada birača ima između sedamnaest i dvadeset pet odbornika i, konačno, opština sa preko dvadeset hiljada birača ima od dvadeset pet do trideset i jednog člana. Skupština opštine odlučuje većinom glasova, a ima predsjednika skupštine i potpredsjednika skupštine. Predsjednik skupštine opštine zastupa i predstavlja skupštinu opštine, saziva njene sjednice i njima predsjedava.

Izvršnu vlast u opštini čine načelnik opštine i zamjenik načelnika opštine.⁸ Načelnik opštine zastupa i predstavlja opštini, rukovodi opštinskom administrativnom službom i odgovoran je za njen rad. Načelnika opštine biraju građani na opštim neposrednim izborima na period od četiri godine. On može biti razriješen i prije isteka mandata, a u slučaju ostavke, ukoliko je preostalo više od godinu dana mandata, raspisuju se izbori u roku od šezdeset dana.

Zamjenika načelnika opštine bira skupština opštine na prijedlog načelnika, postupkom predviđenim za izbor predsjednika skupštine opštine. Svaka opština ima opštinsku administrativnu službu, čiju strukturu i unutrašnju organizaciju samostalno utvrđuje načelnik, a u okviru zakonskih propisa. Osim toga, skupština opštine može obrazovati nadzorni odbor nadležan za kontrolu javne potrošnje u opštini i nadzor nad upravljanjem i raspolaganjem imovinom opštine.

Opštine imaju mjesne zajednice, kojima rukovodi savjet. Savjet broji najviše jedanaest članova. Predsjednika i članove savjeta mjesne zajednice biraju birači koji imaju prebivalište na području mjesne zajednice, neposredno na zboru građana, na način propisan statutom jedinice lokalne samouprave.

Prema Zakonu o lokalnoj samoupravi Republike Srpske, može se uspostaviti i grad na urbanom području koje čini koherentnu geografsku, socijalnu, ekonomsku, istorijsku i teritorijalnu cjelinu. Grad ovako ureden ima svoj statut, kojim se regulišu pitanja organizacije i funkcioniranja njegovih organa.

Izborni zakon Bosne i Hercegovine ne reguliše učestalost izbora, već samo to da će se u izbornoj godini održati prve subote u oktobru. Međutim, ustavi u Bosni i Hercegovini regulišu dužinu trajanja mandata državnih funkcionera na različitim nivoima vlasti, čime je određeno i to kada će se održati izbori.

⁷ Član 29 Zakona o lokalnoj samoupravi Republike Srpske, *Službeni glasnik RS* br. 49/04.

⁸ Član 38 Zakona o lokalnoj samoupravi Republike Srpske, *Službeni glasnik RS* br. 49/04.

5.1.2. Implementacija i negativni indikatori

Imajući u vidu rečeno, možemo kao pozitivno ocijeniti sljedeće:

- Postojanje dvodomnosti predstavničkih tijela na nivou države i na nivou entiteta, što obezbjeđuje ravnopravnu zastupljenost kako građana tako i konstitutivnih naroda u BiH.
- Neposrednost izbora za pojedina izvršna tijela u BiH.
- Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske donesen u novembru 2004. godine saglasan je sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi.

Podijeljenost biračkog tijela izvršena je na taj način da se izbori za državni nivo vlasti odvijaju u entitetima, čime građanin Bosne i Hercegovine nije građanin u punom kapacitetu na čitavoj njenoj teritoriji. Na primjer, biraju se dva člana Predsjedništva na teritoriji Federacije Bosne i Hercegovine, a jedan član Predsjedništva na teritoriji Republike Srpske, te građani u Federaciji BiH nisu u mogućnosti glasati za trećega. U skladu s ovim, i građanin na teritoriji Republike Srpske mogu izabrati samo jednoga člana Predsjedništva. U ovome se ogleda temeljni problem bosanskohercegovačkog izbornog sistema, koji leži u činjenici da nije izbalansirano pravo građanina naspram prava etnonacionalnih zajednica. Naime, građanin BiH može participirati u političkom životu zemlje samo kao pripadnik jednog od konstitutivnih naroda, dok su njegove mogućnosti u tom pogledu znatno ograničene ako je nacionalno neopredijeljen ili pripadnik neke druge grupe koja u BiH ima status nacionalne manjine.

Ovo dovodi do podijeljenog biračkog tijela i predstavlja krupan nedostatak postojećih rješenja. Time, naime, građanin Bosne i Hercegovine nije građanin na cijelom državnom teritoriju, jer su na taj način građani limitirani svojim nacionalnim opredijeljenjem, a Predsjedništvo - umjesto kao kolektivni šef države u pravom smislu riječi - figurira kao skup predstavnika naroda.

Analiza personalne strukture⁹ rukovodstava političkih partija u Bosni i Hercegovini pokazuje da izborni procesi s postignutim rezultatima ne dovode do bitnih promjena u kadrovskim rješenjima pojedinih stranaka. Naime, evidentno je da isti ljudi predvode stranke, kako u uslovima djelovanja u poziciji tako i kada su u opoziciji.

Ovim birači dobivaju na kvantitetu izborne ponude, u tom smislu da se u izbornoj utakmici na dugačkim listama kandidata javlja veliki broj političkih stranaka s obzirom na više nivoa vlasti u državi kandidata, ali se istovremeno gubi na kvalitetu, jer glavni cilj predizbornih i postizbornih aktivnosti predstavlja dokazivanje ispravnosti jednih političara spram drugih, a ne izgradnja zemlje i rad na političkim prioritetima i razvoju političkih programa. Ti politički prioriteti trebalo bi da budu usmjereni ka jačanju demokratije, stvaranju mehanizama tržišne ekonomije i zaštititi prava građanina kao pojedinca.

Statuti pojedinih političkih stranaka u Bosni i Hercegovini predviđaju postupak opoziva za izabrane članove organa stranke.¹⁰ No, nije izričito rečeno da će se opoziv primijeniti u slučaju loših izbornih rezultata. Opoziv je u principu primjenjiv u slučaju kršenja stranačke discipline.

⁹ Svaka veća politička stranka u BiH ima svoju web stranicu na kojoj su javnosti izloženi sastavi rukovodnih tijela.

¹⁰ Poglavlje V, primjeri Statuta Narodne stranke radom za boljšak, poglavljje IV Statuta Socijaldemokratske stranke.

5.2. Koliko su procedure registracije i glasanja inkluzivne i svim građanima dostupne, koliko su nezavisne od kontrole vlade i stranke na vlasti, i u kojoj mjeri su prisutne zloupotrebe i zastrašivanje?

5.2.1. Zakoni

Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine usvojila je u avgustu 2001. godine Izborni zakon Bosne i Hercegovine. Prema odredbama ovoga Zakona, registracija birača se obavlja preko Centralnog biračkog spiska, u koji se upisuju svi državljanini Bosne i Hercegovine sa navršenih 18 godina. Svaki državljanin BiH stariji od osamnaest godina ostvaruje svoje biračko pravo na osnovu registracije u centralnom biračkom spisku. Centralni birački spisak sadrži imena i podatke o državljanima BiH koji imaju biračko pravo i koji su se registrovali da glasaju.

S obzirom da je Ustav Bosne i Hercegovine predvidio mogućnost sticanja dvojnoga državljanstva (ali s onim državama sa kojim postoji bilateralni sporazum), građani sa dvojnim državljanstvom mogu glasati u Bosni i Hercegovini ako u njoj imaju prebivalište.¹¹

Sa stanovništva dostupnosti, bitno je naglasiti da je registracija lična, te da niko ne može registrirati drugo lice. Na osnovu podataka sadržanih u Centralnom biračkom spisku formira se za svaku opštinu ili drugu izbornu jedinicu opštinski spisak, a za ispravnost i vjerodostojnost podataka odgovoran je nadležni opštinski organ tj. opštinska izborna komisija.¹² Ovu odgovornost za birače koji žive izvan teritorija države preuzima Izborna komisija Bosne i Hercegovine.

Birački spiskovi su javni dokumenti. Državljanima je dato pravo da izvrše uvid u birački spisak. Ova zakonska proklamacija važna je za obezbjedenje dostupnosti procesa registracije. Opštinski organi ustanovljavaju u javnim zgradama urede za registraciju birača, te obučavaju osoblje koje će raditi te poslove. Centar za registraciju birača se ne može nalaziti u vjerskom objektu, u zgradi u vlasništvu političke stranke, u objektu gdje je tokom ratnih djejstava zlostavljano stanovništvo ili gdje se konzumira alkohol.¹³

Zakon garantuje da nijednom državljaninu neće biti oduzeto bilo koje pravo zbog činjenice da se registrovao za glasanje. Osoba čije ime je izostavljeno sa spiska, ili koja smatra da su podaci o njoj netačni, može uložiti prigovor opštinskoj izbornoj komisiji.

Članom 2.9 tačka II Izbornog zakona Bosne i Hercegovine data su ovlaštenja Izbornoj komisiji Bosne i Hercegovine da donese pravilnik o vodenju Centralnog biračkog spiska i registraciji birača. Ovim pravilnikom uređuju se sadržaj, način vodenja, ispravke, prepisivanje i izlaganje Centralnog biračkog spiska, te način izmjena i dopuna, postupak provjere tačnosti podataka, dokazi kojima se potvrđuje državljanstvo, prebivalište ili boravište, te postupci upisa u Centralni birački spisak. Centralni birački spisak vodi Izborna komisija, a u njega se unose prezime, ime, datum rođenja, jedinstveni matični broj birača, naziv opštine u kojoj birač ima prebivalište, u kojoj je registrovan kao birač, te redni broj pod kojim je registrovan. Izborna komisija izrađuje za svaku opštinu opštinski birački spisak, u kojem se nalaze prezime i ime, datum rođenja, jedinstveni matični broj, opština prebivališta, opština u kojoj je registrovan, redni broj birača itd. U godini kada se održavaju izbori objavljuje se privremeni birački spisak, 150 dana prije održavanja izbora. Svrha objavljivanja ovog spiska je davanje na uvid javnosti i svim učesnicima i izbornom procesu podataka koji su unošeni u privremeni birački spisak, kao i mogućnost podnošenja zahtjeva za njegovu korekciju. Nakon objavljenih korekcija, štampa se konačni birački spisak, koji se dostavlja opštinskim izbornim komisijama 28 dana prije izbora i koristi se na biračkom mjestu na dan glasanja.

¹¹ Član I tačka 7 Ustava BiH.

¹² Član 4 Pravilnika o registraciji birača i centralnom biračkom spisku od 26. aprila 2004. godine, Izborna komisija BiH

¹³ Član 3.2 Izbornog zakona Bosne i Hercegovine.

Državljanin Bosne i Hercegovine koji ima biračko pravo registruje se za opštinu u kojoj ima prebivalište, osim ako ovim zakonom nije drugačije određeno.¹⁴ Birači koji privremeno žive u inostranstvu registruju se za opštinu u kojoj su imali prebivalište neposredno prije odlaska u inostranstvo. Registracija se može obaviti u centru za registraciju birača u zemlji ili podnošenjem obrasca zahtjeva za registraciju putem pošte ili potvrdnog obrasca za registraciju putem pošte. Registracija birača u opštinskim centrima za registraciju je stalan proces. Izborna komisija dužna je objaviti krajnji rok za registraciju birača koji borave u Bosni i Hercegovini.

Registracije se obavlja lično, a identitet se utvrđuje na osnovu jednog od sljedećih važećih dokumenata: lična karta, pasoš, vozačka dozvola ili vojna knjižica¹⁵

Državljanin Bosne i Hercegovine koji podnosi zahtjev za registraciju po prvi put mora imati navršenih najmanje sedamnaest godina života. Obavezani su dokazati svoje državljanstvo, a to će učiniti uverenjem o državljanstvu ili važećim pasošem ili ličnom kartom izdatom u okviru CIPS projekta (*Central Information Protection System*). Ovaj Pravilnik predviđa i mogućnost promjena u biračkom spisku. Promjene se odnose na lične podatke, na podatke o naseljenom mjestu i promjene biračke opcije.

Izborna komisija BiH donosi propise kojima utvrđuje način i postupak upisa u Centralni birački spisak birača koji žive van teritorije BiH i podnose zahtjev za registraciju van teritorije BiH, uključujući postupke registracije poštom.¹⁶ Državljanin BiH koji ima biračko pravo a koji je izbjegla osoba ili privremeno živi u inostranstvu, ima pravo glasa na predstojećim izborima, može se registrovati da glasa poštom pod uslovom da ispunjava i podnosi zahtjev Izbornoj komisiji BiH. Državljanin koji glasa na ovaj način mora potvrditi svoju registraciju za svake izbore podnošenjem potvrdnog obrasca Izbornoj komisiji BiH.¹⁷

Ovakvim biračima će biti upućen potvrđni obrazac za registraciju putem pošte, na adresu s posljednje registracije ili na adresu o čijoj je izmjeni birač obavijestio Izbornu komisiju BiH. Državljanin BiH koji živi u inostranstvu i želi glasati na predstojećim izborima a nije se registrovao za glasanje putem pošte na prethodnim izborima, treba se registrovati podnošenjem zahtjeva Izbornoj komisiji BiH. Obrasci se mogu dobiti preko diplomatsko-konzularnih predstavništva BiH, web stranice www.izbori.ba, klubova i udruženja gradana BiH, ureda međunarodnih, vladinih i nevladinih organizacija koje rade s izbjeglicama i bave se pitanjima migracije.¹⁸ Ako se birač ne nalazi na izvodu iz Centralnog biračkog spiska zato što se registrovao da glasa izvan zemlje, a vratio se da glasa lično u BiH, njegovo ime se dodaje na poseban obrazac koji sadrži sve podatke, kao i izvod iz Centralnog biračkog spiska.¹⁹ Državljanin BiH koji je registrovan za glasanje poštom, a koji se vratio u BiH, podnosi zahtjev za dopunu svojih podataka za registraciju nadležnom opštinskom organu u opštini u koju se vratio.²⁰

Zarad obezbjedenja slobodnog i jednakog pristupa glasanju svim biračima, Izborni zakon predviđa uslove za odabir glasačkih mjesta identične onima kod smještaja ureda za registraciju. Na jednom glasačkom mjestu ne može biti registrovano više od 1.000 birača, a prilikom lociranja vodi se računa i o udaljenosti od prebivališta. Na glasačkom mjestu se mora obezbijediti prostor koji garantuje tajnost glasanja. Opštinska izborna komisija mora na dan glasanja dostaviti biračkim odborima odgovarajuću količinu izbornog materijala. Na biračko mjesto nije dozvoljeno

¹⁴ Član 5.3 Izbornog zaklona Bosne i Hercegovine.

¹⁵ Član 3.10 Izbornog zakona Bosne I Hercegovine.

¹⁶ Član 3.11 Izbornog zakona BiH.

¹⁷ Član 3.13 Izbornog zakona BiH.

¹⁸ Web stranica Izborne komisije <http://www.izbori.ba>

¹⁹ Član 5.18 Izbornog zakona BiH.

²⁰ Član 3.13. Izbornog zakona BiH.

donositi obilježja i simbole s političkim konotacijama. Članovi biračkog odbora dužni su objasniti biraču način glasanja, ne utičući pri tome na njegovo opredjeljivanje.²¹

S ciljem proširenja i pojašnjenja odredbi Izbornog zakona, Izborna komisija Bosne i Hercegovine je donijela Pravilnik o načinu glasanja i brojanja glasačkih listića. Ovim Pravilnikom reguliše se način uređenja biračkih mjesti, odgovornost i uloga biračkih odbora, način glasanja na biračkim mjestima, način glasanja putem pošte i način brojanja glasačkih listića na redovnim glasačkim mjestima. Biračka mjesta određuje opštinska izborna komisija najkasnije 65 dana prije dana izbora, u skladu sa Uputstvom za dodjelu naseljenih mjesta biračkim mjestima i formiranje biračkih mesta. Određena biračka mjesta se objavljuju 15 dana prije izbora.

Pravilnik predviđa aktivnosti koje treba provesti dan prije izbora, a to je dostava biračkom odboru izbornog materijala, provjera da li je izborni materijal potpun, te obezbjedenje sigurnosti biračkoga mjesta. Prije otvaranja biračkog mjesta, na njemu mogu biti prisutni samo članovi biračkog odbora i registrovani posmatrači.

Prilikom procesa glasanja potrebno je da birač službenim dokumentom potvrdi svoj identitet. Nakon identifikacije preuzima izborni materijal i obavlja glasanje u za tom određenome prostoru. Birači koji su zbog starosti, bolesti ili invalidnosti vezani za svoje domove, 30 dana prije izbora pismenim putem zahtijevaju registraciju ili glasanje kod svojih kuća. Za tu svrhu birački odbori formiraju pokretne timove koji će obići ovakve birače. Pokretni timovi obilaze birače smještene u određenim ustanovama bez mogućnosti da ih nakratko napuste, kao što su zatvori, kaznenopopravni domovi, gerijatrijske, distrofičarske i druge zdravstvene ustanove. Pokretni timovi obavljaju ovaj posao u periodu dok su biračka mjesta otvorena.²²

Zatvaranje biračkog mjesta podliježe proceduri koja obuhvata sljedeće:

- Potpredsjednik biračkog odbora petnaest minuta prije zatvaranja biračkog mjesta objavljuje prisutnim biračima da će ono uskoro biti zatvoreno. Biračima koji stoje u redu za glasanje dozvoliti će se da glasaju.
- Jednom članu biračkog odbora daje se u zadatak da, u momentu zatvaranja biračkoga mjeseta, sprijeći priključenje trećih lica redu birača koji su stigli na vrijeme.
- Nakon što posljednja osoba iz reda obavi glasanje, vrata se zatvaraju i zaključavaju.
- U zapisnik se upisuje vrijeme zatvaranja biračkog mjesta.
- Glasačka kutija se pečati postavljanjem samoljepljive trake preko otvora na kutiji.
- Stavlja se potpis preko samoljepljive trake.

Brojanje glasova obuhvata zaduživanje glasačkih listića, pri čemu se prvo prebroje neiskorišteni glasački listići, spakuju se i vraćaju Izbornoj komisiji. Iskorišteni glasački listići se kontrolno broje u skladu s procedurama koje su precizno određene. Uvažavaju se samo važeći glasački listići, tj. oni koji su označeni tako da je namjera birača jasna i koje je potvrdila i službeno izdala Izborna komisija. Glasački listići koji nisu potpisani ili na neki drugi način označeni tako da se može utvrditi identitet birača, ili listići koji su oštećeni tako da se ne može ustanoviti namjera glasača se neuvažavaju.²³

²¹ Član 3.11 Izbornog zakona BiH.

²² Član 4.7 Izbornog zakona BiH.

²³ Član 5.8 Izbornog zakona BiH.

5.2.2. Implementacija i negativni indikatori

Jedan od temeljnih preduslova ulaska Bosne i Hercegovine u Vijeće Evrope bio je usvajanje stalnog Izbornog zakona za BiH. Izborni zakon Bosne i Hercegovine, te pravilnici o procesu glasanja koje je Izborna komisija donijela, saglasni su standardima evropskog izbornog prava, te obezbjeđuju proces izbora, uz visok stepen dostupnosti svim građanima, nezavisnosti od vlasti i stranaka na vlasti, zaštite izbora od zloupotreba i birača od zastrašivanja.

Jedan od najbitnijih elemenata registracije birača za izbore jeste postojanje privremenog biračkog spiska, koji omogućava uvid biračima u unesene podatke i mogućnost blagovremene intervencije u smislu ispravljanja eventualno nepotpunih i netačnih podataka.

Dalje, bitno je naglasiti da odredbe kojima je regulisana registracija imaju u vidu posljedice ratnih dešavanja u BiH, uslijed kojih veliki broj građana BiH živi u raseljeništvu i izbjeglištvu, pa su predviđeni dodatni mehanizmi registracije kao što je registracija putem pošte i registracija putem Interneta.

U državama sa uredenim ustavnim i izbornim sistemom birački spiskovi su stalni dokumenti, pa nije potrebna ponovna registracija birača za svake pojedine izbore, jer oni ne mijenjaju lične podatke ili prebivalište. Ovo, međutim, nije slučaj u BiH.

Identičan program registracije birača implementiran je od aprila do juna 2002 godine. Ovu registraciju je finansirala Unija izbornih zvaničnika BiH. Općinskim izbornim komisijama su dodijeljena finansijska sredstva predviđena za ažuriranje biračkih spiskova i motiviranje birača putem javnih medija i oglasa na veći odaziv u centre za registraciju. U procesu registracije učestvovalo je 88 opštinskih izbornih komisija iz oba entiteta BiH, a ukupno je izvršeno 43.531 pre-registracija, registrovano je 25.983 novih birača i izvršeno je 9.575 ostalih promjena u biračkom spisku (brisanje umrlih osoba i promjene ličnih podataka).²⁴

Što se tiče 2003 godine situacija je bila sljedeća Od ukupno 148 općinskih izbornih komisija iz budžeta općine za 2003.god., odobrena su sredstva za rad 77 općinskih izbornih komisija. Ukupan broj registriranih birača u tim općinama je bio 1.517.404 birača. U tom broju za 35 općinskih komisija je odobreno manje sredstava od planiranog iznosa za rad općinskih izbornih komisija, a koji se temeljio na planu rada općinske Izborne Komisije. Broj registriranih birača u tim općinama je bio 630.310.²⁵

Na proteklim izborima primijećeno je registrovanje osoba koje su preminule, a prepostavlja se da su u njihovo ime glasala lica koja su svoje biračko pravo već ostvarila.²⁶

Pitanje zloupotrebe i zastrašivanja birača od strane pojedinih vladajućih garnitura, političkih partija ili institucija za vrijeme registracije glasača i na dan samih izbora, izuzetno je teško dokazati, iako ima indicija o takvim aktivnostima.

Izbori 2002. godine značajni su za razvoj demokratije u Bosni i Hercegovini jer su bili prvi u poslijeratnom razvoju organizirani i provedeni u potpunoj nadležnosti domaćih vlasti. Ovim izborima je prethodio novi Izborni zakon, koji je predviđao mogućnost registracije u predratnom mjestu prebivališta, što je značajan pomak u odnosu na raniju upotrebu obrasca P-2, koji je praktično legalizirao posljedice agresije i etničkog čišćenja dajući mogućnost onima koji su zauzeli tuđu imovinu da po tom osnovu steknu i biračko pravo.

²⁴ <http://www.izbori.ba>

²⁵ <http://www.izbori.ba>

²⁶ Autor ovog teksta je radio za OSCE 2000. godine, kada je posjetio Srebrenicu i neposredno se u to uvjerio.

5.3. Koliko su pravedne procedure registracije kandidata i stranaka i u kojoj mjeri oni imaju ravnopravan pristup medijima i drugim sredstvima komunikacije s glasačima?

5.3.1. Zakoni

Izborni zakon Bosne i Hercegovine proces kandidovanja reguliše četvrtim poglavljem. Prema odredbama ovoga Zakona, političke stranke, nezavisni kandidati, koalicije i liste nezavisnih kandidata ovjeravaju se kod Izborne komisije Bosne i Hercegovine. Da bi kandidat dobio ovjeru, mora biti registrovan kao glasač u opštini u kojoj se kandiduje. Kandidat se može kandidovati samo za jednu funkciju u jednoj izbornoj jedinici, odnosno može se pojaviti samo na jednoj izbornoj listi.²⁷

Politička stranka - da bi učestvovala na izborima - mora biti registrovana kod nadležnog organa u jednom od entiteta. Zahtjev za ovjeru političke stranke ili nezavisnog kandidata sastoji se od spiska koji sadrži ime i prezime, originalni potpis i jedinstveni matični broj registrovanih birača koji podržavaju prijavu političke stranke ili nezavisnog kandidata. Verifikacioni potpisi se prikupljaju samo na zvaničnim obrascima Izborne komisije. Prijava za ovjeru podnosi se najkasnije 140 dana prije izbora. Ako Izborna komisija ustanovi da su podaci nepotpuni ili netačni, Izborna komisija traži da u roku od dva dana politička stranka ili nezavisni kandidat isprave uočene propuste. Ako Izborna komisija odbije prijavu, podnositelj prijave ima pravo u roku od dva dana podnijeti zahtjev za ponovno razmatranje odluke. U tom slučaju Izborna komisija donosi odluku u roku od tri dana. Predviđena je i procedura provjere prijave za ovjeru političkih stranaka i nezavisnih kandidata prema kojoj službenik Sekretarijata Izborne komisije provjerava:

- da li je Predsjednik političke stranke ili nezavisni kandidat potpisao izjavu o poštivanju Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini;
- da li su tačni navedeni podaci, uključujući i svojeručni potpis osoba koje su ovlaštene da zastupaju političku stranku;
- da li je priloženo rješenje o upisu u registar nadležnog organa koje nije starije od šest mjeseci, i da li su podaci o predsjedniku i sjedištu stranke navedeni u prijavi za ovjeru isti kao i u rješenju o upisu u sudski registar;
- da li je uplaćena taksa za ovjeru i da li iznos uplaćene takse odgovara nivou izbora za koji se politička stranka ili nezavisni kandidat kandiduju;
- da li je podnesen finansijski izvještaj;
- da li se neka osoba koja se kandiduje nalazi na potjernicama Haškog tribunala;
- da li su podneseni potpisi podrške, te da li su podneseni na originalnim obrascima koji su izdati toj političkoj stranci ili nezavisnom kandidatu.

Svaki kandidat koji je ovjeren od strane Izborne komisije dužan je u roku od 15 dana podnijeti Izbornoj komisiji popunjeno obrazac o imovinskom stanju. Ovaj obrazac treba sadržavati podatke o imovinskom stanju kandidata, njegovog ili njezinog bračnog druga, djece i članova porodičnog domaćinstva. Izborna komisija Bosne i Hercegovine nije nadležna za provjeru podataka navedenih u obrascima o imovinskom stanju.

Prema odredbama Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine,²⁸ članstvo u poslovodnom odboru, izvršnom odboru, nadzornom odboru, upravnom odboru ili u svojstvu ovlaštene osobe u javnom preduzeću, nespojivo je sa javnim funkcijama izabranog

²⁷ Član 4.4 Izbornog zakona Bosne i Hercegovine.

²⁸ Sl. glasnik BiH br. 13/02.

zvaničnika, nosioca izvršne funkcije ili savjetnika. Angažman u privatnom preduzeću, u uslovima u kojima se stvara sukob interesa, nespojiv je sa javnim funkcijama izabranog zvaničnika, nosioca izvršne funkcije ili savjetnika.

U toku izborne kampanje sve političke stranke imaju ravnopravan pristup medijima, kako pisanim - u smislu iznošenja saopštenja, tako i elektronskim, naročito u pogledu ravnopravnog tretmana kod organizovanja javnih debata.

Reklamne poruke i sloganji koji se koriste u predizbornoj kampanji ne smiju sadržavati simbole i poruke uvredljive za bilo koju grupaciju stanovništva BiH. Odredbe Izbornog zakona ne spominju izričito pojedine ličnosti, ali bi iole šire tumačenje odgovarajućega dijela Zakona uključilo i zaštitu ličnosti.

Pitanje pristupa medijima i drugim sredstvima komunikacije sa glasačima regulisano je Pravilnikom o medijskom predstavljanju političkih subjekata u izbornom periodu. Ovaj Pravilnik predviđa dužnost elektronskih medija da pokrivaju predizborne aktivnosti političkih subjekata. Pri tome su dužni osigurati da informacije koje objavljaju budu činjenično tačne, potpune, poštene, pravične i nepristrasne.²⁹ Mediji se ne smiju upuštati u iskrivljavanje, prikrivanje, falsifikovanje, pogrešno predstavljanje i cenzuru. Mediji neće koristiti nikakve materijale koji podstiču na etničku ili vjersku mržnju, ili koji bi mogli podstaknuti na nasilje ili drugu vrstu nereda koji bi ometali izborni proces.³⁰

Elektronski mediji dužni su besplatno objavljivati saopštenja i informacije Izborne komisije, te ravnopravno, fer i nepristrasno predstaviti političke subjekte i pri tome obezbijediti neposredno obraćanje kandidata. Političke stranke mogu tražiti plaćeno emitovanje političkih spotova, koji se ne mogu emitirati prije, u toku ili nakon vijesti. Član 7 ovoga Pravilnika posebno naglašava obavezu medija da poštuju izbornu šutnju, koja traje 24 sata prije izbora. Također, mediji ne smiju objavljivati rezultate ispitivanja javnoga mnjenja u roku od 72 sata prije izbora pa do objavljivanja preliminarnih rezultata.

Ovaj pravilnik u saglasnosti je sa preporukom³¹ Ministarskog odbora članica Vijeća Evrope donesenom 9. septembra 1999. godine na 678. sastanku doministara, o mjerama u vezi s medijskim izvještavanjem tokom izborne kampanje. Za nadziranje poštovanja ovoga Pravilnika nadležna je Regulatorna agencija za komunikacije.

Važno je, međutim, napomenuti da štampani mediji ne podliježu ovom Pravilniku.

5.3.2. Implementacija i negativni indikatori

Navedene procedure za registraciju kandidata logički su zaokružene, predstavljaju povezanu cjelinu koja omogućava ravnopravan, a time i pravedan pristup svim kandidatima.

Jedna od bitnijih zamjerki bi se mogla staviti na član 51. Pravilnika o ovjeri političkih stranaka, nezavisnih kandidata, koalicija i listi nezavisnih kandidata za učešće na izborima. Ovaj član, kako smo rekli, predviđa da Izborna komisija nije nadležna za provjeru podataka navedenih u obrascima o imovinskom stanju. U razvijenim demokratijama ovo je riješeno tako da je u nadležnost Izborne komisije stavljena kontrola imovine kandidata i imovine lica koji su članovi uže porodice kandidata.

²⁹ Za više informacija o položaju medija u izbornom procesu vidjeti odjeljak 10 ove studije pod naslovom «Mediji u demokratskom društvu.»

³⁰ Član 12 Pravilnika o pristupu medijima, Izborna komisija Bosne i Hercegovine.

³¹ Preporuka državama broj R (99) 15 Ministarskog odbora o mjerama u vezi sa medijskim izvještavanjem u predizbornoj promidžbi.

Prednost Pravilnika je u tome što nameće jedinstvene obaveze za sve subjekte izbornog procesa, pri čemu su ustanovljene institucije nadzora kojima je dato ovlaštenje da pojedincima, političkim strankama, te u izborni proces uključenim državnim organima izriče odgovarajuće novčane sankcije.

Od velikog su značaja i aktivnosti Udruženja izbornih zvaničnika u Bosni i Hercegovini u vezi s edukacijom i informisanjem glasača. S tim ciljem su u 102 opštine opštinske izborne komisije organizovani razgovori sa učenicima, članovima udruženja građana, stanovnicima mjesnih zajednica i penzionerima, radi pojašnjenja izborne procedure. Medijsko pokrivanje također se pokazalo veoma korisnemu tom smislu, jer su aktivnosti proširene i na lokalne radio i TV stanice i organizovane su konferencije za štampu. Također su uspostavljene vruće telefonske linije, putem kojih su građani mogli u svakom trenutku dobiti potrebne informacije ili pojašnjenja.

Moglo bi se reći da se sukobi partija potenciraju u novinama, da se sistematski radi na uništavanju kredibiliteta političkih ličnosti i partija, odnosno da se praćenje predizborne kampanje svelo na senzacionalizam. Došlo je do rovovske bitke koja je u sebe apsorbovala praktično sve relevantne aktere na političkoj i javnoj sceni. Naime, u rat za glasače uključili su se kako političari tako i sami mediji, koji nisu prezali od otvorenog zauzimanja strana i podržavanja određene političke opcije nauštrb onih drugih. Bitka se vodila između partija, između medija i partija i, na kraju, između samih medija.³²

5.4. Koliko izborni i stranački sistem nudi glasačima djelotvorne izborne alternative, koliko se ravnopravno računaju njihovi glasovi i koliko sastav zakonodavne i izvršne vlasti odražava izbor glasača?

Zakoni

Pitanje raspodjele mesta regulisano je petim poglavljem Izbornog zakona BiH, i u tom kontekstu utvrđen izborni prag ili prohibitivna klauzula, koji iznosi 3%. Cilj ove mjere je izbjegavanje prisustva ekstremnih političkih stranaka u političkom životu Bosne i Hercegovine, što je u skladu sa demokratskim procedurama zemalja zrele demokratije.

Od usvajanja Izbornog zakona Bosne i Hercegovine na izborima se primjenjuju otvorene liste, čime je glasačima data mogućnost da utiču na redoslijed kandidata na izborima tako što će se, osim odabira političke stranke, moći opredijeliti i za konkretnu političku ličnost unutar stranke.³³ Sistem otvorenih lista tako omogućava biračima glasanje ne samo za jednu političku opciju, već i konkretno, za ljude koji su nosioci te političke opcije.

U pogledu izbornih nivoa, treba naglasiti da u Bosni i Hercegovini postoje tri nivoa vlasti: državni, entitetski i lokalni. Izborne jedinice su uređene na sljedeći način: na nivou Bosne i Hercegovine ih je pet, u Federaciji BiH dvanaest, a u Republici Srpskoj sedam.

Član 4 Ustava Bosne i Hercegovine, odnosno poglavlje IX Izbornog zakona predviđa da se Predstavnički dom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, sastavljen od 42 poslanika, također bira na principu podijeljenog biračkog tijela, i to na taj način da 2/3 biraju birači sa teritorije Federacije Bosne i Hercegovine, a 1/3 birači sa teritorije Republike Srpske.

Izborni zakon Bosne i Hercegovine u poglavljiju IX član treći predviđa pet višečlanih izbornih jedinica na nivou BiH. Dvije izborne jedinice biraju tri člana, a obuhvataju prostor po dva kan-

³² Poglavlje IV Izvještaja Media Centra Sarajevo pod naslovom «Dekonstrukcija javnog diskursa», april 2003.

³³ Član 4, 5 i 6 Izbornog zakona BiH.

tona. Treća izborna jedinica bira četiri člana također sa prostora dva kantona. Četvrta izborna jedinica bira šest članova sa dva kantona, a peta pet sa dva kantona uključujući i Distrikt Brčko. Iz ovoga vidimo da su izborne jedinice uredene na principu izbora različitoga broja zastupnika, pri čemu se vodilo računa o broju birača u jednoj izbornoj jedinici. Od ukupno 42 zastupnička mandata 8 ih je ostavljeno za kompenzacijске mandate u Republici Srpskoj.

5.4.2. Implementacija i negativni indikatori

Većinski izborni sistem smanjuje izlazak birača na izbore, jer u tom sistemu se birači mogu opredijeliti za jednog pojedinca između više kandidata, tako da su njihove mogućnosti, a time i interesovanje, suženi, dok na drugoj strani proporcionalni izborni sistem omogućuje svakoj političkoj partiji da izade na izbore i osvoji broj mjesta u skladu sa brojem osvojenih glasova. Na taj način svi dati glasovi dolaze do izražaja, pri čemu nijedan pojedinac ne može imati osjećaj zapos-tavljenosti njegovog glasa u izbornim rezultatima.

Nejednakost u ostvarivanju prava glasa dolazi do izražaja tim prije što su u nekim kantonima dominantne urbane sredine, jer se na njihovoj teritoriji nalaze veći gradovi Bosne i Hercegovine, a u drugim kantonima su, opet, manja mjesta sa teritorijalno velikim opštinama i nekad na nepristupačnom terenu razasutim selima. Iz ovih razloga proizlazi očekivanje da će birači u urbanim izbornim jedinicama moći lakše pristupiti biralištima i ostvariti svoje pravo, što dovodi u neravno-pravan položaj birače iz ruralnih područja, a time se javlja i neravnopravnost njihovog položaja u ostvarivanju njihovog prava glasa

Nesporna je činjenica da se Izborni zakon dosljedno primjenjuje u raspodjeli izravnih manda-ta u višečlanim izbornim jedinicama, odnosno u dvanaest višečlanih izbornih jedinica za izbor poslanika Predstavničkog doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, devet izbornih jedinica za Narodnu skupštinu Republike Srpske, te osam izbornih jedinica za izbor zastupnika za Zastupnički dom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine.

Istdobno međutim, ignoriše se izborni prag od 3% pri raspodjeli kompenzacijskih manda-ta, a time i Izborni zakon. Pravno-politički smisao kompenzacijskih manda-ta nije nagrada neuspjelih izbornih takmičara nego demokratičnija raspodjela vlasti. Zakonodavac je definisao jedinstven postupak raspodjele izravnih i kompenzacijskih manda-ta u članovima 9.6 i 9.7 Izbornog zakona, koji obavezuje na primjenu izbornog praga od 3%³⁴ na razini Federacije Bosne i Hercegovine kao jedne izborne cjeline prilikom izračunavanja kompenzacijskih manda-ta, nakon čega se uspoređuju manda-ti dobiveni na razini Federacije Bosne i Hercegovine kao cjeline sa rezultatima dvanaest višečlanih izbornih jedinica u Federaciji Bosni i Hercegovini. Kompenzacijski manda-t uslovljava se osvajanjem određenog postotka glasova u cijeloj državi ili u entitetima, u ovom slučaju 3%. U Bosni i Hercegovini su kompenzacijski manda-ti strukturna kopija skandinavskog modela. U tim državama na nivou izvornih okruga nema nikakvog zakonskog izbornog praga, jer djeluje tzv. prirodni prag. U Bosni i Hercegovini taj je kopirani izborni sistem postavljen obrnuto. Redaktori izbornog zakona uveli su izbor na nivou izbornih jedinica, a ne na nivou države, gdje se dodjeljuju kompenzacijski manda-ti. Izborni prag od 3% je suviše nizak za izborne jedinice gdje se bira pet do šest poslanika. Ovo se čini zato što će se na nivou države osvojiti 0,5 ili 1% glasova.

³⁴ Član 12.1 Izbornog zakona Bosne i Hercegovine.

5.5. U kojoj mjeri zakonodavna vlast odražava socijalni sastav biračkog tijela?

5.5.1. Zakoni

Izborni zakon je dopunjeno poglavljem XIX, koje predviđa jedan komplikovan sistem opštinskih izbora u ujedinjenom Mostaru. Zakon predviđa postojanje Gradskog vijeća sa 35 članova, uključujući po tri predstavnika iz svake od šest izbornih jedinica i 17 članova iz gradske izborne jedinice. Svaki od tri konstitutivna naroda mora imati minimalno tri mesta, a članovi iz reda ostalih najmanje jedno. Ovdje je problem u tome što postoje nejednake izborne jedinice koje biraju isti broj vijećnika. Takoder, nejednakost postoji između članova gradske izborne jedinice i drugih šest izbornih jedinica.

U članu 13.14 Izbornog zakona, (Sudjelovanje pripadnika nacionalnih manjina u izborima za opštinsku razinu) došlo je do izmjene u pogledu manjinskih naroda. Tom izmjenom svaki manjinski narod ima pravo da izabere svoje predstavnike u opštinskim vijećima, i to svaki narod po jednog ako ima najmanje tri odsto učešća u ukupnom stanovništvu. No, nije definisana primjena Zakona o lokalnoj samoupravi, što dovodi do sukoba između ovoga i Izbornog zakona. Prema standardima koje je usvojila Parlamentarna skupština BiH potrebno je da u predstavničkim tijelima u našoj zemlji bude zastupljeno 30 odsto žena i u istom procentu mladih od 35 godina života.

5.5.2. Implementacija i negativni indikatori

Analizirajući personalni sastav Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, Narodne skupštine Republike Srpske - možemo ustanoviti sljedeće: među petnaest delegata Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine nije zastupljena nijedna žena. U Predstavničkom domu Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine od četrdeset dva poslanika sedam su žene.³⁵ Ovo govori da nije ispoštovan standardizovani minimum (standarizovan praksom savremenih demokratskih država) od najmanje 30 odsto zastupljenosti ženske populacije u zakonodavnim tijelima.

Kad je u pitanju starosna struktura, u Domu naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine nema mladih od 40 godina. U Predstavničkom domu Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine je takvih šest, ali nema niko mladi od 30 godina. Ovi su pokazatelji također negativni, jer značajan dio radno sposobne populacije nije zastupljen, a ne stvaraju se ni prepostavke za veće interesovanje mladih za izborne procese. Što se tiče obrazovne strukture, svi zastupljeni u oba doma imaju više ili visoko obrazovanje, dakle, slojevi radništva i seljaštva nisu zastupljeni. Iz ovoga je jasno da sastav Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine ne odgovara socijalnoj strukturi stanovništva.

U Domu naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine od sedamnaest Bošnjaka četiri su žene, od sedamnaest Hrvata jedna je žena i od jedanaest Srba šest je žena. Među sedam *ostalih* nema žena.

Obrazovna struktura Parlamenta Federacije, uključujući oba doma, takva je da prevladavaju obrazovani kadrovi, odnosno druge obrazovne kategorije stanovništva nisu zastupljene.

U Narodnoj skupštini Republike Srpske od osamdeset tri poslanika je devetnaest žena. Što se tiče starosne strukture, uvid u postojeće stanje pokazuje da se dob kreće od 30 do 60, sa prosječnom starostti od 45 godina.³⁶ Ovim je zastupljena u najvećem procentu tzv. srednja generacija, dok mladih kadrova nedostaje.

³⁵ Brošura *Parlamentarna skupština BiH 2002-2006*.

³⁶ www.narodnaskupstinars.net

U pogledu obrazovne strukture poslanika Narodne skupštine Republike Srpske, možemo zaključiti da je stanje identično onome u Federaciji Bosne i Hercegovine i na nivou države Bosne i Hercegovine.

5.6. Koji udio izbornog tijela glasa i u kojoj mjeri političke snage unutar i van zemlje prihvataju izborne rezultate?

Implementacija i negativni indikatori

Već u prvim mjesecima agresije na Republiku Bosnu i Hercegovinu, u Sarajevu kao glavnom gradu otvaraju se prvo otpravništva poslova i diplomatske misije, a potom i ambasade svih relevantnih država savremene političke scene. Uporedo s tim, u drugim gradovima Bosne i Hercegovine (Banja Luka, Mostar, Bihać) ustanovljavaju se generalni konzulati i konzulati pojedinih država. Na ovaj način su svi relevantni politički faktori van zemlje u mogućnosti da prate izborne procese od trenutka njihovoga zakazivanja, preko započinjanja izborne kampanje, izborne šutnje, dana glasanja, do objavlјivanja preliminarnih i konačnih rezultata izbora.

Mišljenja međunarodnih zvaničnika koja se odnose na protekle izbore u Bosni i Hercegovini u periodu 1996-2004. godine ukazuju da je evidentan napredak u procesu demokratizacije izbornog procesa i društva uopšte, što nailazi na podršku međunarodne zajednice. Međunarodni zvaničnici prisutni su i u procesu konstituisanja vlasti na taj način što se po preuzimanju dužnosti novoizabranih funkcionera uspostavljaju dinamični diplomatski odnosi, koji su prolazili kroz ciklične periode partnerstva i dominacije.

U ovome se ogleda donekle nekonzistentan stav međunarodnih zvaničnika naročito u pogledu preferiranja ove ili one političke opcije, pri čemu se prednost daje političkim snagama koje u datim uslovima više odgovaraju političkim interesima određenim grupacijama u samoj međunarodnoj zajednici.

Posebno bi bilo važno anulirati negativne uticaje neposrednog okruženja i smanjiti hegemonističke tendencije, koje su se u datum vremenskim uslovima nekada jače a nekada slabije ispoljavale i odražavale na teritoriji Bosne i Hercegovine, u konstelaciji njenih političkih odnosa. i pored nepostojanja potpisano bilateralan sporazuma sa Republikom Hrvatskom o dvojnome državljanstvu, bila su dodjeljivana dvojna državljanstva građanima Bosne i Hercegovine, koja su omogućavala učešće na izborima u Republici Hrvatskoj.

Na izborima u septembru 1998. godine izišlo je 70,74% biračkog tijela ili 1.879.338 birača.³⁷ Na izborima u novembru 2000. godine bilo je registrovanih birača 2.508.349; izašlo je na izbore 63,70% biračkog tijela ili 1.597.805 birača.³⁸

³⁷ www.electionguide.org

³⁸ www.electionguide.org

Tabela: 5.1 Opšti izbori 1998. godine

Izbori –godina	Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH	Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH
Opšti izbori 1998.	Izabrani iz F BiH <ul style="list-style-type: none"> • Koalicija za CD BIH 14 mesta • HDZ BIH 6 mesta • SDP BIH 4 mesta • Socijaldemokrati BIH 2 mesta • DNZ BIH 1 seat • NHI HKDU 1 mesta 	Izabrani iz RS <ul style="list-style-type: none"> • SDS Lista 4 mesta • Sloga 4 mjesta • Koalicija za CD BIH 3 mesta • SRS RS 2 mesta • Radikalna stranka RS 1 mjesto

Izvor: www.electionguide.com 15 septembar 2005.

Tabela: 5.2 Opšti izbori 1998. godine

Godina – izbori	Predstavnički dom Parlamentarne skupštine FBiH
Opšti izbori 1998. godine	Podjela mesta <ul style="list-style-type: none"> • Koalicija za CD BiH 68 mesta • HDZ BIH 28 mesta • SDP BIH 19 mesta • Socijaldemokrati BIH 6 mesta • NHI HKDU 4 mesta • DNZ BIH 3 mesta • HSP 2 mesta • BPS 2 mesta • Socijalistička partija RS 2 mesta • DS penzionera 2 mesta • BSP BIH 1 mjesto • Koalicija Centra 1 mjesto • HSS BIH 1 mjesto • BOSS – Bosanska stranka 1 mjesto

Izvor: www.electionguide.com, 15 septembar 2005.

Tabela: 5.2 Opšti izbori 1998. godine

Godina – izbori	Narodna Skupština Republike Srpske
Opšti izbori 1998.	Podjela mesta <ul style="list-style-type: none"> • SDS SRPSKIH ZEMALJA 19 mesta • KOALICIJA ZA CD BIH 15 mesta • SRPSKI NARODNI SAVEZ 12 mesta • SRPSKA RADIKALNA STRANKA RS 11 mesta • SOCIJALISTIČKA PARTIJA 10 mesta • SNSD – Milorad Dodik 6 mesta • Radikalna stranka RS 3 mesta • SRPSKA KOALICIJA ZA RS 2 mesta • SDP BIH 2 mesta • HDZ BIH 1 mjesto • NHI – HKDU 1 mjesto • KOALICIJA ZA KRALJA I OTADŽBINU 1 mjesto

Izvor: www.electionguide.com, 15 septembar 2005.

Tabela: 5.3 Opšti izbori 2000. godine

Godina – izbori	Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH – Izabrani iz F BiH	Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH – Izabrani iz RS a
Opšti izbori 2000	<ul style="list-style-type: none"> • Koalicija za CD BiH 14 mesta • HDZ BIH 6 mesta • SDP BIH 4 mesta • Socijaldemokrati 2 mesta • DNZ BIH 1 mjesto • NHI HKDU 1 mjesto 	<ul style="list-style-type: none"> • SDS Lista 4 mesta • Sloga 4 mesta • Koalicija za CD BiH 3 mesta • SRS RS 2 mesta • Radikalna stranka RS 1 mjesto

Izvor: www.electionguide.com, 15 septembar 2005.

Tabela: 5.4 Predsjednički izbori 2002. godine

Godina – izbori	Predsjedništvo Bosne i Hercegovine
Predsjednički izbori 2002. godine Registrovani glasači: 2.342.141 Ukupan broj glasačkih listića: 1.298.827 Potvrđeni glasovi: 1.210.315 Nevažeći glasački listići: 88.512	<ul style="list-style-type: none"> • Sulejman Tihić (ukupan broj potvrđenih glasova 192.661 i % ukupnog broja potvrđenih glasova 37,29%) • Dragan Čović (ukupan broj potvrđenih glasova 114.606 i % ukupnog broja potvrđenih glasova 61,52) • Mirko Šarović (ukupan broj potvrđenih glasova 180.212 i % ukupnog broja potvrđenih glasova 35,52%)

Izvor: www.electionguide.com, 15 septembar 2005.

Tabela: 5.5 Parlementarni izbori 2002. godine

Godina – izbori			
Parlementarni izbori 2002. godine			
• Registrovani glasači 2.342.141			
• Ukupan broj glasačkih listića: nije dostupno			
• Potvrdeni glasački listići: 686.003			
• Nevažeći glasački listići: nije dostupno			
Parlament 2002 (Federacija BiH)	Partija	Ukupan broj potvrdenih glasova i %	Mjesta
	SDA	232.325 tj. 32,4%	10
	SBIH	116.114 tj. 16,2%	5
	HDZ	114.207 tj. 15,9%	5
	SDP	112.258 tj. 15,6%	4
	BOSS	18.411 tj. 2,6%	1
	DNZ	16.454 tj. 2,3%	1
	HDU - Za boljšitak	16.053 tj. 2,2%	1
	NHI	13.820 tj. 1,9%	1
	OSTALI	28.774 tj. 4,2	
Parlament 2002 (Republika Srpska)	Partija	ukupan broj potvrdenih glasova i %	Mjesta
	SDS	172.544 tj. 33,7%	26
	SNSD	114.591 tj. 23,4%	19
	PDP	53.177 tj. 10,4%	9
	SDA	37.102 tj. 7,2%	6
	SBIH	19.976 tj. 3,9%	4
	SRS-RS	24.559 tj. 4,8%	4
	SPRS	22.126 tj. 4,3%	3
	Ostali	6.376 tj. 1,4%	12

Izvor: www.electionguide.com, 15 septembar 2005.

S obzirom na to da se organi vlasti konstituišu u skladu s izbornim rezultatima, svi izbori se mogu posmatrati prihvaćenim od strane organa vlasti, a samim tim i građana.

5.7. Koje se mjere poduzimaju da se riješe identifikovani problemi na ovom polju, te koji stepen političkog prioriteta i javne podrške one imaju?

U periodu od 1996. do 2004. godine u Bosni i Hercegovini je održano osam izbornih procesa, zaključno sa opštinskim izborima održanim oktobra 2004. godine. Prema Aneksu III Dejtonskog mirovnog sporazuma, međunarodna zajednica je do 2000. godine nadgledala izbore na svim nivoima vlasti. Nakon usvajanja Izbornog zakona u avgustu 2001. godine, opšti izbori 2002. godine bili su prvi čiju administraciju su vodile domaće vlasti. Izbori 2004. godine su bili prvi izbori koje su u potpunosti organizovale i finansirale bosanskohercegovačke vlasti. Na izborima su birani predstavnici za sva opštinska vijeća u Federaciji Bosne i Hercegovine i opštinske skupštine u Republici Srpskoj. Po prvi put glasači u Distriktu Brčko su direktno birali predstavnike Skupštine Distrikta Brčko, birani su po prvi put direktno i načelnici u opštinama. Na ovim opštinskim izborima korišteno je šest različitih izbornih sistema:

- proporcionalni sistem
- sistem većine
- skraćeni preferencijalni sistem
- proporcionalni sistem sa naknadnim indirektnim izborom
- proporcionalni sistem sa naknadnim direktnim izborom
- sistem indirektnoga izbora

Indikatori

Ovim je, nesumnjivo, u Bosni i Hercegovini uvedena maksimalna heterogenost postojećih izbornih sistema, što s jedne strane stvara konfuziju kod birača i povećava mogućnost greške pri glasanju, a to dovodi do povećanog broja nevažećih listića i time se smanjuje regularnost izbora. S druge strane, različiti izborni sistemi zahtijevaju dugotrajniju, komplikovaniju i skuplju edukaciju osoblja koje obavlja izborni proces.

Već pomenuta dobra strana posljednjih izbora jeste primjena otvorenih izbornih lista i različite vrste biračkih mesta za različite kategorije glasača, uključujući i mobilne glasačke kutije.

Izborni zakon iz 2001. godine je izmijenjen 2004. godine, s ciljem uvodenja neposrednog izbora načelnika, čime je ojačana direktna demokratija na lokalnoj razini. Pozitivan rezultat je to da su oba entiteta usvojila taj zakon u redovnoj parlamentarnoj proceduri, a nije ih nametnula međunarodna zajednica.

Primjena Zakona o sukobu interesa u institucijama Bosne i Hercegovine i Zakona o finansiranju izborne kampanje dodatno je opteretila Izbornu komisiju Bosne i Hercegovine, te bi u tom pravcu trebalo izvršiti potrebne korekcije u smislu formiranje potkomisije Izborne komisije, koje bi se specijalizovale za obavljanje određenih poslova i zadataka. Opštinske izborne komisije imaju od 3 do 5 članova, što bi trebalo nivelirati tako da sve one imaju isti broj članova. Također na nivou države Bosne i Hercegovine treba ustanoviti jedinstveni postupak za odabir članova biračkih odbora.

Potrebno je izdati odredbu koja će osigurati da su sastanci Vijeća za izborne pritužbe i prigovore otvoreni i za posmatrače, kao i sastanci Izborne komisije Bosne i Hercegovine.

Nažalost, ne poduzimaju se konkretne mjere u kontekstu rješavanja postojećih problema, tako da je potrebno uložiti više znanja, energije i finansijskih sredstava u edukaciji državnih organa, pa i šire javnosti, kako bi se preporučene mjere ostvarile. Naravno, sve ovo nije moguće bez temeljiti reforme cjelokupnoga ustavnog uredenja Bosne i Hercegovine.

Bibliografija:

Misita, Nevenko. *Osnovi prava Evropske Unije*, Sarajevo: Magistrat, 2002.

Preporuka BR. R (99) 15 Ministarskog odbora državama članicama o mjerama vezanim za medijsko izvještavanje o predizbornoj promidžbi

Preporuka BR. R (97) 21 Ministarskog odbora državama članicama o medijima i promicanju kulture tolerancije

Evropski institut za medije. *Aktuelne evropske odluke i preporuke o medijima*, Evropska komisija, 2000.

Međunarodni pakto o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine.

Lokalni izbori 2004. godine - naučene lekcije, Zaključci sa stručno-naučne konferencije. Jahorina: 26-28. april 2005.

Izborna komisija. *Uputstvo o procedurama za kreditiranje posmatrača za izbore u BiH* donesen 13.05.2003. <<http://www.qry.izbori.ba>>. (juni 2005)

Zakoni

Ustav Bosne i Hercegovine

Ustav Federacije

Ustav Republike Srpske

Statut Brčko Distrikta (Službeni glasnik Brčko Distrikta br. 01/00)

Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (Službeni glasnik Bosne i Hercegovine br. 6/99)

Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske (Službeni glasnik Republike Srpske br. 101/04)

Zakon o principima lokalne samouprave Federacije Bosne i Hercegovine (Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine br. 6/95)

Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH (Službeni glasnik Bosne i Hercegovine br. 13/02)

Zakon o Vijeću ministara BiH (Službeni glasnik Bosne i Hercegovine br. 38/02)

Zakon o finansiranju političkih partija (Službeni glasnik Bosne i Hercegovine 49/00)

Zakon o Vladi Republike Srpske (Službeni glasnik Republike Srpske br. 3/97)

Izborni zakon Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik Bosne i Hercegovine br. 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04 i 25/05)

Izborni zakon Brčko Distrikta (Službeni glasnik Brčko Distrikta br. 20/03)

Zakon o direktnom izboru načelnika u Federaciji Bosne i Hercegovine (Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, br. 20/04)

Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi Misija za BiH - Privremena Izborna Komisija. *Pravilnik i propisi Privremene izborne komisije*. (Službeni glasnik Bosne i Hercegovine br. 18/00)

Izborna komisija. *Pravilnik o medijskom predstavljanju političkih subjekata u izbornom periodu*. 28. juni, 2004. <<http://www.izbori.ba>>.

Pravilnik o vođenju centralnog biračkog spiska i registracije birača (26. april 2004. godine), Izborna komisija. *Pravilnik o načinu glasanja i brojanja glasačkih listića* (16. juli, 2004.) <<http://www.izbori.ba>>

Izborna komisija. *Pravilnik o procedurama verifikacije i načinu brojanja glasova u glavnom centru za brojanje u Sarajevu* (13. maj, 2003) <<http://www.izbori.ba>>

Izborna komisija. *Pravilnik o objavi preliminarnih i potvrdi izbornih rezultata* (28. septembar, 2004.) <<http://www.izbori.ba>>

Sporazum o izborima (Aneks 3 Opštег okvirnog sporazuma za mir u BiH)

Izborna komisija. *Pravilnik o ovjeri političkih stranaka, nezavisnih kandidata, koalicija i listi nezavisnih kandidata za učešće na izborima* (13. maj, 2003) <<http://www.izbori.ba>>

Vijeće Evrope. *Evropska povelja o lokalnoj samoupravi* (15. oktobar, 1985)

Poslovnik o radu Vlade FBiH (Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine br. 25/03)

Pravilnik o ovjeri političkih stranaka, nezavisnih kandidata, koalicija i listi nezavisnih kandidata za učešće na izborima maj 2003, april-maj 2004. godine

Preporuka BR. R (99) 15 Ministarskog odbora državama članicama o mjerama vezanim za medijsko izvještavanje o predizbornoj promidžbi;

Preporuka BR. R (97) 21 Ministarskog odbora državama članicama o medijima i promicanju kulture tolerancije

Web stranice

<http://www.oscebih.org> (OSCE Misija u BiH)

<http://www.ohr.int> (Ured visokog predstavnika u BiH)

<http://www.izbori.ba> (Izborna komisija BiH)

<http://www.ifes.org> (IFES)

<http://www.aeobih.com.ba> (Udruženje izbornih zvaničnika BiH/Association of Election Officials in BiH)

<http://www.fbihvlada.gov.ba> (Vlada Federacije BiH)

<http://www.vladars.net> (Vlada Republike Srpske)

<http://www.narodnaskupstinars.net> (Narodna skupština Republike Srpske)

<http://www.parlamentfbih.gov.ba> (Parlament Federacije BiH)

<http://www.vijeceministara.gov.ba> (Vijeće ministara BiH)

<http://www.electionguide.org> (Election Guide)

* Zahvaljujem se dr Šukriji Bakšiću, docentu Pravnog fakulteta Univerziteta u Sarajevu, i sudiji Opštinskog suda Visoko Enisu Behluloviću na njihovim komenatrima i doprinosu koji su dali da ovaj rad bude što bolji.

6. Demokratska uloga političkih stranaka*

Da li stranački sistem pomaže funkcionisanju demokracije?

Autor: Rebeka Kotlo

6.1. Koliko se slobodno stranke mogu osnivati, regrutovati članove i voditi izborne kampanje?

6.1.1. Zakoni

Sloboda udruživanja i organizovanja u političke stranke

Pravo na udruživanje, pravo na političko udruživanje, te slobodno izražavanje političke volje građana putem izbora, osnivanje i djelovanje političkih stranaka, formulisanje političkih programa, pristupanje političkim strankama i izborne procedure i kampanje, regulisani su ustavima Bosne i Hercegovine, Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske, Statutom Distrikta Brčko, Zakonom o političkim organizacijama¹ i Izbornim zakonom BiH.² Budući da Ustav BiH inkorporira određen broj međunarodnih konvencija, ugovora i drugih pravnih akata, politička prava i slobode u ovoj zemlji regulišu još i Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima (Preamble Ustava BiH), Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima iz 1966. i Opcioni protokoli uz taj Pakt iz 1966. i 1989. (Aneks I uz Ustav BiH), te Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (član 2. st. 2 Ustava BiH).

U Ustavu BiH (član 1. st. 2) navodi se da je BiH demokratska država koja funkcioniše u skladu sa zakonom i na osnovu slobodnih i demokratskih izbora. Dalje, u članu 2. st. 3 Ustava BiH svim licima na teritoriji BiH garantuje se uživanje ljudskih prava, koja uključuju i slobodu mirnog okupljanja i udruživanja s drugima, te nediskriminaciju. Zabrana diskriminacije i po osnovu političkog mišljenja, koja bitno doprinosi slobodi izražavanja političkog mišljenja i djelovanja, sadržana je u odredbi Ustava BiH o nediskriminaciji. Odredba o nediskriminaciji osigurava «uživanje prava i sloboda predviđenih Ustavom BiH i Aneksom I svim licima u Bosni i Hercegovini bez diskriminacije po bilo kojem osnovu kao što je pol, rasa, boja, jezik, vjera, političko i drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, povezanost s nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili drugi status». Odredbe istog značenja sadržane su i ustavima oba entiteta i Statutu Distrikta Brčko.

Formiranje, članstvo, djelovanje, finansiranje, kandidovanje i vodenje izborne kampanje od strane političkih stranaka detaljno se uređuje Pravilima i propisima Privremene izborne komisije (PIK-a),³ Zakonom o finansiranju političkih stranaka,⁴ pravilnicima o godišnjim i periodičnim finansijskim izvještajima političkih stranaka,⁵ Pravilnikom o ovjeri političkih stranaka, nezavisnih kandidata, koalicija i listi nezavisnih kandidata za učešće na izborima,⁶ statutima političkih stranaka (posebno u odredbama relevantnim za osnivanje, članstvo, djelovanje i finansiranje političkih stranaka), te drugim pravnim aktima koji uređuju status i djelovanje političkih stranaka u BiH.

¹ Zakon o političkim organizacijama, *Službeni list SRBiH* br. 27/91.

² Izborni zakon BiH, *Službeni glasnik BiH* br. 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, i 20/04, 25/05.

³ Pravila i propisi PIK-a (uz izbore 2000), *Službeni glasnik BiH*, br. 18/00.

⁴ Zakon o finansiranju političkih stranaka, *Službeni glasnik BiH* br. 49/00.

⁵ Pravilnici o godišnjim i periodičnim finansijskim izvještajima političkih stranaka (iz 2004. godine).

⁶ Pravilnik o ovjeri političkih stranaka, nezavisnih kandidata, koalicija i listi nezavisnih kandidata za učešće na izborima (iz maja 2003., te aprila i maja 2004. godine).

Korištenje medija u izborne svrhe i ponašanje medija tokom izbornih kampanja regulisano je Pravilnikom o medijskom predstavljanju političkih subjekata u izbornom periodu.⁷

Zakonom o političkim organizacijama garantovana je sloboda građana da se politički organizuju i s tim ciljem osnivaju političke organizacije. Političke organizacije su, prema Zakonu, organizacije u koje se građani slobodno i dobrovoljno organizuju radi ispoljavanja političkih aktivnosti i ostvarivanja političkih ciljeva. Prema pozitivnoj zakonskoj regulativi,⁸ u BiH se ne mogu osnivati niti djelovati političke organizacije/stranke čiji su statutarni i programski ciljevi i način njihovog ostvarivanja usmjereni na nasilnu promjenu Ustavom utvrđenog uredenja, ugrožavanje teritorijalne cjelovitosti i nezavisnosti, suvereniteta, kršenje Ustavom zagarantovanih prava i sloboda, te raspirivanje nacionalne, rasne i vjerske mržnje i netrpeljivosti. Takođe iz istih razloga se političkoj stranci zabranjuje rad.

Osnivanje i članstvo političkih stranaka

Za osnivanje političke organizacije potrebno je najmanje 50 punoljetnih građana/državljana BiH - osnivača, koji na osnivačkoj skupštini političke organizacije/stranke donose odluku o osnivanju, statut i programsku orientaciju, odnosno program, nakon čega se podnosi prijava za upis u registar kod nadležnog suda. Politička organizacija stiče pravo da djeluje tek nakon upisa u registar, osim vršenja poslova radi osnivanja stranke. Političke organizacije se organizuju na teritorijalnom principu i njihov rad je javan, osim u slučajevima određenim statutom političke stranke. Mogu obavljati privrednu i drugu djelatnost u skladu sa zakonom i udruživati se u saveze i druge oblike udruživanja političkih organizacija i učlaniti se u međunarodnu organizaciju. U pogledu regrutovanja članstva Zakon o političkim organizacijama određuje da svaki punoljetni građanin može, pod jednakim uslovima i u skladu sa statutom, postati član političke organizacije, te navodi da samo državljeni BiH mogu biti članovi.⁹ Izborni zakon BiH (kao i Pravila i propisi PIK-a) izričito zabranjuje nadležnim organima svih nivoa vlasti da vrše diskriminaciju osoba zbog pripadnosti nekoj političkoj stranci ili koaliciji, ili zbog podrške nezavisnom kandidatu ili listi nezavisnih kandidata.¹⁰

Statuti stranaka uglavnom predvidaju da član stranke može postati punoljetna i poslovno sposobna osoba, državljanin BiH, koji prihvata Statut i Programska načela stranke i potpiše pristupnicu, što je u skladu sa pozitivnom zakonskom regulativom. Samo jedan od statuta stranaka u BiH dostupnih i analiziranih za potrebe ovog rada predviđa 16 godina starosti za članstvo u stranci, što nije u skladu sa Zakonom o političkim organizacijama, koji izričito zahtijeva punoljetnost članova. Izborni zakon BiH i Pravila i propisi PIK-a propisuju ograničenja u pogledu članstva, posebno funkcionera političkih stranaka, koja se u osnovi svode na to da politička stranka ili koalicija ne ispunjava uslove za učešće na izborima sve dok ima na funkciji ili položaju u stranci osobu koja je na izdržavanju kazne izrečene od Međunarodnog suda za ratne zločine u bivšoj Jugoslaviji, ili je pod optužnicom Suda a nije se povinovala naredbi da se pojavi pred Sudom. Takođe, zabrana kandidovanja na izborima odnosi se i na osobe osudene za povredu humanitarnog prava, osobe koje vrše nespojive funkcije (dok ne podnesu ostavke na položaj), osobe koje vrše izabrane funkcije u drugoj državi (dok ne vrate drugi mandat), bespravne korisnike nekretnina u vlasništvu raseljenih ili izbjeglih osoba, ili stana na kojem postoji stanarsko pravo raseljenih ili izbjeglih osoba, a koji oni ne napuste u propisanom roku, te na izabrane zvaničnike radi sukoba interesa.¹¹

⁷ Pravilnik o medijskom predstavljanju političkih subjekata u izbornom periodu, od 28 juna.2004.

⁸ Zakon o političkim organizacijama, *Službeni list SRBiH* br. 27/91.

⁹ Vidjeti članove 2, 3, 4, 11, 13, 5, 6, 8 i 11.2. Zakona o političkim organizacijama, *Službeni list SRBiH* br. 27/91.

¹⁰ Vidjeti član 1.12 Izbornog zakona BiH, *Službeni glasnik BiH* br. 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, i 20/04, 25/05 i član 113. Pravila i propisa PIK-a, *Službeni glasnik BiH* br. 18/00.

¹¹ Vidjeti član 1.6., 1.7. i 1.8. Izbornog zakona BiH, *Službeni glasnik BiH* br. 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, i 20/04, 25/05 i članove 104-109. Pravila i propisa PIK-a, *Službeni glasnik BiH*, br. 18/00.

Vodenje i finansiranje izborne kampanje¹²

Zakon o političkim organizacijama ne reguliše izravno vođenje izborne kampanje, ali navodi «ispoljavanje političkih aktivnosti i ostvarivanje političkih ciljeva», što se u slučaju političkih stranaka odnosi na učestvovanje na izborima i osvajanje vlasti putem izbora, te učešće u izbirnoj kampanji. Zakonom je garantovana potpuna sloboda svih političkih stranaka, koalicija, kao i nezavisnih kandidata i drugih učesnika u izbornom procesu da tokom izborne kampanje vrše izborne aktivnosti na teritoriji cijele BiH, a nadležni organ je dužan osigurati slobodu kretanja kandidata, pristalica i birača tokom cijelog izbornog procesa.

Da bi učestvovala na izborima, politička stranka mora, uz ispunjenje svih uslova i predočenje sve potrebne dokumentacije, biti ovjerena od Izborne komisije BiH. Prema Pravilniku o ovjeri političkih stranaka, nezavisnih kandidata, koalicija i listi nezavisnih kandidata za učešće na izborima, uz prijavu za ovjeru, političke stranke moraju priložiti: rješenje o upisu u registar stranke, određeni broj potpisa podrške registrovanih birača (3.000 za izbore na nivou BiH, 2.000 na nivou entiteta, 500 na nivou kantona, 100 za općinsko vijeće), potvrdu o uplati takse za ovjeru (10.000 KM za izbore na nivou BiH, 5.000 KM na nivou entiteta, 2.000 KM na nivou kantona, 1.000 KM na nivou općine ili Distrikta Brčko), finansijski izvještaj za period od tri mjeseca prije podnošenja prijave za ovjeru i spisak izbornih jedinica u kojima politička stranka namjerava podnijeti kandidacijske liste.¹³

Poglavlje 7 Izbornog zakona BiH i Poglavlje 700 Pravila i propisa PIK-a utvrđuju Pravila poнашanja za političke stranke, koalicije, liste nezavisnih kandidata i nezavisne kandidate. Politički subjekti imaju pravo voditi izbornu kampanju, organizovati i održavati javne skupove na kojima mogu slobodno iznositi svoje stavove kako bi stekli podršku birača, i štampati i dijeliti plakate, postere i druge materijale u vezi sa izbornom kampanjom. Pri tome su nadležni državni organi dužni osigurati ravnopravan tretman svim političkim subjektima da koriste javna mjesta i objekte za potrebe izborne kampanje, uključujući održavanje skupova, izlaganje oglasa, plakata, postera i drugog sličnog materijala.

U pogledu finansiranja izborne kampanje, Izborni zakon (kao i Pravila i propisi PIK-a) određuje da su svi politički subjekti dužni podnijeti Izbornoj komisiji i finansijski izvještaj za period od dana podnošenja prijave za ovjeru za učešće na izborima do dana ovjere rezultata izbora. Svaki politički subjekt smije prikupljati sredstva samo u skladu sa zakonom i nijedan ne smije potrošiti više od 1 KM po biraču u svakom izbornom krugu, a broj birača unesenih u Centralni birački spisak objavljuje Izborna komisija BiH 90 dana prije izbora.¹⁴

Prema odredbama Izbornog zakona, Poglavlje 16 o medijima, svi elektronski mediji će u toku predizborne kampanje ravnopravno i fer predstavljati političke subjekte i informisati javnost u vezi s kampanjom i izbornim procesom, te obezbijediti mjesec dana prije izbora besplatno direktno obraćanje subjekata javnosti. Pravilnik o medijskom predstavljanju političkih subjekata u izbornom periodu obavezuje elektronske medije na pokrivanje predizbornih aktivnosti političkih subjekata, i pritom objavljivanje činjenično tačnih, potpunih, poštenih, pravičnih i nepristrasnih informacija. Regulatorna agencija za komunikacije (RAK), kao organ nadležan za praćenje elektronskih medija, svaki slučaj nepridržavanja odredbi Pravilnika proslijediće na dalje postupanje Izbornom vijeću za prigovore i žalbe.

¹² Ovu sekciju potrebno je promatrati u kontekstu Poglavlja 5 - Slobodni i pravedni izbori.

¹³ Vidjeti član 1.11 Izbornog zakona BiH, *Službeni glasnik BiH* br. 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, i 20/04, 25/05 i član 7. Pravilnika o ovjeri političkih stranaka, nezavisnih kandidata, koalicija i listi nezavisnih kandidata za učešće na izborima (iz maja 2003., te aprila i maja 2004. godine).

¹⁴ Vidjeti član 15.1 Izbornog zakona BiH, *Službeni glasnik BiH* br. 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, i 20/04, 25/05 i član 1601. Pravila i propisa PIK-a, *Službeni glasnik BiH*, br. 18/00.

Politički spotovi ne mogu se emitovati neposredno prije, u toku, ili nakon emisija vijesti, niti će biti uopće emitovani ako svojim tonom i sadržajem nose jasan i neposredan rizik od podsticanja etničke ili vjerske mržnje između zajednica u BiH, ili koji bi, na osnovu bilo čijeg razumnog suda, mogao izazvati nasilje, nered i nemire ili bi mogao podstaknuti kriminal ili kriminalne radnje, uzrokovati javnu štetu (smrt, povredu, štetu nanесenu imovini ili drugu vrstu nasilja, ili skretanje policijskih aktivnosti i medicinskih usluga ili aktivnosti drugih službi za održavanje javnog reda sa njihovih uobičajenih dužnosti. Mediji ne smiju objavljivati rezultate ispitivanja javnog mnjenja u vezi s glasanjem i izborima u periodu od 72 sata prije izbora, niti medijski pokrivati bilo kakve političke aktivnosti tokom perioda predizborne šutnje.

Ograničenja koja se odnose na vođenje izborne kampanje mogu se posmatrati i s aspekta pravila ponašanja političkih subjekata u izbirnoj kampanji.¹⁵ Prema ovim pravilima, političkim subjektima i njihovim pristalicama zabranjeno je u izbirnoj kampanji: uklanjati, prekrivati, oštećivati ili mijenjati štampane oglase, plakate, postere ili druge materijale drugih političkih subjekata u izbornom procesu, ometati njihove skupove, sprječavati novinare da profesionalno obavljaju svoj posao, podsticati na glasanje osobu koja nema pravo glasa, podsticati osobe da glasaju više puta na istim izborima ili da glasaju u ime druge osobe, koristiti se jezikom mržnje, nasilja i objavljavati ili upotrebljavati materijale koji mogu tako djelovati, te kršiti predizbornu šutnju. Prema Pravilima i propisima PIK-a, Izborna apelaciona potkomisija, odnosno prema odredbama Izbornog zakona BiH - Izboro vijeće za prigovore i žalbe, nadležno je sankcionisati svaki politički subjekt zbog povrede navedenih propisa i zakona.

6.1.2. Implementacija i negativni indikatori

Karakter stranačkog sistema u BiH

Višestrački sistem u Bosni i Hercegovini odlikuju karakteristike segmentiranog pluralizma (visoko fragmentiran, jako ideološki polariziran i kompetitivno centrifugalan),¹⁶ sa relativno velikim brojem političkih stranaka i tzv. «vajmarskim sindromom», koji se ogleda u «razdrobljenosti, nefunkcionalnosti i neefikasnosti demokratskih snaga».¹⁷ Pogledamo li političku scenu u BiH, možemo zaključiti da «političke stranke nemaju još uvijek potreban broj izgrađenih, ospozobljenih, kvalifikovanih i profesionalnih političara i ne uspijevaju da svoje napore usklade sa drugim akterima političkog i demokratskog života u BiH, posebno sa sindikatima, profesionalnim, interesnim, humanim i sličnim asocijacijama, medijima i slično».¹⁸

Na političkoj sceni u Bosni i Hercegovini, od njenog osnivanja pa do danas prisutna je govo neprekinuta dominacija tri nacionalne stranke, Stranke demokratske akcije (SDA), Srpske demokratske stranke (SDS) i Hrvatske demokratske zajednice (HDZ), odnosno stranaka bošnjačkog, srpskog i hrvatskog naroda u BiH. Na prvim demokratskim i višestračkim izborima 1990. godine, ove tri stranke odnijele su absolutnu pobjedu, osvojivši oko 75% mandata:

¹⁵ Vidjeti Poglavlje 7 Pravila ponašanja za političke stranke, koalicije, liste nezavisnih kandidata i nezavisne kandidate Izbornog zakona BiH, *Službeni glasnik BiH* br. 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, i 20/04, 25/05.

¹⁶ Sartori višestračke sisteme nastoji tipološki izdiferencirati pomoću dva mjerila: stranačke fragmentacije, koja obuhvata broj i veličinu stranaka u zakonodavnom tijelu, i ideološke distance među strankama, pod kojom podrazumijeva položaje na ljestvici lijevo-desno. Vidjeti: Giovanni Sartori, *Stranke i stranački sustavi, Analitički okvir*, Svezak I, Politička kultura, Zagreb 2002, str. 342. Vidjeti stranački sastav zakonodavnih tijela u BiH, sekcija 6.2.2.

¹⁷ Vidjeti: Prof.dr Ćazim Sadiković, «Uloga političkih stranaka u funkcioniranju države BiH (Uvodna riječ)», u *Ljudska prava*, Revija za ljudska prava, Godina 4, broj 1-2, Sarajevo, 2003, str. 7. i 8.

¹⁸ Ibid.

Tabela 6.1: Raspodjela mandata u procentima. Izbori 1990.

Stranka demokratske akcije (SDA)	skoro 30% (1.888) mandata
Srpska demokratska stranka (SDS)	oko 28% (1.801) mandata
Hrvatska demokratska zajednica (HDZ)	oko 17% (1.085) mandata
Sve ostale stranke i koalicije	oko 25% mandata

Na ove izbole izašlo je petnaest stranaka ili koalicija, za čije kandidate je glasalo 2.300.000 birača, a njihovim glasovima izabrano je 6.419 vijećnika na svim nivoima vlasti.

Na prvim sljedećim općim izborima održanim sedam godina kasnije, poslije rata, ponovo su nacionalne stranke osvojile najveći broj mandata, ukupno oko 66%, mada je zabilježen porast podrške birača za oko 10% ostalim strankama, koalicijama i nazavisnim kandidatima (SDP, Združena lista i ostale stranke, koalicije i nezavisni kandidati):

Tabela 6.2: Raspodjela mandata u procentima. Izbori 1996.

Koalicija za cjelovitu i demokratsku BiH (SDA, Stranka za BiH, Građanska demokratska stranka i Liberali)	33% mandata
SDS	oko 20% mandata
HDZ	13% mandata
Socijaldemokratska partija (SDP)	blizu 4% mandata
Združena lista	oko 1%mandata
Sve ostale stranke, koalicije i nezavisni kandidati	preko 27% mandata

Na ove izbole izašlo je 2.174.592 birača (oko 61% potencijalnog biračkog tijela) koji su glasali za 135 općina u oba entiteta, a na izborima se glasalo za 92 stranke, osam koalicija i 155 nezavisnih kandidata.¹⁹

Na posljednjim općim izborima, održanim 2002. godine²⁰, u Predstavničkom domu Parlamentarne skupštine BiH od 42 mandata, nacionalne stranke SDA, HDZ-Hrvatski demokršćani (HDZ-HD) i SDS osvojile su ukupno 19 mandata (oko 45% mandata), a sve ostale stranke (13 stranaka) zajedno 23 mandata (oko 55%mandata):

Tabela 6.3: Raspodjela mandata u Predstavničkom domu u Parlamentarnoj skupštini BiH u procentima. Opći izbori 2002.

SDA	9 mandata (oko 21%)
HDZ-Hrvatski demokršćani	5 mandata (oko 12%)
SDS	5 mandata (oko 12%)
Ostalih 13 stranaka	23 mandata (oko 55%)

Na istim izborima, u Zastupničkom domu Federacije BiH, od 98 mandata, nacionalne stranke, odnosno SDA i koalicija Hrvatska demokratska zajednica-Hrvatski demokršćani-Hrvatska narodna zajednica (HDZ-HD-HNZ) osvojile su ukupno 48 mandata (oko 49%), a ostalih 16 stranaka 50 mandata (oko 51%).

Tabela 6.4: Raspodjela mandata u Zastupničkom domu FBiH u procentima. Opći izbori 2002.

SDA	32 mandata (oko 33%)
Hrvatski demokršćani-Hrvatska narodna zajednica (HDZ-HD-HNZ)	16 mandata (oko 16%)
Ostalih 16 stranaka	50 mandata (oko 51%)

¹⁹ Ermin Čengić, «Pola desno, četvrt lijevo» *Dani*, br. 150, 14. april/travanj 2000, www.bhdani.com/archiva/150/t1504.html, 12. avgusta 2005.

²⁰ Za detaljniji prikaz raspodjele mandata u zakonodavnim tijelima BiH vidjeti sekciju 6.2.2.

Takode na izborima 2002. godine, od 83 mandata u Narodnoj skupštini Republike Srpske, nacionalne stranke SDS i SDA osvojile su ukupno 32 mandata (oko 39%), a ostalih 16 stranaka 51 mandat (oko 61%):

Tabela 6.5: Raspodjela mandata u Narodnoj skupštini RS u procentima. Opći izbori 2002.

SDS	26 mandata (oko 31%)
SDA	6 mandata (skoro 8%)
Ostalih 16 stranaka	51 mandat (oko 61%)

Pored nacionalnih, tj. etnički definiranih političkih stranaka, u Bosni i Hercegovini postoji i blok političkih stranaka generalno građanske orientacije, u koji spadaju stranke koje imaju multietnički sastav i građanina kao individua za osnovu svoga članstva, a pretežno su socijaldemokratskog i liberalnog usmjerenja. Ove stranke, njih više od 50, programski se međusobno bitno ne razlikuju, mada je socijalno-interesna razlika među njima veoma prisutna. Međutim, teško je ovu grupu stranaka smatrati koliko-toliko organizovanim građanskim *blokom stranaka u BiH*, budući da je građanska opcija razdrobljena, nesložna, otvorena za povremeno koaliranje s pojedinim nacionalnim strankama, i kao takva ne postiže bitan uticaj na javno mnjenje u Bosni i Hercegovini. Pored toga, građanski blok stranaka pati i od velikih razlika u snazi i organizaciji stranaka, sa nekoliko snažnih i relativno brojnih stranaka i velikim brojem stranaka kojima nedostaje jedan ili više osnovnih odlika moderne političke stranke.²¹ Kod određenog broja ovih stranaka evidentna je pojava personalnih ambicija njihovih voda, tako da se te partije u javnosti ponekad smatraju oruđem za ostvarivanje političkih ciljeva jednog ili nekolicine njihovih osnivača ili lidera.

Karakteristike i organizacija političkih stranaka

Političke stranke u BiH, bez obzira na svoju ideološku i programsку orientaciju, imaju neke zajedničke karakteristike: većina uglavnom aspirira na status masovne²² integracijske stranke, ali i sa uočljivim pojedinim karakteristikama *catch-all* stranke.²³ Mogu se podijeliti na stranke *statu-*

²¹ «Mnoge od ovih stranaka nemaju relevantno članstvo i organizacionu strukturu, međusobno skoro da ne saraduju i svaki lider pokušava sebi biti dovoljan. Male stranake u pravilu preferiraju interes svoga vodstva, dakle, uže interes rukovodne skupine... Sve građanske stranake imaju istovjetan odnos naspram istorijski relevantnih pitanja za političku budućnost bosanskohercegovačkog društva (pitanja integriteta i državnosti BiH, obnove multietničke strukture BiH, ekonomskih reformi, ustavne ravnopravnosti naroda na cijelom prostoru države, integracije BiH u Evropsku uniju i NATO savez)...» prof.dr Mirko Pejanović, «Uloga političkih stranaka u funkcionisanju države Bosne i Hercegovine - Kako politički pluralizam u BiH prilagoditi standardima Evropske unije?» Izlaganje na kolokviju Instituta za ljudska prava Pravnog fakulteta Univerziteta u Sarajevu, održanog 6. aprila 2003. o temi «Uloga političkih stranaka u funkcionisanju države», objavljeno u *Ljudska prava*, Revija za ljudska prava, godina 4, broj 1-2, Sarajevo, 2003., str. 12.

²² Postoje brojni kriteriji prema kojima je moguće vršiti klasifikacije političkih stranaka:

1. Po otvorenosti prema prijemu novih članova na kadrovske i masovne 2. Po odnosu prema postojećem političkom poretku na stranke statusa quo, reformističke i revolucionarne 3. Po prirodi unutarstranačkog režima na demokratske i autokratske 4. Po odnosu unutarstranačkih grupacija na monopolističke i pluralističke (stranačka krila, frakcije i sekte) 5. Po odnosu lokalnih i centralnih organa na centralističke i decentralističke 6. Prema klasnoj strukturi na radničke i buržoaske 7. Prema programskoj orientaciji na «stranke mišljenja» i «ideološke stranke». Vidjeti: Ćazim Sadiković, *Politički sistemi*, Sarajevo, 2004, str. 62.

U masovnim birokratskim strankama središnju ulogu ima birokracija koja obavlja političko-administrativne poslove; to su članske stranke s jakom vertikalnom organizacijom i osloncem na vlastito biračko tijelo; njima dominiraju stranačke vode i kolektivno vodstvo, finansiraju se iz članarina i «kolateralnih aktivnosti» i naglašene su ideologija i središnja uloga «stranačkih vjernika». Vidjeti: Giovanni Sartori, *Stranke i stranački sustavi, Analitički okvir*, Svezak I, Politička kultura, Zagreb 2002, str. 343.

²³ Poput: jačanja uloge i utjecaja voda i vodećih skupina u stranci, slabljenja uloge i utjecaja pojedinačnih članova stranke, potiskivanja *classee gardée*, napose klasno-socijalne i denominacijske klijentele u korist reputacije birača iz cjelokupnog stanovništva. Vidjeti: Giovanni Sartori, *Stranke i stranački sustavi, Analitički okvir*, Svezak I, Politička kultura, Zagreb 2002.

sa quo (poput nacionalnih stranaka, posebno vladajućih) ili reformističke (kao opozicione stranke poput Liberala i SDP-a), dok u BiH nema revolucionarnih stranaka. U BiH postoje protivsistemske stranke.²⁴ Protivsistemske stranke u BiH, sa stajališta kriterija koje daje Sartori, su one stranke koje se zalažu za promjenu političkog režima u BiH, konkretnije promjenu Daytonskog ustava (Ustava BiH). Po ovom kriteriju protivsistemske stranke su npr. SDA, u nešto manjoj mjeri HDZ, Stranka za BiH, SDP i neke druge, *manje* stranke. Najizrazitije stranke koje se zalažu za *status quo*, odnosno koje se protive promjenama Ustava BiH, jesu stranke iz Republike Srpske, posebno SDS. Prema navedenom kriteriju, ove stranke bi se mogle označiti režimskim. Međutim, od pojmove *režimske* i *antirezimske* treba razlikovati pojmove *državne* i *protivdržavne* stranke. *Državne* stranke bile bi one stranke koje se zalažu za promjene Ustava BiH s ciljem jačanja institucija države BiH i za funkcionalno ustrojstvo države. Suprotno ovim, *protudržavne* stranke bi bile one stranke koje se zalažu za *status quo*, a posebno one stranke koje svojim političkim djelovanjem kroz organe vlasti (parlament, vlade) *opstruiraju* donošenje zakona i drugih odluka, te na taj način usporavaju politički, društveni i svaki drugi razvoj BiH.

Iako po stranačkoj dokumentaciji pretežno ili potpuno demokratske,²⁵ (demokratski se biraju stranački organi od najnižih do najviših, a vrhovnim stranačkim organom smatra se najširi, demokratski biran stranački forum - kongres stranke, koji iz svog sastava bira najviši stalni stranački organ odgovoran kongresu), ipak se pri implementaciji (unutar)stranačke politike²⁶ pokazalo da mnoge političke stranke u pojedinim slučajevima pokazuju autokratske tendencije. Stranke su decentralizovane na osnovu teritorijalnog principa uređenja, na što su uostalom po Zakonu obavezne. Van svog sjedišta stranke su organizovne u razne vidove osnovnih organizacija, ogranaka, koji su uobičajeno, u okviru svojih nadležnosti, samostalni u radu, ali viša tijela izuzetno mogu izdavati obavezna uputstva i druge mjere za usmjeravanje rada nižih tijela. Ovo ostavlja dovoljno prostora za eventualne zloupotrebe prava i neopravданo ograničavanje rada i samostalnosti nižih organizacionih oblika političkih stranaka, kako bi se očuvala «jaka centralna vlast i kontrola» u stranci.

U većini političkih stranaka u BiH postoje stranačka krila, odnosno frakcije u pojedinim slučajevima, što je u određenim slučajevima rezultiralo u podjelama stranaka, odnosno odvajanju frakcija i formiranju novim stranaka slične orijentacije kao i matična stranka. Većina stranaka su ideološke, pragmatičnih stranaka je malo, a postoji i manji broj stranaka koje imaju obilježja i ideološke i pragmatične stranke. Usmjerene su i na promovisanje ideja i na ostvarivanje moći i dobiti.

²⁴ Prema Sartoriju, «protusistemska opozicija temelji se na sustavu uvjerenja koji ne dijeli vrijednosti političkog poretka u kojem djeluje. Protusistemske stranke predstavljaju stranu ideologiju, pokazujući da je neki politički poredak suočen s maksimalnom ideološkom distancicom. Protusistemski ni u kojem slučaju nije ekvivalent *revolucionarnom*. Ako je cilj neke stranke priprema za revoluciju, tek tada je možemo nazvati revolucionarnom strankom.»

²⁵ «...Postoje mnoge razlike između normativnog i stvarnog u pogledu djelovanja političkih stranaka. Stranački dokumenti su puni demokratičnosti... Ponegdje se pod novim imenom, obavezno sa prefiksom demokratski, kriju stvarni odnosi i procesi, a često i kadrovi koji teško unose inovacije u rad stranaka.» Dr. Bećir Macić, Opći uslovi za konstituiranje višestranačkog sistema u BiH, referat na Kolokviju Uloga političkih stranaka u funkcionisanju države, održanom 6. aprila 2003. godine u Sarajevu, u organizaciji Instituta za ljudska prava Pravnog fakulteta Univerziteta u Sarajevu, objavljeno u *Ljudska prava*, Revija za ljudska prava, Godina 4, broj 1-2, Sarajevo, 2003, str. 24.

²⁶ «Mala je korist ako se u našim uslovima neka politička stranaka sama od sebe kvalificuje kao *demokratska* ili npr. *narodna*... Kriterij vrednovanja političkih stranaka treba biti politička praksa iskazana u odnosu na očuvanje bosanskohercegovačkog društva... Oslanjati se samo na demokratsku retoriku političkih stranaka u vrednovanju njihove profilacije i oviše je naivno.» Doc. dr Nedžad Duvnjak, «Neki aspekti etničkog višepartizma u Bosni i Hercegovini», u *Ljudska prava*, Revija za ljudska prava, Godina 4, broj 1-2, Sarajevo, 2003, str. 46. (Kao primjer, stranke koje sadrže naziv *demokratska*: Stranka demokratske akcije, Hrvatska demokratska zajednica, Srpska demokratska stranka..., ali i neke druge, *manje*, nevladajuće stranake. (op.a)

U stranačkom sistemu BiH ne djeluju stranke ljevice, centra i desnice u uobičajenom poimanju ove podjele. Ovakav zaključak nameće se stoga što političke stranke u BiH nemaju profilisane političke programe, a posebno nemaju vjerodostojnu političku praksu i viziju vlastitih političkih ciljeva, nego uglavnom djeluju *ad hoc*, zavisno od političkih i drugih aktualnih okolnosti u BiH.²⁷ Može se stoga zaključiti da su političke stranke koje djeluju u BiH po svom ustrojstvu i funkciji ispod standarda prakse političkog organizovanja u savremenim evropskim državama.²⁸

Teritorijalna raspoređenost političkih stranaka

Od 71 političke stranke, koliko ih je ovjerenio od Izborne komisije BiH za učešće na posljednjim općinskim izborima održanim 2. oktobra 2004, najviše ih ima sjedište u dva velika urbana centra: Banjoj Luci (17) i Sarajevu (16). Znatno manji broj političkih stranaka ima sjedište u još četiri veća grada u BiH: Mostaru (4), Tuzli (3), Bihaću (2), Zenici (1), a sjedišta političkih stranaka nalaze se i u drugim mjestima u raznim područjima BiH, odnosno njenim entitetima, kantonima, gradovima i općinama.²⁹

Tabela 6.6: Sjedišta političkih stranaka u BiH - teritorijalna i regionalna rasprostranjenost:

Banja Luka	17
Sarajevo	16
Mostar	4
Tuzla	3
Bijeljina	3
Distrikt Brčko	3
Bihać	2
Ljubuški	2
Tomislavgrad	1
Srpsko Sarajevo-Pale	1
Ilijaš	1
Velika Kladuša	1
Šipovo	1
Modriča	1
Iliča/ Srpska Iliča	1
Drvar	1
Grude	1
Lukavac	1
Šekovići	1
Srbac	1
Maglaj	1
Zenica	1
Laktaši	1

²⁷ Stavovi o karakteristikama političkih stranaka i stranačkog sistema u BiH izvedeni su na osnovu razgovora sa prof.dr Nurkom Pobrićem, profesorom Ustavnog prava na Pravnom fakultetu Univerziteta «Džemal Bijedić» u Mostaru, obavljenih 25. maja, 20. septembra i 10. novembra 2005. u Mostaru.

²⁸ «U svim demokratskim i ekonomski prosperitetnim državama Evrope i svijeta političke stranake čine stubove njihove stabilnosti. Najprije time što su političke stranake i idejno i interesno profilirane, interesno strukturiranje političkih stranaka u pravilu prati socijalnu strukturu i socijalnu podjelu društva,... stranke imaju državotvornu svijest, ... višestranački sistem proizvodi stabilan socijalni i politički razvitak društva.» Vidjeti prof. dr Mirko Pejanović, Uloga političkih stranaka u funkcionisanju države Bosne i Hercegovine - Kako politički pluralizam u BiH priлагoditi standardima Evropske unije?, Izlaganje na kolokviju Instituta za ljudska prava Pravnog fakulteta Univerziteta u Sarajevu, održanom 6. aprila 2003. o temi «Uloga političkih stranaka u funkcionisanju države», objavljeno u *Ljudska prava*, Revija za ljudska prava, Godina 4, broj 1-2, Sarajevo, 2003, str. 10.

²⁹ www.izbori.ba

Prijedor	1
Livno	1
Rudo	1
Trebinje	1
Laktaši	1
Šipovo	1

Članstvo u političkim stranakama

Podaci o članstvu (broju članova) parlamentarnih stranaka koje su dostavile tražene podatke za potrebe ovog rada:

Tabela 6.7: Pregled članstva parlamentarnih stranaka

Hrvatska demokratska zajednica BiH (HDZBiH)	66.352
Stranka penzionera-umirovljenika Bosne i Hercegovine (SPU)	oko 60.000*
Socijaldemokratska partija Bosne i Hercegovine (SDPBiH):	56.238*
Narodna stranka Radom za boljitet	22.300
Socijalistička partija Republike Srpske (SPRS)	oko 15.000
Srpska radikalna stranka Republike Srpske (SRSRS)	oko 14.000
Hrvatska stranka prava Bosne i Hercegovine (HSPBiH)	oko 12.000
Penzionerska stranka Republike Srpske	oko 11.300
Nova hrvatska inicijativa (NHI)	oko 3.500
Liberalno-demokratska Stranka Bosne i Hercegovine (LDSBiH)	2.160
Hrvatska kršćansko-demokratska unija (HKDU):	2.000
Gradanska demokratska stranka Bosne i Hercegovine (GDSBiH)	oko 1.600
Hrvatska demokratska unija BiH (HDUBiH)	1.768

Prilikom razmatranja podataka iz tabele potrebno je imati u vidu da političke stranke u BiH nisu efikasne članske organizacije kao što je to slučaj u nekim drugim evropskim zemljama, tako da broj članova u pravilu ne reflektira relativnu snagu stranke nego se više može dovesti u vezu sa struktukrom članstva ili kontekstom nastanka stranke. Takođe, budući da ne postoji unifikovan i transparentan sistem prikupljanja podataka o članovima, podaci o članstvu koje su dale političke stranke ponekad se temelje na procjenama broja simpatizera ili broju potpisa prikupljenih radi kandidovanja na izborima.

Zabrana djelovanja političkih stranaka, smjene i suspenzije političara

Zabrana djelovanja pojedine političke stranke, kao krajnje nepopularna mjera, rijetko se primjenjivala u BiH. Okružni (kantonalni) sud u Sarajevu zabranio je rad SDS-a 1993. godine.³⁰ Međutim, u razdoblju nakon završetka rata u BiH dosta je česta praksa zabrane političkog angažmana i kandidovanja članova i funkcionera političkih stranaka, koju nameće Visoki predstavnik za Bosnu i Hercegovinu. Visoki predstavnik u BiH u nekim slučajevima smijenjenim zvaničnicima zabranjuje obavljanje svake javne funkcije. U 1998. godini doneseno je šest odluka Visokog predstavnika o smjenama i suspenzijama političara, 1999. godine dvadeset šest, a 2000. i 2001. godine

* Prema informacijama iz stranke (SPU) dati podatak je nepouzdan jer je u toku verifikacija članstva.

* Prema zadnjoj evidenciji članstva upućenoj iz općinskih organizacija SDPBiH u januaru 2005.

³⁰ Vidjeti: prof. dr Ismet Dautbašić, «O ukidanju i finansiranju političkih stranaka», *Ljudska prava*, Revija za ljudska prava, godina 4, broj 1-2, Sarajevo, 2003, str. 13.

po devet. Po četiri odluke Visokog predstavnika o smjenama i suspenzijama političara donesene su 2002. i 2003. godine, a po dvije 2004. i 2005. godine.³¹ Takođe se mora imati u vidu da se, počevši od izbora 1996. godine, političke stranke za prestupe počinjene u toku izborne kampanje kažnjavaju skidanjem kandidata sa čela listi kandidata od strane Izborne apelacione potkomisije, koja to čini na osnovu prijave o prestupu ili po vlastitom nahođenju kad procijeni da su se stekli razlozi za donošenje takve odluke.

Ometanje izbornih kampanji

Prema podacima koje je objavila Izborna komisija BiH, tokom predizbornih kampanji na svim poslijeratnim izborima Izboro vijeće za prigovore i žalbe je izričalo različite sankcije, najčešće zbog prekrivanja, skidanja i uništavanja plakata drugih političkih subjekata, korištenja klevetničkog i jezika mržnje na javnim skupovima i u medijima, kršenja predizborne šutnje, kao i neregularnosti u procesu glasanja.³² Bez obzira na postojanje ovakvih i sličnih incidenata, njihov broj je veoma mali i predstavljaju sporadične i međusobno izolirane pojave koje ne utiču na visoke demokratske standarde koji odlikuju izborni proces u Bosni i Hercegovini. Prema ocjenama, na primjer, Helsinskih komiteta za ljudska prava u BiH, »nedostaci i sporadični incidenti nisu bitno utjecali na izborne rezultate, pa se... za lokalne izbore 2004. može reći da su bili fer i demokratski»,³³ što navodi na zaključak da je trend demokratizacije izbora u BiH u poboljšanju.

Što se tiče medijskog praćenja izbora u BiH, situacija je takođe zadovoljavajuća. U periodu juna 1998-decembar 2001, za koji je Sektor za emitovanje Regulatorne agencije za komunikacije uradio analizu slučajeva i sačinio izvještaj, ocijenjeno je da su emiteri u BiH pravili «prekršaje vezane za Općinske izbore u BiH koji su se obično odnosili na Uslove za izdavanje dozvola, Pravilo o medijima tokom izbornog perioda i Smjernice u vezi s pravičnim pristupom. Što se tiče Općih izbora održanih u novembru 2000, prekršaji su se uglavnom odnosili na Uslove dozvole za emitovanje i Kodeks o uređivanju radio i TV programa.»³⁴ Odbor za implementaciju IMC-a (Nezavisne komisije za medije, sada Regulatorne agencije za komunikacije - CRA, odnosno RAK) donio je 10 odluka koje su se odnosile na izborna pitanja i pokrivanje tokom izbornog perioda za Općinske izbore 2000. godine: emitovanje političkih spotova neposredno prije ili nakon programa vijesti, emitovanje neprimjerenog sadržaja, emitovanje programa koji predstavlja plaćeno političko reklamiranje, kršenje perioda medijske šutnje, te medijsko pokrivanje tokom izbornog perioda.

IMC smatra da su tokom izbornog perioda, uz neke izuzetke, *radio i TV kuće poštovale IMC kodekse*, kao i Pravila i propise Privremene izborne komisije, koja se odnose na emitovanje programa, i uopće su osigurali *pravednu primjenu principa pravičnog pristupa, kao i to da su huškački jezik i nepristojno ponašanje uglavnom izbjegavani*.³⁵ U vezi sa Općim izborima u BiH u 2002. godini, CRA »sa zadovoljstvom zaključuje da je način i pristup emitera u BiH tokom ovog perioda, primjećujući istovremeno nekoliko izuzetaka, pokazao rastući trend potpune uredničke nezavisnosti i profesionalne odgovornosti, kao i ozbiljan pristup zadacima u smislu informisanja javnosti o ovim važnim pitanjima». Odbor je ustanovio u 3 slučaja kršenje Izbornih pravila, a 2

³¹ <http://www.ohr.int/decisions/removalssdec/archive.asp>, 25. septembra 2005.

³² Ibid.

³³ Helsinski komitet u BiH »Izbori su fer i demokratski» A. Mujić, *Oslobodenje*, 6. oktobra 2004., str.10., <http://www.idoc.ba>

³⁴ Analiza slučajeva, juni 1998-decembar 2001, Pripremio Sektor za emitovanje, CRA, decembar 2001, str 4, <http://www.rak.ba/bs/depts/observ/msword/CRA%20izvjestaj%20o%20slucajevima%20krsenja%20pravila%20od%201998%20-%202001%20-%20bos.doc> 25. septembra 2005.

³⁵ Ibid., str. 49-50.

odluke Odbora ticale su se odbijanja slučajeva.³⁶ U izbornom periodu za Općinske izbore 2004. godine 23 puta je prekršen Pravilnik o medijskom predstavljanju političkih subjekata u izbornom periodu: 1 put član 6 - Politički spotovi, 4 puta član 7 - Period izborne šutnje, 6 puta Opće odredbe, 4 puta član 3 - Ravnopravno i fer predstavljanje, 5 puta član 8 - Implementacija, 2 puta član 5 - Plaćeno političko oglašavanje i jednom član 4 - Neposredno obraćanje.³⁷

6.2. Koliko je djelotvoran stranački sistem u formiranju i održavanju vlasti?

6.2.2. Implementacija i negativni indikatori

Usljed specifičnosti multietničkog i horizontalno fragmentiranog političkog sistema post-daytonske Bosne i Hercegovine, nijedna politička stranka nije u mogućnosti da sama ili u savezu s drugom strankom kreira vlast, nego je u pravilu potrebno učešće, pregovaranje i koaliranje više etnički afiliranih stranaka u stvaranju vlade nakon izbora. Efikasnost stranačkog sistema u BiH u formiranju i održavanju vlada na dužnosti, te osiguravanju njihovog uspješnog funkcionisanja, na izuzetno je niskom nivou, o čemu svjedoče česte krize vlasti na kantonalm, entitetskom, ali i državnom nivou.³⁸ Uzroke treba tražiti, prije svega, u aktuelnom omjeru političkih snaga u višestranačkom sistemu u BiH, koje su obavezne djelovati u pravnom okviru koji uglavnom zahtjeva konsenzus i odlučivanje prostom ili čak dvotrećinskom (odnosno entitetskom) većinom, pri čemu treba imati na umu suprotstavljenost stranačkih ciljeva i interesa, često obojenih etničkim prizvucima i konotacijama, odnosno pozivanjem na »zaštitu interesa svog naroda«.³⁹

Prema podacima sa posljednjih Općih izbora održanih 2002. godine, raspodjela mandata u tijelima zakonodavne vlasti izgleda ovako:⁴⁰

Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH (42 člana, 2/3 neposredno birane iz FBiH, 1/3 iz RS, po izbornoj formuli proporcionalne zastupljenosti otvorenih kandidatskih listi u višečlanim izbornim jedinicama, sa kompenzacionim mandatima i izbornim pragom od 3%⁴¹):

³⁶ Izvještaj CRA o slučajevima kršenja pravila i propisa u 2002. godini, CRA, juli 2003. godine, <http://www.rak.ba/bs/depts/observ/msword/CRA%20izvjestaj%20o%20slucajevima%20kršenja%20pravila%202002%20-%20bos.doc>, str. 24., 25. septembra 2005.

³⁷ Regulatorna agencija za komunikacije, Izvještaj o slučajevima kršenja pravila u 2004. godini, avgust 2005., <http://www.rak.ba/bs/depts/observ/default.aspx?cid=3865>, str. 22, 25. septembra 2005.

³⁸ Vidjeti razmatranja o funkciji političkih stranaka u Dr. Omer Ibrahimagić, «Stranačko organiziranje i funkcioniranje u demokratskom političkom sistemu», u *Pravna misao*, Časopis za pravnu teoriju i praksu, Zavod za javnu upravu Ministarstva pravosuda Federacije BiH, godina XXXII, Sarajevo, 2001, avgust-septembar/kolovoz-rujan, br. 7-8, str. 20.

³⁹ Za više detalja o načinu odlučivanja u izvršnoj i zakonodavnoj vlasti u BiH pogledati Poglavlje 7 - Efikasna i odgovorna vlada

⁴⁰ Omer Hamzić, «Izbori se - Rezultati općih izbora 2002» *Gračanički glasnik* br. 14, novembar 2002., str.2., <http://glasnik.gracanica.net/arhiva/14/oh-zavicaj.htm>, 2. maja 2005.

⁴¹ Gojko Ivaniš, *Izborne formule* str.1. <http://www.aeobih.com.ba/local/izbori2002.htm>, 2. maja 2005.

Tabela 6.8: Raspodjela mesta u Parlamentarnoj skupštini BiH, Predstavnički dom. Opći izbori 2002.:

Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH	Iz Federacije BiH (ukupno 28 mandata)	Iz Republike Srpske (ukupno 14 mandata)
Stranka demokratske akcije (SDA)	9	
Stranka za BiH (SBiH)	5	
Hrvatska demokratska zajednica – Hrvatski demokršćani (HDZ-HD)	5	
Socijaldemokratska partija BiH (SDPBiH)	4	
Demokratska narodna zajednica (DNZ)	1	
Bosanska stranka (BOSS)	1	
Nova hrvatska inicijativa (NHI)	1	
Stranka penzionera-umirovljenika (SPU)	1	
Ekonomski blok Hrvatska demokratska unija Za boljšak	1	
Srpska demokratska stranka (SDS)		5
Savez nezavisnih socijaldemokrata (SNSD)		3
Partija demokratskog progrusa (PDP)		2
Stranka demokratske akcije (SDA)		1
Socijalistička partija Republike Srpske (SPRS)		1
Stranka za BiH (SBiH)		1
Srpska radikalna stranka (SRS)		1

Zastupnički dom Federacije BiH (98 članova, neposredno birani od birača registrovanih da glasaju u FBiH, od čega su 73 člana izabrana u 12 višečlanih izbornih jedinica, a 25 članova su kompenzacijski mandati⁴²):

Tabela 6.9: Raspodjela mesta u Parlamentu FBiH, Zastupnički dom. Opći izbori 2002.:

Zastupnički dom Federacije BiH	Ukupno 98 mandata
Stranka demokratske akcije (SDA)	32
Koalicija Hrvatska demokratska zajednica – Hrvatski demokršćani – Hrvatska narodna zajednica (HDZ-HD-HNZ)	16
Stranka za BiH (SBiH)	15
Socijaldemokratska partija (SDP)	15
Bosanska stranka (BOSS)	3
Demokratska narodna zajednica (DNZ)	2
Nova hrvatska inicijativa (NHI)	2
Stranka penzionera-umirovljenika (SPU)	2
Ekonomski blok Hrvatska demokratska unija – Za boljšak (HDU-Za boljšak)	2
Hrvatska seljačka stranka (HSS)	1
Hrvatska kršćansko-demokratska unija (HKDU)	1
Savez nezavisnih socijaldemokrata (SNSD)	1
Gradanska demokratska stranka (GDS)	1
Hrvatska stranka prava (HSP)	1
Proeuropska narodna stranka	1
Hrvatski pravaški blok	1
Liberalno-demokratska stranka (LDS)	1
Bosanska patriotska stranka (BPS)	1

⁴² Ibid., str.2.

Narodna skupština RS (83 člana, birana neposredno od birača registrovanih da glasaju u RS, od čega će 62 člana biti izabrana u 6 višečlanih izbornih jedinica, a 21 su kompenzacijski mandati⁴³⁾):

Tabela 6.10: Raspodjela mesta u Narodnoj skupštini RS. Opći izbori 2002.:

Narodna Skupština Republike Srpske	Ukupno 83 mandata ⁴⁴
Srpska demokratska stranka (SDS)	26
Savez nezavisnih socijaldemokrata (SNSD)	18
Partija demokratskog progrusa (PDP)	9
Stranka demokratske akcije (SDA)	6
Srpska radikalna stranka (SRS)	3
Stranka za BiH (SBlH)	4
Demokratski narodni savez	3
Socijalistička partija Republike Srpske (SPRS)	2
Socijaldemokratska partija BiH (SDPBiH)	3
Demokratska stranka	1
Demokratska patriotska stranka	1
Srpska patriotska stranka SPAS	1
Nova hrvatska inicijativa (NHI)	1
Srpski narodni savez	1
Penzionerska stranka Republike Srpske	1
Srpski radikalni savez <i>Dr. Vojislav Šešelj</i>	1
Demokratska stranka Srpske	1
Narodna demokratska stranka	1

Neuspješni politički pluralizam u BiH zasnovan je na etnokratiji, koja se u praksi javlja u vidu paralelizama u vlasti, etničkog *zaokruživanja* teritorija i dominantno jednonacionalne strukture javne uprave na općinskom, kantonalmom i entitetskom nivou. Zakoni u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine često se donose isključivo posredovanjem Visokog predstavnika međunarodne zajednice, a zbog stalnih blokada u procesu odlučivanja. Etničke stranke, kada vladaju u međusobnoj koaliciji, nemaju kapacitet za društveni kompromis u strateškim pitanjima državnog razvitka Bosne i Hercegovine, a etnički politički predstavnici opstoje na tezi ugroženosti svoga naroda i odlazu donošenje zakona bez odgovornosti za dinamiku reformi.⁴⁵

S obzirom na činjenicu da su «stvarni inicijatori i kreatori svih reformi u Bosni i Hercegovini uglavnom međunarodne institucije... primjetna je ne samo *pasivizacija* političkih stranaka na vlasti i u opoziciji, nego i *pasivizacija* zakonodavne i izvršne vlasti na svim nivoima bosanskohercegovačke političke organiziranosti». Neefikasnost rada vlade ogleda se prvenstveno u sporom i neblagovremenom provodenju utvrđene politike, iniciranju zakona i drugih propisa, odlučivanju o pitanjima iz nadležnosti vlade. Rezultat državne Vlade⁴⁷ (Vijeća ministara, *op.a*) u pogledu usvajanja i

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ <http://www.narodna-skupstina.net/lat/stranke/stranke.php>

⁴⁵ Vidjeti: prof.dr Mirko Pejanović, «Političke stranke i državnost Bosne i Hercegovine», u *Ljudska prava*, Časopis za sve pravno-političke probleme, Godina 5, broj 1, Sarajevo, 2004, str. 38. i 39.

⁴⁶ Dr. Nurko Pobrić, «Političke stranake, država i društvo - nekoliko načelnih napomena», u *Ljudska prava*, Revija za ljudska prava, Godina 4, broj 1-2, Sarajevo, 2003, str. 18.

⁴⁷ Predsjedavajućeg Vijeća ministara imenuje Predsjedništvo BiH kod svakog novog mandata Parlamentarne skupštine BiH, a Predsjedavajući Vijeća ministara stupa na dužnost nakon što njegovo imenovanje odobri Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH. Predsjedavajući Vijeća ministara imenuje ministre i zamjenike ministara, koji stupaju na dužnost odmah nakon potvrde od Predstavničkog doma. Vijeće ministara donosi akte iz svoje nadležnosti većinom glasova od ukupnog broja svojih članova o svim pitanjima i temama o kojima u daljoj proceduri konačno odlučuje Parlamentarna skupština BiH, a o ostalim pitanjima u pravilu Vijeće ministara odlučuje konsenzusom, osobito o poslovima iz svog djelokruga. Vidjeti: Zakon o vijeću ministara Bosne i Hercegovine, *Službeni glasnik BiH* br. 30/03 i 42/03. Za više detalja o načinu odlučivanja u izvršnoj i zakonodavnoj vlasti u BiH pogledati Poglavlje 7 - Efikasna i odgovorna vlada.

upućivanja zakona u parlamentarnu proceduru je slab, a uglavnom je rezultat nedostatka političke volje i suprotstavljenih nacionalnih interesa, ali i strukturalnih slabosti poput nerazvijenih kapaciteta za izradu zakona, te nerazvijenih pomoćnih struktura koje još nisu sasvim funkcionalne.⁴⁸

Koordinacija između 14 vlada, koliko ih u BiH ima (državna vlada, dvije entitetske,⁴⁹ Vlada Distrikta Brčko i 10 kantonalnih vlada), daleko je od optimalne i u velikoj mjeri je opterećena etničkim aspektima djelovanja nacionalnih stranaka, koje uglavnom formiraju vlade na različitim nivoima.⁵⁰ Relativno česte kadrovske promjene uzrokovane čestim izborima (koji su se do izbora 2002. održavali svake dvije godine), stalnom stranačkom i nacionalnom kombinatorikom ili smjenjivanjem sa dužnosti od strane Visokog predstavnika, sve to takođe opterećuje rad u vladama na svim nivoima u BiH. Tako je, na primjer, u Vladi FBiH u periodu 1998-2000. izvršeno 14 popunjavanja i izmjena sastava Vlade (imenovanja, razrješenja dužnosti i podnošenja ostavki na dužnost), a u periodu 2001-2002. osam.⁵¹

6.3. Koliko slobode ima opozicija da se organizuju unutar zakonodavne vlasti, i koliko efikasno doprinosi odgovornosti vlade?

6.3.1. Zakoni

Iako se u relevantnom pravnom okviru u BiH opozicione stranke ne pominju izravno, iz odredbi o sastavu, organizaciji i načinu odlučivanja u zakonodavnim organima u BiH, te radnim tijelima i komisijama/odborima zakonodavne vlasti - a imajući u vidu njihov stranački sastav, kao i o odnosu zakonodavne i izvršne vlasti, te pravima i obavezama narodnih poslanika - može se zaključiti koji je stepen slobode opozicije i nevladajućih stranaka da se organizuju unutar zakonodavne vlasti i koliko su u one mogućnosti da učinkovito doprinesu odgovornosti vlade.

Prema odredbama Ustava BiH, sve zakonodavne odluke moraju biti donesene od strane oba doma Parlamentarne skupštine BiH,⁵² i donose se većinom glasova onih koji su prisutni i koji glasaju, a većina svih članova izabralih u Predstavnički dom čini kvorum. Predložena odluka Parla-

⁴⁸ Komisija Evropskih zajednica, Izvještaj Komisije Evropskih zajednica Vijeću o spremnosti BiH za pregovore o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom, Brisel, 18. novembra 2003, COM(2003) 692 finalna verzija, www.ohr.int, str. 8, 20. avgusta 2005.

⁴⁹ Vludu Federacije BiH imenuje Predsjednik Federacije, uz saglasnost oba potpredsjednika Federacije, a nakon konsultacija s premijerom ili s kandidatom za tu funkciju. Za izbor Vlade FBiH potrebna je potvrda većinom glasova Predstavničkog doma FBiH. Ukoliko predloženi sastav vlade ne dobije potvrdu, postupak se ponavlja. Vlada Federacije BiH može odlučivati ako sjednici prisustvuje više od polovice članova Vlade, a odluke donosi većinom glasova prisutnih članova, ako Ustavom FBiH nije drugačije određeno. Vlada FBiH u cijelini je za svoj rad odgovorna Parlamentu FBiH. Vludu Republike Srpske bira Narodna skupština na prijedlog kandidata za predsjednika vlade, odnosno predsjednika vlade. Članovi vlade RS za svoj rad odgovorni su Narodnoj skupštini RS, koja može na prijedlog najmanje 20 narodnih poslanika izglasati nepovjerenje Vladi i njenim članovima. Такође, Vlada RS može postaviti pitanje svoga povjerenja u Narodnoj skupštini, a Vlada i svaki njen član mogu Narodnoj skupštini podnijeti ostavku. Predsjednik Vlade može predložiti Narodnoj skupštini razrješenje vlade. Vlada RS odlučuje na sjednicama kojima prisustvuje većina članova. Odluka se donose većinom glasova svih članova Vlade, s tim što o podnošenju kolektivne ostavke, o razmatranju akata za promjenu Ustava RS i o prijedlogu završnog računa RS, Vlada odlučuje dvotrećinskom većinom glasova svih članova Vlade. Vidjeti Zakon o Vladi Federacije Bosne i Hercegovine, *Službene novine FBiH* br. 1/94 i 8/95; Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Vladi Federacije Bosne i Hercegovine, *Službene novine FBiH* br. 19/03; Zakon o vladi Republike Srpske, februar 1997. <http://www.vladars.net/l1/zakoni/vlada.html>

⁵⁰ Vidjeti: Komisija Evropskih zajednica, Izvještaj Komisije Evropskih zajednica Vijeću o spremnosti BiH za pregovore o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom, Brisel, 18. novembra 2003, COM(2003) 692 finalna verzija. <http://www.ohr.int>, 20. avgusta 2005.

⁵¹ Vidjeti npr. hronologiju popunjavanja i izmjena sastava Vlade FBiH poslije potvrđivanja u Parlamentu nakon 1998., dostupno na: <http://www.fbihvlada.gov.ba/bosanski/uvod%20stari.htm> i hronologiju popunjavanja i izmjena sastava Vlade, dostupno na <http://www.fbihvlada.gov.ba/bosanski/uvod2.htm>, 9. juna 2005.

⁵² Stranački sastav Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH vidjeti u 6.2.2.

mentarne skupštine može biti proglašena destruktivnom po vitalni interes bošnjačkog, hrvatskog ili srpskog naroda većinom glasova iz reda bošnjačkih, hrvatskih ili srpskih delegata. Za donošenje takve odluke potrebna je saglasnost Doma naroda, izglasana od strane većine bošnjačkih, većine hrvatskih i većine srpskih delegata koji su prisutni i glasaju. Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH može se raspustiti odlukom Predsjedništva ili samog Doma, pod uslovom da je odluka Doma o raspuštanju donijeta većinom, koja uključuje većinu delegata iz reda najmanje dva naroda, bošnjačkog, hrvatskog ili srpskog.

Ustav BiH može biti mijenjan i dopunjavan odlukom Parlamentarne skupštine, koja uključuje dvotrećinsku većinu prisutnih i koji su glasali u Predstavničkom domu. Predsjedništvo BiH imenuje predsjedavajućeg Vijeća ministara, koji preuzima dužnost po odobrenju Predstavničkog doma i imenuje ministre, za čije stupanje na dužnost je takođe potrebno odobrenju Predstavničkog doma. Ukoliko Ustav ne predviđa drugačije, odluke Parlamenta Federacije zahtijevaju odobrenje oba doma, osim za pravilnike i deklaracije koje domovi samostalno donose. Odredbe Ustava Federacije BiH propisuju da se odluke donose jednostavnim većinskim glasanjem u svakom od domova,⁵³ osim ako pravilnikom tog doma ili Ustavom FBiH nije predviđeno drugačije. Zastupnički dom većinom glasova ili Dom naroda većinom glasova bošnjačkih i hrvatskih izaslanika može predlagati amandmane na Ustav FBiH. Predloženi amandman usvaja se: u Domu naroda, običnom većinom, što uključuje većinu bošnjačkih izaslanika i većinu hrvatskih izaslanika; u Zastupničkom domu, dvotrećinskom većinom zastupnika.

Zakoni, drugi propisi ili akti koji se odnose na vitalni interes biće usvojeni ukoliko većina svakog kluba koji ima delegate u Domu naroda glasa za takve zakone ili druge propise ili akte. Ukoliko se u Domu naroda postigne saglasnost o amandmanima, takav zakon, propis ili akt se ponovo podnosi Zastupničkom domu na odobravanje. Ukoliko saglasnost nije moguća u Domu naroda, ili ukoliko se na prijedlog amandmana ne dobije saglasnost, formiraće se zajednička komisija od predstavnika Zastupničkog doma i Doma naroda. Zajednička komisija je sastavljena na paritetnoj osnovi i odluke donosi konsenzusom. Zajednička komisija usaglašava tekst zakona. Ukoliko se tekst zakona usaglasi, zakon se smatra usvojenim. Ukoliko se ne postigne saglasnost, zakon neće biti usvojen, te se isti vraća predlagaču na novi postupak. U tom slučaju predlagač ne može ponovo podnijeti isti tekst zakona, propisa ili akta.

Za imenovanje Vlade FBiH potrebno je odobrenje većine Zastupničkog doma, a za smjenu Vlade FBiH potrebno je većinsko izglasavanje nepovjerenja Vladi u jednom i drugom domu. Kantonalno zakonodavno tijelo odlučuje većinom, a dvotrećinskom većinom priprema i odobrava kantonalni ustav. Kandidata za mjesto premijera vlade kantona imenuje predsjedavajući kantonalnog zakonodavnog organa, uz konsultacije sa zamjenicima predsjedavajućeg. Kandidat za mjesto premijera vlade kantona predlaže ministre. Ministri zajedno sa premijerom čine vladu kantona. Vladu kantona potvrđuje zakonodavni organ kantona većinom glasova. Vlada kantona preuzima dužnost nakon što ju je potvrdio zakonodavni organ kantona. Vlada podnosi ostavku ako joj u bilo koje vrijeme zakonodavni organ kantona izglosa nepovjerenje. Odredbama Ustava Republike Srpske propisano je da Narodna skupština odlučuje većinom glasova svih narodnih poslanika, ako Ustavom nije predviđena posebna većina. Svaki narodni poslanik ima pravo predlaganja zakona, drugih propisa i općih akata. Zakoni i drugi propisi koje izglosa Narodna skupština, a koji se tiču pitanja vitalnog nacionalnog interesa bilo kojeg od konstitutivnih naroda, stupaju na snagu tek nakon usvajanja u Vijeću naroda. Odredbe Statuta Distrikta Brčko propisuju da Skupština usvaja punovažnu odluku ukoliko sjednici prisustvuje više od polovine ukupnog broja poslanika Skupštine. Ukoliko Statutom nije drugačije određeno, odluke se usvajaju prostom većinom glasova poslanika koji su prisutni i glasaju. Pravo predlaganja zakona ima svaki poslanik.

⁵³ Stranački sastav Zastupničkog doma Parlamenta FBiH BiH vidjeti u 6.2.2.

Pitanja prava i obaveza poslanika, klubova naroda i poslaničkih klubova, detaljnije su regulisana poslovnicima o radu zakonodavnih tijela u BiH.⁵⁴ Tako je npr. Poslovnikom Narodne skupštine RS određeno da Klub poslanika u Narodnoj skupštini mogu osnovati: narodni poslanici izabrani s jedne izborne liste ako ih ima četiri i više, narodni poslanici izabrani sa više izbornih lista koji su na osnovu sličnih političkih ciljeva napravili udruženje od najmanje četiri narodna poslanika. Narodni poslanici Narodne skupštine iste stranke koji ne čine propisani minimalni broj potrebnih članova, a ne žele se s drugim udružiti u klub poslanika, čine poslaničku grupu. Poredak klubova poslanika određuje se u skladu sa njihovom brojnošću. Klubovi poslanika, odnosno poslaničke grupe, predlažu članove radnog tijela srazmjerno broju narodnih poslanika koje imaju u Narodnoj skupštini. Sastav radnog tijela, u pravilu, odgovara stranačkoj zastupljenosti narodnih poslanika u Narodnoj skupštini. Stručne i administrativno-tehničke poslove za potrebe kluba poslanika obavlja Služba Narodne skupštine. Generalni sekretar Narodne skupštine obezbjeđuje klubovima poslanika, prema mogućnostima, prostorne i druge tehničke uslove za rad.

Narodni poslanik ima pravo i dužnost da, u okviru nadležnosti Narodne skupštine, pokreće inicijative, daje prijedloge i postavlja poslanička pitanja. Predsjednik Narodne skupštine je dužan sazvati sjednicu na zahtjev 1/3 narodnih poslanika. Narodni poslanici, odbori i druga radna tijela Narodne skupštine i Vlada, mogu predlagati izmjene i dopune predloženog dnevnog reda. Narodna skupština odlučuje glasanjem narodnih poslanika u skladu sa Ustavom, zakonom i ovim poslovnikom. Narodni poslanici imaju pravo predlaganja zakona, drugih propisa i općih akata. Na svakoj redovnoj sjednici Narodne skupštine, u okviru prve tačke dnevnog reda, narodni poslanici postavljaju usmena pitanja Vladi iz njene nadležnosti.

Poslovnikom o radu Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine utvrđuje se da se u Domu naroda obrazuju tri Kluba delegata konstitutivnih naroda (klubovi naroda): Klub delegata bošnjačkog naroda, Klub delegata hrvatskog naroda i Klub delegata srpskog naroda. Dom naroda, u skladu s mogućnostima, osigurava: prostorne uslove za rad klubova naroda, neophodna finansijska sredstva za njihovu neposrednu aktivnost u Domu naroda, dokumentaciju i druga obavještenja u vezi s radom u Domu naroda, radnih tijela Doma naroda, dostavu Službenih novina Federacije BiH i Službenog glasnika Bosne i Hercegovine i vršenje administrativno-tehničkih i drugih poslova. Delegati Doma naroda mogu pokretati inicijative za donošenje i izmjenu Ustava, zakona, drugih propisa i općih akata Doma naroda, da pokreću raspravu o izvršavanju ovih akata, kao i pitanja provođenja politike, da postavljaju delegatska pitanja u okviru nadležnosti Parlamenta Federacije BiH i pokreću inicijative od interesa za narode i građane. Takođe, mogu tražiti pomoć Stručne službe Doma naroda u obavljanju njegove delegatske dužnosti.

6.3.2. Implementacija i negativni indikatori

Kao jedan od pouzdanih indikatora angažmana i uticaja opozicionih i nevladajućih stranaka unutar zakonodavne vlasti u BiH mogu poslužiti podaci o njihovoj zastupljenosti u radnim tijelima i komisijama/odborima zakonodavnih organa, gdje zbog načina izbora u radna tijela i komisije/odbore, shodno njihovoj zastupljenosti u zakonodavnim tijelima, odnosno brojnosti njihovih zastupnika, nemaju veliki uticaj pri donošenju odluka, ali su angažovani u njihovom radu.

⁵⁴ Poslovnik o radu Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 53/00.

Poslovnik Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 48/00.

Poslovnik o radu Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine (od 28. maja 2003), Parlament Federacije Bosne i Hercegovine, Dom naroda, Sarajevo, oktobar 2003, http://www.parlamentfbih.gov.ba/bos/dom_naroda/poslovnik/pdf/1.pdf 25. juli 2005.

Poslovnik Narodne skupštine Republike Srpske (prečišćeni tekst), *Službeni glasnik Republike Srpske* br. 50/01 i 108/04.

Za ilustraciju može se uzeti stranački sastav Komisija Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine⁵⁵

Tabela 6.11: Stranački sastav Komisija Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (opozicione stranke označene Italicom):⁵⁶

Ustavno-pravna komisija	Ukupno članova: 9 Članova iz redova opozicije: 2	SDA: 2 člana (predsjedatelj i 1 član) Koalicija HDZ-Demokršćani: 2 člana (drugi zamjenik predsjedatelja i 1 član) Stranka za BiH: 2 člana SDS: 1 član <i>SPRS: 1 član</i> <i>1 nezavisni (prvi zamjenik predsjedatelja)</i>
Komisija za vanjske poslove	Ukupno članova: 9 Članova iz redova opozicije: 3	Koalicija HDZ-Demokršćani: 2 člana (predsjedatelj i 1 član) SDA: 2 člana <i>SNSD-Milorad Dodik: 1 član</i> (<i>prvi zamjenik predsjedatelja</i>) Stranka za BiH: 1 član SDS: 1 član <i>PDPRŠ: 1 član</i> <i>1 nezavisni (SDU, bio SDP)</i>
Komisija za trgovinu i carine	Ukupno članova: 9 Članova iz redova opozicije: 4	SDA: 2 člana (prvi zamjenik predsjedatelja i 1 član) <i>SNSD-Milorad Dodik: 1 član</i> Stranka za BiH: 1 član SDS: 1 član <i>DNZBiH: 1 član</i> <i>3 nezavisna (drugi zamjenik predsjedatelja – bio NHI, i 2 člana – bio Ek. blok – HDU)</i>
Komisija za finansije i budžet	Ukupno članova: 9 Članova iz redova opozicije: 2	SDA: 3 člana (drugi zamjenik predsjedatelja i 2 člana) Koalicija HDZ-Demokršćani: 1 član (<i>prvi zamjenik predsjedatelja</i>) <i>SNSD-Milorad Dodik: 1 član</i> <i>SDPBiH-Socijaldemokrati: 1 član</i> SDS: 2 člana (predsjedatelj i 1 član) Stranka za BiH: 1 član
Komisija za ljudska prava, imigraciju, izbjeglice i azil	Ukupno članova: 9 Članova iz redova opozicije: 3	Koalicija HDZ-Demokršćani: 2 člana (<i>prvi zamjenik predsjedatelja i 1 član</i>) SDA: 2 člana (predsjedatelj i 1 član) <i>SPRS: 1 član (drugi zamjenik predsjedatelja)</i> Stranka za BiH: 1 član SDS: 1 član <i>SDPBiH - Socijaldemokrati: 1 član</i> <i>Stranka penzionera-umirovljenika BiH: 1 član</i>
Komisija za promet i komunikacije	Ukupno članova: 9 Članova iz redova opozicije: 3	SDS: 2 člana (predsjedatelj i 1 član) <i>SNSD-Milorad Dodik: 1 član</i> SDA: 1 član <i>SDPBiH-Socijaldemokrati: 1 član</i> Stranka za BiH: 1 član Koalicija HDZ-Demokršćani: 1 član SDS: 1 član (predsjedatelj) <i>BOSS-Bosanska stranka: 1 član</i> (<i>prvi zamjenik predsjedatelja</i>) <i>1 nezavisni (bio NHI)</i> (<i>drugi zamjenik predsjedatelja</i>) <i>1 nezavisni (bio NHI)</i> (<i>drugi zamjenik predsjedatelja</i>)
Administrativna komisija	Ukupno članova: 9 Članova iz redova opozicije: 3	Koalicija HDZ-Demokršćani: 2 člana (<i>prvi zamjenik predsjedatelja i 1 član</i>) SDA: 2 člana SDS: 1 član <i>SDPBiH-Socijaldemokrati: 1 član</i> Stranka za BiH: 1 član (predsjedatelj) <i>SNSD-Milorad Dodik: 1 član</i> (<i>drugi zamjenik predsjedatelja</i>) <i>1 nezavisni (bio Ek. blok – HDU)</i>

⁵⁵ Vladajuće stranke: SDA, S BiH, HDZ-HD, SDS.

⁵⁶ Podaci dobiveni od Parlamentarne skupštine BiH 4. oktobra 2005.

Komisija za ostvarivanje ravnopravnosti polova u BiH	Ukupno članova: 9 Članova iz redova opozicije: 2	SDA: 3 člana (drugi zamjenik predsjedatelja i 2 člana) <i>PDPRS: 1 član</i> Stranka za BiH: 2 člana SDS: 1 član (prvi zamjenik predsjedatelja) <i>SDPBiH-Socijaldemokrati: 1 član (predsjedatelj)</i> Koalicija HDZ-Demokršćani: 1 član
Zajednička komisija za evropske integracije	Ukupno članova: 12 Članova iz redova opozicije: 3	SDA: 3 člana (predsjedatelj i 2 člana) HDZ: 3 člana (prvi zamjenik predsjedatelja i 2 člana) <i>PDPRS: 1 član</i> Stranka za BiH: 1 član <i>SDPBiH-Socijaldemokrati: 1 član</i> <i>SNSD-Milorad Dodik: 1 član</i> SDS: 2 člana
Zajednička komisija za odbrambenu i sigurnosnu politiku i nadzor nad radom odbrambenih i sigurnosnih struktura na nivou BiH	Ukupno članova: 12 Članova iz redova opozicije: 5	SDS: 2 člana (predsjedatelj i 1 član) HDZ: 2 člana Koalicija HDZ-Demokršćani: 1 član SDA: 4 člana Stranka za BiH: 1 član
Zajednička sigurnosno-odbrambena komisija za nadzor nad radom Obavještajno-sigurnosne agencije	Ukupno članova: 12 Članova iz redova opozicije: 5	SDP: 1 član (<i>predsjedatelj</i>) SDA: 2 člana (prvi zamjenik predsjedatelja i 1 član) SRS: 1 član (<i>drugi zamjenik predsjedatelja</i>) Stranka za BiH: 2 člana <i>SNSD-Milorad Dodik: 1 član</i> HDZ: 1 član Koalicija HDZ-Demokršćani: 1 član <i>PDPRS: 1 član</i> <i>1 nezavisni (SDU, bio SDP)</i>

Podaci dobiveni od pojedinih opozicionih stranaka ukazuju najčešće na problem nepostojanja adekvatne mogućnosti medijskog prezentiranja,⁵⁷ poteškoće za male stranke da se izbore za prihvatanje njihovih stajališta u parlamentima,⁵⁸ kao i pronalaženje potencijalnih koalicionih partnera sa zajedničkim tačkama u programu.⁵⁹ Jedan broj opozicionih stranaka smatra da nema uticaja na vršenje vlasti kao opoziciona/nevladajuća stranka, ali da se ne suočava s ozbiljnijim ograničenjima jer poslanik u skupštini slobodno iznosi mišljenje i zastupa interes stranke.⁶⁰ Kao poteškoću navode slabiju zastupljenost u medijima, uslovljenu njihovim političkim svrstavanjem, osobito u periodu predizbornih kampanja, kada dolazi do izražaja agresivnost velikih stranaka.⁶¹

Djelovanje opozicionih stranaka umnogome ograničavaju i finansijska sredstva, budući da veliki broj ovih stranaka ne ostvaruje značajne prihode iz budžeta, jer je na izborima osvojio mali broj mandata. Većina opozicionih stranaka ima izuzetno skromne budžete i to smatra osnovnom preprekom za veće medijsko pokriće njihovih aktivnosti. Postoje slučajevi gdje opozicione stranke ostvaruju znatne vanbudžetske prihode od npr. izdavanja nekretnina i slično.⁶² Pojedine opozicione stranke i političari hendikep nedostatka medijskog pokrića i finansijskih mogućnosti nastoje prevazići istupima u javnosti i parlamentima i zagovaranjima politika drugaćijih od vladajućih, u nadi da će im to omogućiti i svojevrsnu političku promociju.

⁵⁷ Npr. Narodna stranka Radom za boljitet i Hrvatska demokratska unija.

⁵⁸ Npr. Nova hrvatska inicijativa.

⁵⁹ Npr. Hrvatska stranka prava Bosne i Hercegovine.

⁶⁰ Npr. Penzionerska stranka Republike Srpske.

⁶¹ Npr. Liberalno-demokratska stranka.

⁶² Pregled finansiranja stranaka dat je u 6.6.2.

6.4. Koliko su pravedna i djelotvorna pravila koja regulišu stranačku disciplinu u zakonodavnoj vlasti?

6.4.1. Zakoni

Analizom zakonskog okvira kojim se reguliše ova oblast uviđa se da se pitanja stranačke discipline uglavnom prepuštaju statutima i pravilima samih političkih stranaka. Posredno se ova oblast tretira u Izbornom zakonu BiH, gdje se određuje da mandat pripada izabranom nosiocu mandata a ne političkoj stranci, koaliciji ili listi nezavisnih kandidata koja ih je predložila na kandidatskoj listi. Ukoliko izabrani nosilac mandata, u toku trajanja mandata, istupi iz političke stranke, koalicije ili liste nezavisnih kandidata koja je učestvovala na izborima, postaje samostalni vijećnik /odbornik, odnosno poslanik/zastupnik.⁶³

Statutima političkih stranaka⁶⁴ definisani su i uslovi za sticanje članstva, prava i obaveze članova, stranačkih funkcionera i izabranih nosilaca dužnosti na raznim nivoima vlasti u BiH, disciplinske mjere prema članstvu i stranačkim funkcionerima, kao i prestanak članstva u stranci. Uz više-manje ujednačene uslove za prijem u članstvo stranke (punoljetnost ili 16 godina starosti, poslovna sposobnost, državljanstvo/građanstvo BiH, prihvatanje statuta i političkog programa stranke, te potpisivanje pristupnice), postavljaju se i eksplicitno ograničavajući uslovi poput onih da osoba ne može biti član druge stranke niti to može biti osoba koja je javno oštetila ugled stranke ili radila protiv ciljeva i interesa stranke. Posebna procedura i odgovornost propisani su za kandidovanje i obavljanje dužnosti članova ispred stranke predloženih i izabranih na funkcije u organima vlasti u BiH na svim nivoima.

U slučaju kršenja dužnosti koje podrazumijeva članstvo u stranci, svi članovi su podložni disciplinskoj odgovornosti. Disciplinska odgovornost članova pokreće se zbog kršenja dužnosti članova, koje uglavnom obuhvataju obavezu člana stranke da radi u skladu sa programom, statutom i odlukama organa stranke, svojim djelovanjem štiti interes i ugled stranke, plaća članarinu i učestvuje u radu stranke i njenih organa u koje je izabran. O disciplinskoj odgovornosti člana, i/ili po žalbama na izrečene mjere odgovornosti uglavnom odlučuje sud časti stranke. Disciplinske sankcije/stegovne mjere za slučaj kršenja dužnosti članova stranke najčešće su opomena, ukor, javna opomena pred isključenje, isključenje iz stranke (uslovno suspenzija, ili bezuslovno), te brisanje iz evidencije, oduzimanje dužnosti u stranci. Mjere zavise od težine povrede dužnosti. Takođe, statuti pojedinih stranaka izričito navode da se unutarstranački sporovi rješavaju razumevanjem i sporazumom, a tek ukoliko to nije moguće pokreće se disciplinski postupak. Sporove između članova i organa stranke rješava sud časti stranke u većini stranaka. U pogledu eventualnih unutarstranačkih sučeljavanja oko politike vođenja i djelovanja stranke, te frakcija, raskola, formiranja novih stranaka, statuti pojedinih stranaka sadrže izričite odredbe.

6.4.2. Implementacija i negativni indikatori

Razmatrajući više slučajeva gdje su se poslanici izabrani na listama političkih stranaka proglašavali nezavisnim poslanicima,⁶⁵ jedan od Zaključaka do kojih je došla Izborna komisija BiH na

⁶³ Izborni zakon BiH, *Sl. glasnik BiH* br. 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, i 20/04, 25/05, čl.1.9.

⁶⁴ Vidjeti npr.: Statut Socijaldemokratske stranake BiH (SDPBiH) propisuje da su kandidati/ kandidatkinje SDP-a i nosioci javnih funkcija ispred SDP-a dužni izgradivati i čuvati vlastiti, javni i politički integritet, kao i ugled SDP-a. Poslanici iz SDP-a formiraju klub zastupnika SDP-a radi uskladivanja svog djelovanja, zauzimanja stavova i vođenja parlamentarne akcije, a biće isključeni iz članstva SDP-a ako se kandiduju kao nezavisni kandidati, predu u drugu stranku ili u nezavisne poslanike ili vijećnike ili prihvate kandidaturu druge stranke za funkciju u izvršnoj ili zakonodavnoj vlasti.

⁶⁵ Npr. u Predstavničkom domu Parlamentarne skupštine BiH sada su 5 poslanika nezavisni poslanici. Prema: Spisak poslanika u Predstavničkom domu PS BiH, izabranih na izborima 5. oktobra 2002. godine, podaci ustupljeni za potrebe ovog rada, 4. oktobra 2005.

stručno-naučnoj konferenciji o lokalnim izborima 2004. godine bio je da ovakve odredbe Izbornog zakona BiH daju preveliku slobodu izabranim nosiocima mandata za *zloupotrebu mandata* putem *trgovine* mandatom nakon izbora na nedemokratski način, čime se izigrava volja i povjerenje birača koji su glasali za kandidata na izbornoj listi određene političke stranke.

Jedan od poznatijih primjera spora kandidata i njegove matične stranke jeste jednoglasna odluka predsjedništva Nove hrvatske inicijative (NHI) da Ivu Lozančića (zastupnika u Zastupničkom domu Skupštine BiH) isključi iz stranke zbog «njegovog dugotrajnog destruktivnog djelovanja u tijelima stranke, te zbog javnog samoproglašavanja navodnim nezavisnim zastupnikom u Zastupničkom domu Skupštine BiH, iako je zastupnički mandat dobio na osnovi kompenzacijskih glasova NHI, a ne izravno na izbornoj listi.» Predsjedništvo NHI obratilo se Izbornoj komisiji BiH sa zahtjevom da preispita ovaj slučaj, te da Lozančićev mandat dodijeli slijedećem kandidatu na listi NHI. Međutim, uvažavajući odredbe Izbornog zakona BiH, Izborna komisija je donijela odluku da mandat pripada izabranom kandidatu a ne stranci.⁶⁶

Budući da se ova oblast ne uređuje zakonom, političke stranke nastoje probleme unutarstranačke discipline rješavati na osnovu svojih statuta. Međutim, ne postoji mogućnost značajnijeg uticaja na poslanike izabrane na listama stranke, uslijed dosljedne primjene pomenutih zakonskih odredbi od strane Izborne komisije BiH. Stranke se, prema tome, vrlo pažljivo služe sankcijama koje su dopuštene njihovim statutima, jer uvijek postoji mogućnost da se sankcionisani poslanici *odmetnu* i predu u nezavisne poslanike, odnosno redove druge stranke, odnoseći sa sobom i svoj mandat. Svojedobno je tako općinski savjet Stranke za BiH (SBiH) Banja Luka zatražio isključenje Milosave Jakovljević iz stranke zbog toga što je «Jakovljevićeva, koja je poslanik SBiH, glasala za izbor Vlade RS na čelu sa Perom Bukejlovićem, što je protivno stavu stranke da neće podržati vladu sa SDS-om». ⁶⁷ Na vanrednoj sjednici Izvršnog odbora SDA Unsko-sanskog kantona, održanoj nakon izglasavanja nepovjerenja Kantonalnoj vladu, čemu su doprinijeli glasovi tri poslanika iz reda ove stranke, koji su prekršili stranački stav prema glasanju o povjerenju Vladi USK, «odlučeno je da mjerom *opomene pred isključenje iz stranke* budu kažnjeni Atif Hodžić, Enisa Duraković i Emir Cinac.»⁶⁸

Podaci o izricanju disciplinskih sankcija/stegovnih mjera u parlamentarnim strankama dostavljeni za potrebe ovog rada:

U Stranci demokratske akcije (SDA) prvostepeni organi nadležni za izricanje disciplinskih mjera su u periodu 2001-2005. u prvostepenom postupku izrekli 13 mjera isključenja iz Stranke i jednu mjeru javnog ukora, a na koje su podnesene žalbe Sudu časti SDA, kao drugostepenom organu. Prvostepeni organi su izrekli nešto više mjera od navedenih, ali s obzirom na to da nije bilo žalbi - prigovora, Sud časti u vezi s tim nije postupao. Statutom NHI je regulisano da se stegovne mjere primjenjuju samo u iznimnim slučajevima nepoštivanja Statuta i Programa stranke, te su u dosadašnjem djelovanju NHI rijetko korištene. Stegovne mjere se nisu često primjenjivale ni u Narodnoj stranci Radom za boljšak, zbog toga što nije bilo potrebe, osim razrješenja sa funkcije uslijed neprovodenja politike stranke. U Hrvatskoj demokratskoj uniji BiH do sada nije

⁶⁶ Glavno tajništvo NHI (saopćenje), «Ivo Lozančić isključen iz stranke», *Oslobodenje*, autor nije naveden, 18. marta 2005, str. 3. <http://www.idoc.ba>. Podaci potvrđeni od Glavnog tajništva NHI, 5. oktobra 2005.

⁶⁷ Dževad Osmančević, «Zatraženo isključenje Milosave Jakovljević iz SBiH», V.P., *Nezavisne novine*, 17. februara 2005, str. 8. <http://www.idoc.ba> «S obzirom na to da je Jakovljevićeva odstupila od stava stranake, tražimo njeni isključenje iz stranke, jer nećemo da budemo akteri političke trgovine. Iako smo imali značajne ponude, nas kupovina glasova ne interesuje», ističe Osmančević, šef Kluba poslanika SBiH i predsjednik banjalučkog savjeta te stranke.

⁶⁸ «Vanredna sjednica stranačkog vrha, SDA kaznila neposlušne poslanike u Skupštini USK», S. Džanić, *Dnevni avaz*, 20. juli 2005, str. 2. <http://www.idoc.ba>

bilo potrebe za stegovnim mjerama. U Stranci penzionera-umirovljenika Bosne i Hercegovine bilo je primjene disciplinskih mjera prema članovima koji su pokušali ispoljavati separatističke interese, mada ti slučajevi nisu bili brojni. U toku zadnjih pet godina u Liberalno demokratskoj stranci Bosne i Hercegovine samo je jedanput došlo do primjene disciplinskih mjera. Časni sud Hrvatske stranke prava Bosne i Hercegovine (HSP BiH) kaznio je 4 puta nekoliko članova koji su se ogriješili o Statut Stranke.

6.5. U kojoj mjeri stranke predstavljaju djelotvorne članske organizacije, i u kojoj mjeri su njihovi članovi u mogućnosti da utiču na stranačku politiku i selekciju kandidata?

6.5.1. Zakoni

Zakonom o političkim organizacijama u BiH regulisano je da politička organizacija ima statut, te da se statutom, između ostalog, utvrđuje i unutrašnja organizacija stranke, uslovi i način za učlanjivanje i prestanak članstva, kao i prava, obaveze i odgovornosti članova političke organizacije.⁶⁹ Svi članovi stranke imaju aktivno i pasivno biračko pravo - da biraju i da budu birani u organe stranke.⁷⁰ Odluke se donose uobičajeno natpolovičnom većinom prisutnih članova, a glasanje je, prema odredbama statuta pojedinih stranaka, u zavisnosti od izbora, uglavnom tajno, ali ponekad je predviđeno i javno glasanje. Posebni uslovi se propisuju za članstvo u upravljačkim, izvršnim, nadzornim i savjetodavnim organima stranaka, a tiču se procesa kandidature, samog čina biranja i izbora, te vršenja povjerene funkcije, odgovornosti i načina prestanka dužnosti. Obično skupština/skupštine ili glavni odbor/odbori centralnog organa ili mjesnih ogranaka stranke predlažu i biraju rukovodeće funkcionere, a izbor po dobivenom dovoljnog broju glasova (najčešće natpolovična većina prisutnih članova s pravom glasa) potvrđuje predsjednik ili predsjedništvo stranke.

Statuti pojedinih stranaka sadrže izričite odredbe koje imaju za cilj ohrabriti demokratičnost rada i djelovanja članstva u stranci. Na primjer, u SDPBiH je dozvoljeno pravo na javno iskazivanje manjinskog mišljenja. Manjinsko mišljenje ne može biti u suprotnosti s Programom SDPBiH. U SDPBiH nije dopušteno institucionaliziranje manjinskog mišljenja u organizovanom obliku, odnosno frakcijskom djelovanju. U SNSD i PDPRS manjina ili pojedinac koji se ne slažu sa odlukama većine imaju pravo da ostanu pri svom mišljenju, da ga zastupaju i brane i da traže preispitivanje odluke s kojom se ne slažu, ali su obavezni da odluku većine sprovode. Statut SDP-a predviđa mogućnosti da se, s ciljem utvrđivanja volje članstva i jačanja njihovog utjecaja na politiku i djelovanje SDPBiH o najbitnijim pitanjima politike i razvoja, organizuje anketa članstva i općestranačka rasprava. Prema Statutu, odnosi u SNSD-u i PDP-u zasnivaju se na načelima demokratije, slobodi političke misli i inicijative, ravnopravnosti i međusobnom uvažavanju, stalnom i otvorenom dijalogu, odgovornosti rukovodstva i članstva, poštovanju i provođenju demokratski usvojenih odluka. Statut Stranke za Bosnu i Hercegovinu (SBiH) propisuje da se unutraš-

⁶⁹ Zakon o političkim organizacijama, *Službeni list SRBiH* br. 27/91, čl. 14.

⁷⁰ Prema Statutima stranaka organi stranke su, u pravilu:

- Skupština/sabor/kongres - kao najviši organ odlučivanja, obično biran na delegatskom principu, koji punovažno odlučuje uz prisustvo natpolovične većine članova i glasanje bilo natpolovičnom bilo dvotrećinskom većinom,
- Glavni odbor - najviši organ između zasjedanja skupštine/sabora/kongresa, koji bira skupština
- Predsjedništvo/predsjednik i potpredsjednici - izvršno-politički organ koji bira i razrješava skupština,
- Nadzorni odbor - nezavisno tijelo koje nadzire materijalno-finansijsko poslovanje stranke,
- Sud časti - odlučuje o odgovornosti članova i funkcionera stranke,
- te u nekim slučajevima i savjetodavna, politička, administrativno-tehnička vijeća, ali i posebne interesne asocijacije/forumi poput: žena, mladih, sindikata, seljaka.

nja organizacija SBiH uspostavlja na principima: organizacionog jedinstva, višestepenog organizovanja, formiranja organizacionih oblika na teritorijalnom principu, kao i demokratske organizacije koja omogućava puno učešće članova u utvrđivanju i provođenju politike.

Većina statuta stranaka, uz osnovno pravo člana da bira i bude biran, priznaje pravo članu i da organima stranke podnosi inicijative, prijedloge i mišljenja o svim pitanjima, koja se odnose na ostvarivanje programske orientacije, učestvuje u predlaganju, utvrđivanju i provođenju opće politike stranke, učestvuje u aktivnostima koje stranka organizuje i da izvršava obaveze koje mu povjere organi stranke, da bude obaviješten o radu organa stranke, o provođenju opće politike i finansijskom poslovanju stranke, da pred organima stranke pokreće pitanje odgovornosti funkcionera stranke.

6.5.2. Implementacija i negativni indikatori

Ako je suditi na osnovu podataka iz medijskih izvještaja i onih prikupljenih od političkih stranaka, koji govore o dobrom odzivu članstva na sjednice, sabore, redovne i vanredne kongrese,⁷¹ njihovom učešću u izbornom procesu u stranci i u kandidovanju predstavnika stranaka za funkcije nosilaca vlasti u BiH, učešću u diskusijama, iznošenju prijedloga i kritika na rad funkcionera stranke, zainteresovanost članstva za rad i djelovanje stranaka je na dosta visokom nivou. Međutim, primjetno je da su znatno aktivnije angažovani članovi koji već obavljaju stranačke funkcije nego oni *obični*, koji uglavnom budu *lobirani* i služe tek za davanje podrške ovom ili onom kandidatu, odnosno ovoj ili onoj stranačkoj opciji.

Podaci o unutarstranačkoj politici dobiveni od političkih stranaka za potrebe ovog rada upućuju na aktivan angažman članstva u donošenju odluka, djelovanju stranke, izborima stranačkih funkcionera, te kreiranju politike stranke. U praksi, gotovo po pravilu, kongresi stranaka i stranački izbori su praćeni brojnim špekulacijama i medijskim napisima, te izjavama stranačkih funkcionera i članstva o neregularnosti unutarstranačkih izbora i kandidovanja funkcionera ispred stranaka za nosioce funkcija vlasti u BiH. Primjedbe i optužbe se najčešće odnose na *unutarstranačko lobiranje*, iznošenje neistinitosti o kandidatima, manipulacije članstvom, prevare u brojanju glasova, te montirane medijske kampanje.

Na kongresu Socijaldemokratske partije (SDP) BiH uvedena je novina da kandidati za predsjednika stranke organizuju predizbornu kampanju i obilaze općinske i kantonalne odbore lobirajući za sebe, odnosno svoj program. U SDP-u BiH je tokom i nakon posljednjeg kongresa bilo unutarstranačkih razmirica u vezi s kantonalnim pozicijama i kadrovskim raspodjelama, a smijenjeni kantonalni voda bio je predsjednički protivkandidat na kongresu ove stranke.⁷² Ove razmirice su rezultirale i ostavkama, odnosno isključivanjem iz članstva više rukovodećih članova stranke, od kojih su neki potom odlučili osnovati nove stranke slične, socijaldemokratske orientacije. Na posljednjem Saboru HDZ-a BiH došlo je do oštih sukoba frakcija unutar stranke, a nakon pobjede Dragana Čovića, koji je postao novi predsjednik stranke, njegov protivkandidat Božo Ljubić izrazio je sumnju u regularnost izbora za predsjednika, a podaci koje je iznio javnosti dovode u pitanje čak i regularnost Devetog sabora HDZ-a BiH.⁷³

⁷¹ Kao ilustracija učestalosti sjednica i mogućnosti učešća članstva i organa stranke u radu i politici stranke i vršenja uticaja, može se navesti podatak da je, na primjer, od 3.kongresa SDA do 4. kongresa SDA (nešto više od tri godine i sedam mjeseci), Predsjedništvo Stranke održalo 39 redovnih i 10 vanrednih sjednica, Glavni odbor 12 redovnih, 2 tematske (zapošljavanje i povratak izbjeglica) i jednu svečanu sjednicu. Također je održana Konvencija Stranke, kao i Konvencija Asocijacije mladih. Podaci dostupni na <http://www.sda.ba>, juli 2005.

⁷² Vidjeti: Nataša Krsman, «Lideri i stranke», *Nezavisne novine*, 7.juni 2005, str.7, www.idoc.ba.

⁷³ Ljubić svoje tvrdnje temelji na nekoliko elemenata: kvorum je najmanje tri puta mijenjan, a u konačnici je ispalo da je preko 100 posto akreditovanih glasalo; na glasačkim listićima našla su se tri imena iako je Ivan Madunić povu-

6.6. U kojoj mjeri sistem finansiranja stranaka spriječava potčinjenost stranaka posebnim interesima?

6.6.1. Zakoni

Finansiranje političkih stranaka i izborne kampanje u BiH određeno je Izbornim zakonom BiH, Poglavlje 15 - Finansiranje izborne kampanje,⁷⁴ Zakonom o finansiranju političkih stranaka,⁷⁵ Zakonom o političkim organizacijama,⁷⁶ zatim pravilnicima o godišnjim i periodičnim finansijskim izvještajima političkih stranaka (iz 2004. godine). Ova oblast se, naravno, uređuje i statutima političkih stranaka, koji obavezno sadrže odredbe o materijalno-finansijskom poslovanju stranaka. Zakon o finansiranju političkih stranaka⁷⁷ propisuje da politička stranka može obezbiti sredstva iz članarina, priloga pravnih i fizičkih lica, prihoda od imovine u vlasništvu političke stranke, budžeta BiH za finansiranje parlamentarnih grupa, kao i iz entitetskih budžeta i svih njihovih nižih jedinica u skladu sa entitetским zakonima. Još jedan izvor finansiranja je dobit od prihoda preduzeća u vlasništvu političke stranke, pri čemu se ova preduzeće mogu baviti samo kulturnom ili izdavačkom djelatnošću. Godišnji prihod od imovine u vlasništvu političke stranke i dobit od prihoda preduzeća u vlasništvu političke stranke ne smije preći 20% iznosa ukupnog godišnjeg prihoda stranke, a ukoliko prelazi, stranka je dužna u roku od 30 dana od dana podnošenja finansijskog izvještaja prihod koji prelazi navedenih 20% dati u dobrovorne svrhe jednoj ili više organizacija koje se bave dobrovornim radom.

Ukupan iznos jednokratnog priloga pravnih i fizičkih lica političkim strankama ne smije premašiti osam prosječnih mjesečnih plata prema zvaničnim podacima Agencije za statistiku BiH (490 KM u 2005. godini) u jednoj kalendarskoj godini. Ovaj iznos smije se donirati najviše jednom godišnje. Svi prilozi veći od 100 KM obavezno se unose u finansijski izvještaj, pa i onda kada prilog daje član ili grupa članova stranke. Ovim odredbama Zakona o finansiranju političkih stranaka dalje se izričito navode zabranjene aktivnosti, te reguliše postupak kontrole finansijskih izvještaja političkih stranaka, njihova odgovornost i nadležnosti Izborne komisije BiH za izricanje sankcija. Državni, entitetski i kantonalni organi, organi općinskih i mjesnih zajednica, javne institucije, javna preduzeća, humanitarne organizacije, preduzeća koja su po samoj svojoj djelatnosti isključivo neprofitna, vjerske zajednice, privredna društva u kojima uloženi javni kapital iznosi najmanje 25%, te privredna preduzeća koja obavljaju javne usluge na osnovu ugovora s vladom, ne mogu finansirati političke stranke.⁷⁸

Stranke su obavezne podnosići redovne finansijske izvještaje Izbornoj komisiji (do 31.marta naredne kalendarske godine), kao i posebne izvještaje za period izborne kampanje, te dodatne izvještaje na zahtjev Izborne komisije.⁷⁹ U izvještaju politička stranaka prikazuje raspoloživu gto-

kao kandidaturu u Ljubićevu korist; priprema Sabora je bila na granici, a dijelom i izvan statutarnih okvira: jedan broj izaslanika je imenovan nestatutarno - preko povjerenstva, dakle imenovao ih je Ljubićev protivkandidat, a nisu birani; jedan broj članova bivšeg Predsjedništva je jednostavno arbitrirao koja županijska organizacija mladeži je dobro, a koja nije dobro radila i na osnovu toga im odredila kvotu izaslanika; već u startu preko 100 izaslanika je praktički delegirano na dirigirani način, tvrdnje su koje je iznio poraženi Božo Ljubić. Emil Karamatić, »Božo Ljubić: Ja sam pobjednik», *Slobodna Dalmacija*, 7.juni 2005, http://www.slobodnadalmacija.hr/20050607/bih_01.asp, 12. avgusta 2005.

⁷⁴ Izborni zakon BiH, *Službeni glasnik BiH* br. 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04, 25/05.

⁷⁵ Zakon o finansiranju političkih stranaka, *Službeni glasnik BiH*, br. 22/00.

⁷⁶ Zakon o političkim organizacijama, *Sl. list SR BiH* 27/91

⁷⁷ Zakon o finansiranju političkih stranaka, *Službeni glasnik BiH* br. 22/00, čl. 3.

⁷⁸ Zakon o finansiranju političkih stranaka, *Službeni glasnik BiH* br. 22/00, čl. 8.

⁷⁹ Zakon o finansiranju političkih stranaka, *Službeni glasnik BiH* br. 22/00, čl. 11.

vinu, sve prihode i rashode, identitet osobe ili izvora uplate i doprinosa u naturi, ukupan iznos svih dugovanja i svih isplata, iznos i vrstu neizmirenih dugova i obaveza. Svi kandidati za izbornu funkciju u BiH dužni su podnijeti i potpisano izjavu o svom imovinskom stanju, uključujući i podatke o imovinskom stanju članova svoje uže porodice. Izborna komisija BiH sve izvještaje stavlja na raspolaganje javnosti.⁸⁰ Izborna komisija BiH je ovlaštena ispitati slučajevе u kojima se nije postupilo u skladu sa Zakonom, započeti istragu ili preduzeti odgovarajuće mјere samostalno ili po uloženom prigovoru, te izreći sankcije. Ako Izborna komisija BiH uoči kršenja Zakona ili nepravilnosti u finansijskim izvještajima, može izreći sankcije, koje uključuju skidanje kandidata sa izborne liste ili novčane kazne veće i od 10.000 KM.⁸¹ Dana 10. marta 2005. godine Izborna komisija BiH je, u skladu sa Zakonom o finansiranju političkih stranaka, uspostavila Službu za reviziju finansijskog poslovanja političkih stranaka.⁸²

6.6.2. Implementacija i negativni indikatori

U praksi se pokazalo da je oblast finansiranja političkih stranaka jedan od najvećih problema u političkom životu BiH. U rješavanje ovog problema se, pored Izborne komisije BiH, redovno uključivao i sam Visoki predstavnik za BiH, koji je koristeći svoje ovlasti u više navrata izričao kazne političkim strankama i njihovim članovima za koje je dokazano da su učestvovali u nelegalnim finansijskim transakcijama. Najskoriji takav slučaj je intervencija OHR-a u slučaju kredita koje je SDS na nelegalan način osiguravao u Privrednoj banci Srpsko Sarajevo. U okviru svojih napora, Izborna komisija BiH je tako na sjednici održanoj 9. juna 2005. donijela Odluku o izricanju novčanih kazni političkim strankama koje su prekršile Zakon,⁸³ i to:

Tabela 6.12: Novčane kazne političkim strankama izrečene od strane Izborne komisije 2005.

Sankcije u iznosu od po 3.000 KM zbog nedostavljanja godišnjeg i postizbornog finansijskog izvještaja, kao i nedostavljanja podataka o imovini	za 17 stranaka
Sankcije u iznosu od po 2.000 KM zbog nedostavljanja godišnjeg i postizbornog finansijskog izvještaja	za 5 stranaka
Sankcije u iznosu od po 2.000 KM zbog nedostavljanja godišnjeg i finansijskog izvještaja i podataka o imovini	za 4 stranke
Sankcije u iznosu od po 1.000 KM zbog nedostavljanja godišnjeg finansijskog izvještaja	za 4 stranke
Sankcije u iznosu od po 1.000 KM zbog nedostavljanja podataka o imovini	za 9 stranaka

Na Internet stranici Izborne komisije BiH objavljena je baza podataka o finansijskim izvještajima političkih stranaka, što omogućava pregled ukupnih i pojedinačno obrađenih prihoda i rashoda, kredita, pozajmica, dugovanja, bankovnih računa i blagajne 69 političkih stranaka, te pregled podataka po godinama i godišnje, predizborne i postizborne izvještaje koje su te stranke dostavile Izbornoj komisiji BiH. Dopredsjednica Izborne komisije BiH Lidija Korać izjavila je za *Nezavisne novine* u septembru 2004. da su već prilikom popunjavanja nove baze podataka uočene određene nelogičnosti koje ukazuju na moguće nezakonitosti. Uočeno je da je u slučaju jedne poli-

⁸⁰ Izborni zakon BiH, *Službeni glasnik BiH* br. 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, i 20/04, 25/05, čl.15.1, 15.5 i 15.7

⁸¹ Vidjeti: Zakon o finansiranju političkih stranaka, *Službeni glasnik BiH* br. 22/00, čl.13.

⁸² Izborna komisija BiH, Saopćenja, Sarajevo, 11. aprila 2005. <http://www.qry.izbori.ba/Saopstenja.asp?Datum=11.4.2005>, 9. juna 2005.

⁸³ Izborna komisija BiH, Saopćenja, Sarajevo, 9.6.2005., www.qry.izbori.ba/Saopstenja.asp.

tičke stranke neka od općina paušale svojih vijećnika uplatila direktno na račun stranke, a ne vijećnicima čiji je to vlastiti prihod.⁸⁴

Što se tiče finansiranja iz budžeta države, na osnovu podataka Izborne komisije BiH tokom 2003. godine za političke stranke dato je oko 14 miliona KM, od čega je 90% novca otišlo u desetak stranaka.⁸⁵ Izborna komisija objavila je i listu stranaka koje iz budžeta dobivaju milion KM ili više:

1. Najveći dio novca koji se iz budžeta izdvaja odlazi u SDA, koja je u 2003. godini od ukupnog prihoda od 3,1 milion KM iz budžeta dobila 2,7 miliona KM, a potom slijede:
2. Stranka za BiH sa oko 1,5 miliona KM
3. HDZ sa 1,3 miliona KM, te
4. SDS sa 1,08 miliona KM.

Manje od milion KM su dobile:

1. SNSD je od ukupno 848.000 KM prihoda iz budžeta dobio 740.791 KM.
2. SDPBiH kao najjača opoziciona stranka u FBiH je od ukupnog prihoda od 1.094.000 KM iz budžeta dobila oko 349.000 KM, a vlastitih prihoda ubilježila je 504.000 KM.
3. NHI je od 331.000 KM iz budžeta dobila 303.000 KM
4. PDP je dobila 295.000 KM.
5. Stranka penzionera/umirovljenika je uz 9.500 KM članarine iz budžeta dobila 185.000 KM.
6. DNSRS je od ukupno 142.000 KM iz budžeta povukao 129.000 KM.
7. Srpska radikalna stranka RS je od ukupnih prihoda od 76.700 KM dobila 75.000 iz budžeta.
8. SPRS je od 78.300 KM ukupnih prihoda oko 70.000 KM dobila iz budžeta.
9. SDU od 44.000 KM iz budžeta je primila 35.800 KM.
10. Penzioneri RS su od oko 72.000 KM iz budžeta dobili oko 51.000 KM.
11. DPS Predrag Radić od 57.000 KM iz budžeta su imali 54.000 KM.

Medu strankama na čije račune dolazi novac isključivo ili gotovo isključivo iz budžeta prednjače:

1. Bosanskohercegovačka patriotska stranka sa oko 103.000 iz budžeta i manje od 2.000 iz drugih izvora.
2. BOSS je imala 88.100 KM iz budžeta i 193 KM iz drugih izvora.
3. LDS je dobila 39.500 KM iz budžeta i oko 3.000 KM iz drugih izvora.
4. ProEns, koja je prerasla u Evropsku ekološku stranku, imala je 39.500 KM isključivo iz budžeta.
5. Hrvatski demokršćani dobili su 46.700 iz budžeta.
6. HSS je dobila iz budžeta 58.900 KM.
7. HKDU je dobila 50.000 KM iz budžeta.
8. Bošnjačka stranka prava od ukupno oko 17.000 KM iz budžeta je dobila 15.600 KM.
9. Srpska omladinska stranka je tokom 2003. imala samo 1.080 KM, i to isključivo iz budžeta.

⁸⁴ R. Čengić, «Na Internetu podaci o finansiranju stranaka», *Nezavisne novine*, 18. septembar 2004, str.13., www.idoc.ba.

⁸⁵ Prema Zakonu o finansiranju političkih stranaka u BiH, novac koji se izdvaja iz budžeta za finansiranje političkih stranaka dijeli se tako da 30 odsto ravnopravno podijele sve stranake koje učestvuju u radu parlamenta, a ostalih 70 odsto se dijeli na osnovu osvojenih poslaničkih mjesto.

Narodna stranka Radom za boljšak je tokom 2003. ostvarila ukupan prihod od 1,7 miliona KM, oko 64.000 KM iz budžeta, a oko 1,5 miliona KM su dobrovoljni prilozi fizičkih lica, i to anonimnih davalaca u pojedinačnim iznosima od 3.000 do 4.000 KM. Dobrovoljnih priloga ima i u kartonu SDA.⁸⁶

Za ilustraciju budžetskog finansiranja političkih stranaka može poslužiti i podatak da je na osnovu Odluke Vlade Federacije BiH o rasporedu sredstava «Transfer za parlamentarne političke stranke» budžeta Federacije Bosne i Hercegovine za 2005. godinu⁸⁷ za ovu namjenu izdvojeno 2.000.000 KM, od čega su najviše dobile:

Tabela 6.13: Pregled raspodjele sredstava budžeta FBiH

Stranka demokratske akcije (SDA)	386.105, 00 KM
Koalicija HDZ, Demokršćani, HNZ:	
HDZ	266.105,00 KM
Demokršćani	195.777,00 KM
HNZ	70.328,00 KM
Socijaldemokratska partija BiH	250.105,00 KM
Stranka za Bosnu i Hercegovinu	242.105,00 KM
Savez nezavisnih socijaldemokrata Milorad Dodik	74.106,00 KM

Prema Zaključcima sa Stručno-naučne konferencije o lokalnim izborima u 2004. godini,⁸⁸ najveći dio svojih ukupnih prihoda političke stranke ostvaruju iz dva glavna izvora sredstava: kroz budžete i donacije. Finansiranje političkih stranaka iz budžeta je u potpunosti transparentno, a iz donacija je djelimično transparentno ili netransparentno. Mimo ovih zvaničnih podataka postoji i nedovoljno istražen segment *sive ekonomije* u režiji političkih stranaka, pogotovo vladajućih, sa veoma problematičnim učešćem rukovodnih kadrova na pozicijama u izvršnoj vlasti u donošenju odluka o finansiranju i doniranju novca za različita pravna lica, koja se u medijima često optužuju za pranje novca u korist tih vladajućih stranaka.

6.7. U kojoj mjeri podrška političkim strankama prelazi etničke, vjerske i jezičke granice?

6.7.1. Indikatori

Ustavne odredbe i pravni okvir u BiH garantuju ljudska prava i slobode, zabranjuju diskriminaciju i afirmišu slobodu udruživanja, uključujući i političko udruživanje, a «etnički princip određuje u dominantnoj mjeri ustavne procedure i funkcioniranje državne vlasti»⁸⁹, što se bitno reflektuje na stranački sistem i karakter političkih stranaka u BiH i s njima stoji u korelaciji.⁹⁰ Iz naziva, statuta, programske platforme i nacionalnog sastava članstva većeg broja političkih stranaka vidljivo je da su iste, ako ne isključivo onda prvenstveno orijentisane na jednu nacionalnu skupinu i promociju i zaštitu njenih interesa i identiteta. Najveće vladajuće stranke u BiH: Hrvatska demokratska zajednica, Stranka demokratske akcije i Srpska demokratska stranka, imaju većinski jed-

⁸⁶ R. Čengić, «Najviše novca iz budžeta za SDA i Stranku za BiH» *Nezavisne novine*, 9. maja 2005, str. 6, www.idoc.ba.

⁸⁷ Odluka Vlade Federacije BiH o rasporedu sredstava «Transfer za parlamentarne političke stranke» budžeta FBiH za 2005. <http://www.fbihvlada.gov.ba/bosanski/zakoni/2005/odluke/51hrv.htm>, 2. maja 2005.

⁸⁸ Lokalni izbori 2004. godine – naučene lekcije, Zaključci sa Stručno-naučne konferencije, 26-28. aprila 2005, Jahorina, Izborna komisija BiH I Udrženje izbornih zvaničnika u BiH

⁸⁹ Prema: Edin Šarčević, *Ustav i politika*, Sarajevo, 1997, str. 53.

⁹⁰ Vidjeti prethodne sekcije.

nonacionalni sastav članstva, no slična je situacija i sa opozicionim strankama, pa čak i sa strankama formalno građanske orijentacije. Ova konstatacija proizilazi iz podataka o entitetskoj i nacionalnoj pripadnosti članstva koje su navedene stranke dostavile za potrebe ovog rada.

Tabela 6.14: Pregled članstva stranaka po entitetskoj i nacionalnoj pripadnosti.

Politička stranka	Ukupan broj registrovanih članova	Entitetska pripadnost članstva: Iz Federacije BiH	Entitetska pripadnost članstva: Iz Republike Srpske	Nacionalna pripadnost članstva
Hrvatska demokratska zajednica	66.352	79%	21%	92% Hrvati 4% Bošnjaci 2% Srbi 2% Ostali.
Nova hrvatska inicijativa	3.500	oko 70%	oko 30%	najbrojniji Hrvati, a u urbanim sredinama (npr. Sarajevo, Tuzla, Travnik, Zenica) u strukturi članstva zastupljeni su i Bošnjaci, Srbi, Jevreji i dr.
Stranka penzionera-umirovljenika Bosne i Hercegovine	oko 60.000	/	/	Pretežan broj članova su Bošnjaci, a nacionalna zastupljenost u organima Stranke odgovara nacionalnoj strukturi stanovništva u Federaciji BiH.
Socijaldemokratska partija BiH	47.336	84,62%	15,38%	/
Narodna stranka Radom za boljšetak	22.300	60%	40%	42% Bošnjaci 35% Srbi 20% Hrvati 3% Ostali
Srpska radikalna stranka	14.000		100%	100 % Srbi
Hrvatska stranka prava BiH	12.000	/	/	78% Hrvati 20% Bošnjaci 2% Srbi
Liberalno Demokratska Stranka Bosne i Hercegovine	2.160	92%	8%	85% Bošnjaci 7% Bosanci 5% Srbi 2% Hrvati 1% Ostali.
Gradanska demokratska stranka	Oko 1.600	/	/	60% Bošnjaci 15% Hrvati 15% Srbi 10% Ostali.
Hrvatska demokratska unija	1.768	100 %		100 % Hrvati
Hrvatska kršćansko-demokratska unija BiH	2.000	100%		99% Hrvati
Socijalistička partija Republike Srpske	Oko 15.000	5%	95%	80% Srbi 10% Bošnjaci 10% Hrvati.
Penzionerska stranka Republike Srpske	oko 11.300	/	/	Najbrojniji Srbi Manji broj članova Hrvati, Bošnjaci, Madari, Slovenci, Makedonci i dr.

Vidljivo je da većina stranaka ima ako ne potpuno (poput Srpske radikalne stranke i Hrvatske demokratske unije), onda većinski jednonacionalno članstvo i članstvo iz jednog entiteta. Ono što je posebno značajno je da ovakva statistika ne odlikuje samo tzv. nacionalne, tj. stranke jednog naroda, već i političke stranke koje su po svojoj programskoj orientaciji okrenute prema građaninu kao pojedincu a ne kao pripadniku etničke skupine. Manjine u BiH (Jevreji, Mađari, Slovenci, Makedonci, u nekim strankama podvedene pod termin *ostali*) veoma su slabo zastupljene u članstvu političkih stranaka. Poseban problem predstavlja i gotovo potpuna isključenost Roma, kao najbrojnije manjine u BiH, iz političkog života i članstva u političkim organizacijama.

Što se tiče pitanja religije, ono je u Bosni i Hercegovini gotovo istovjetno s pitanjem etničke pripadnosti, jer su sva tri konstitutivna naroda i pripadnici odvojenih vjerskih skupina (Bošnjaci - muslimani, Hrvati - katolici, Srbi - pravoslavci). Nacionalne političke stranke, posebno tri vladajuće: SDA, HDZ i SDS, okrenute su i blisko saraduju s vjerskim zajednicama u BiH i na polju *političkih pitanja*, osobito u vrijeme izbora.⁹¹ Stranke građanske, ili formalno građanske orientacije, takođe su u određenim situacijama, najčešće u vrijeme predizbornih kampanja, podložne koketiranju sa religijskim organizacijama. Kod stranaka koje su imune od uticaja vjere primjetan je odlazak u drugu krajnost, tj. gotovo militantni ateizam i antireligijska programska orientacija. Ovo je posebno primjetno kod pojedinih stranaka koje su proizašle iz bloka nekada vladajućih socijalističkih i komunističkih stranaka.

6.8. Koje se mјere - ako ikakve - preduzimaju da se riješe javno identifikovani problemi na ovom polju, i koji stepen političkog prioriteta i javne podrške one imaju?

Oblast političkog organizovanja i udruživanja kroz političke stranke konstantno je pod velikom paskom javnosti, koja je po rezultatima većine istraživanja javnog mnjenja uvjerenja da je rad stranaka neodgovarajuće zakonski regulisan i podložan raznim vidovima korupcije. Stalni skandali i problemi koji izbijaju na površinu, posebno u predizbornim periodima, navode na zaključak da se još mnogo mora uraditi s ciljem unapređenja stanja u ovom segmentu javnog života. Međutim, bitno je naglasiti da je Bosna i Hercegovina u poslijeratnom periodu napravila veoma važan napredak na ovom polju, za čiji nastavak postoji spremnost i podrška kako javnosti tako i političkih institucija. Ovaj napredak se prvenstveno ogleda u preuzimanju organizacije izbora iz ruku međunarodne zajednice i donošenju odgovarajućih zakonskih propisa i podzakonskih akata, kojima se reguliše oblast djelovanja političkih stranaka u političkom životu BiH. Dosljednom primjenom navedene pravne regulative uspješno je dokinuta mogućnost izigravanja propisa o sukobu interesa od strane izabranih zvaničnika, a učinjeni su i značajni pomaci u kontroli tokova novca i transparentnosti budžeta i finansiranja političkih stranaka.

Sveukupno gledajući, problemi u oblasti političkog organizovanja u Bosni i Hercegovini mogu se svrstati u slijedeće široko definirane kategorije: 1) problem finansiranja političkih stranaka i mogućnosti zloupotrebe; 2) problem ponašanja stranaka na javnoj sceni, posebno u predizbornom periodu i odgovornost stranaka i njihovih rukovodilaca za kršenje propisa; 3) problem medijskog praćenja i predstavljanja aktivnosti političkih stranaka, odnosno njihov odnos sa medijima; 4) problem osiguravanja unutarstranačke discipline, odnosno problem *trgovine mandatima* od strane izabranih poslanika; 5) problem etničke i vjerske ekskluzivnosti stranaka.

⁹¹ Na osnovu razgovora sa prof. dr Nurkom Pobrićem, profesorom Ustavnog prava na Pravnom fakultetu Univerziteta "Džemal Bijedić" u Mostaru, obavljenog 10. novembra 2005. u Mostaru.

Problem finansiranja političkih stranaka, odnosno njihovo trošenje sredstava na izborima počinje se u zaključcima Stručno-naučne konferencije o lokalnim izborima 2004. godine, u kojima se preporučuju mjere za smanjenje troškova kampanje, osnivanje i jačanje djelovanja Ureda za reviziju finansijskog poslovanja stranaka, kao i povećanje transparentnosti priloga i donacija. Revizijom i potpunom implementacijom Zakona o finansiranju političkih stranaka nastoji se postići transparentnije trošenje budžetskih sredstava namijenjenih za ovu svrhu. Takođe, predviđa se smanjenje troškova kampanje po biraču sa maksimalnih 1 KM po biraču na maksimalnih 0,5 KM po biraču (niže za niže nivoe vlasti). Pored ovoga, obaveza je stranaka da podnose redovne godišnje finansijske izvještaje Izbornoj komisiji BiH, kao i posebne izvještaje za period izborne kampanje, te dodatne izvještaje na zahtjev Izborne komisije. Svi kandidati za izbornu funkciju u BiH dužni su popuniti tzv. imovinski karton, koji uključuje i podatke o imovinskom stanju članova uže porodice. Sve ove izvještaje Izborna komisija BiH stavlja na raspolaganje javnosti.

Što se tiče ponašanja stranaka u javnom životu, a posebno za vrijeme trajanja kampanje, Izborna komisija BiH donijela je Kodeks ponašanja političkih subjekata u predizbornoj kampanji, kojim se detaljno regulišu svi aspekti djelovanja stranaka i njihovih članova. Još odranije Izborna komisija ima pravo kažnjavati stranke i pojedince uklanjanjem imena sa liste kandidata i finansijskim kaznama. Uklanjanje kandidata stranke sa izbornih listi, koje je prvi put počela koristiti tadašnja Izborna apelaciona potkomisija na izborima 1996. godine, pokazalo se kao posebno efikasno za *discipliniranje* političkih stranaka, koje ne žele riskirati da izgube svoje najvažnije kadrove na ovakav način.

Što se tiče problema medijskog praćenja aktivnosti stranaka i kandidata u predizbornoj kampanji, Izborna komisija je 2004. godine usvojila Pravilnik o medijskom predstavljanju političkih subjekata u izbirnoj kampanji, kojim se nastoji uvesti red u odnose na relaciji mediji- političke stranke. Protekli lokalni izbori, 2004. godine, koje je po prvi put u cijelosti finansirala i vodila država BiH, protekli su u odličnoj atmosferi, uz odličnu organizaciju i veoma malo problema sa strankama i kandidatima.

Poseban problem u političkoj praksi BiH predstavlja zloupotreba mandata, tj. takozvana *trgovina mandatima*. Budući da važeći Izborni zakon BiH propisuje da dobiveni mandat pripada pojedincu a ne stranci koja ga je kandidirala, ovakav aranžman stvara mogućnosti zloupotrebe i stvara plodno tlo za korupciju među izabranim poslanicima. Trenutno se radi na načinu da se iznađe efikasan sistem sprječavanja zloupotrebe, odnosno trgovine mandatima, istovremeno vodeći računa o zaštiti slobode izabranog nosioca manda da raspolaže svojim mandatom.

Najmanji napredak u domenu organizacije političkog života Bosne i Hercegovine zabilježen je u pitanju kontinuiranog etničkog i vjerskog ekskluziviteta političkih stranaka. Uvid u podatke koje su dostavile same stranke pokazuje da je još daleko vrijeme kada će političke organizacije djelovati u smislu predstavljanja i borbe za interes gradanina kao pojedinca, bez obzira na njegovu nacionalnu i vjersku pripadnost. Međutim, mora se imati u vidu da je ovakva situacija na političkoj sceni velikim dijelom rezultat daytonskih rješenja i *de facto* dijeljenja Bosne i Hercegovine po etničkim linijama. Shodno tome, reverziranje ovih nedemokratskih tendencija neće se pokrenuti sa mrtve tačke sve dok se temeljno ne izmijeni samo političko ustrojstvo ove države.

Bibliografija:

CRA - Communications Regulatory Agency. Izvještaj CRA o slučajevima kršenja pravila i propisa u 2002. godini, juli 2003. godine. <<http://www.rak.ba/bs/depts/observ/msword/CRA%20izvjestaj%20o%20slučajevima%20kršenja%20pravila%2020021%20-%20bos.doc>>. (25.09.2005)

Ermin, Čengić. «Pola desno, četvrt lijevo» *Dani*, br. 150, 14. april 2000.<<http://www.bhdani.com/arhiva/150/t1504.html>>. (oktobar 2005)

Čengić, R. «Na Internetu podaci o finansiranju partija.» *Nezavisne novine*. 18. septembar 2004.

Čengić, R. «Najviše novca iz budžeta za SDA i Stranku za BiH.» *Nezavisne novine*. 9. maj 2005, str 6.

Dautbašić, Ismet. «O ukidanju i finansiranju političkih stranaka», u *Ljudska prava*, Revija za ljudska prava. Godina 4, broj 1-2, Sarajevo, 2003.

Duvnjak, Nedžad. «Neki aspekti etničkog višepartizma u Bosni i Hercegovini» u *Ljudska prava*, Revija za ljudska prava. Godina 4, broj 1-2, Sarajevo, 2003.

Džanić, S. «Vanredna sjednica stranačkog vrha, SDA kaznila neposlušne poslanike u Skupštini USK» *Dnevni avaz*. 20. juli 2005.

Šarčević, Edin. *Ustav i politika*. Sarajevo, 1997.

FENA. «Vlada FBiH radila za interesne grupe» *Oslobodenje*. 20. oktobar 2004.

Sartori, Giovanni. «Stranke i stranački sustavi - Analitički okvir» Svezak I, *Politička kultura*. Zagreb 2002.

Glavno tajništvo NHI. (saopćenje) «Ivo Lozančić isključen iz stranke» *Oslobodenje*, autor nije naveden. 18. mart 2005.

Hamzić, Omer. «Izbori se - Rezultati općih izbora 2002», *Gračanički glasnik*, br. 14, novembar 2002, str.2. <<http://glasnik.gracanica.net/arhiva/14/oh-zavicaj.htm>>. (maj 2005)

Helsinski komitet u BiH. «Izbori su fer i demokratski», A. Mujić, *Oslobodenje*. 6.oktobar 2004.

Hronologija popunjavanja i izmjena sastva Vlade FBiH poslije potvrđivanja u parlamentu nakon 1998. <<http://www.fbihvlada.gov.ba/bosanski/uvod%20stari.htm>>. (maj 2005)

<<http://www.narodna skupština.net/lat/stranke/stranke.php>>.

<<http://www.ohr.int/decisions/removalssdec/archive.asp>>. (avgust 2005)

Ibrahimagić, Omer «Stranačko organiziranje i funkcioniranje u demokratskom političkom sistemu» u *Pravna misao*, časopis za pravnu teoriju i praksu, Zavod za javnu upravu Ministarstva pravosuda Federacije BiH, godina XXXII, august-septembar/kolovoz-rujan, br. 7-8, Sarajevo, 2001.

Ivaniš, Gojko. «Izborne formule» str.1. <<http://www.aeobih.com.ba/local/izbori2002.htm>>. (juli 2005)

Izborna komisija Bosne i Hercegovine. Saopćenje za javnost. Sarajevo, 9. juna 2005. <<http://www.qry.izbori.ba/Saopstenja.asp>>. (septembar 2005)

Izborna komisija Bosne i Hercegovine. Saopćenja. Sarajevo, 11.april 2005. <<http://www.qry.izbori.ba/Saopstenja.asp?Datum=11.4.2005>>. (juni 2005)

Izborna komisija Bosne i Hercegovine. Saopćenja. Sarajevo, 9. juni 2005. <<http://www.qry.izbori.ba/Saopstenja.asp>>. (juni 2005)

Izborna komisija Bosne i Hercegovine i Udruženje izbornih zvaničnika u BiH. Lokalni izbori 2004. godine - naučene lekcije, Zaključci sa Stručno-naučne konferencije, 26-28. aprila 2005, Jahorina

Komisija Evropskih zajednica. Izvještaj Komisije Evropskih zajednica Vijeću o spremnosti BiH za pregovore o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom, Brisel, 18. novembra 2003, COM(2003) 692 finalna verzija. <<http://www.ohr.int>>. (maj 2005)

N.K. «Lokalni izbori su u skladu sa međunarodnim standardima.» *Nezavisne novine*. 4. oktobar 2004.

Karamatić, Emil. «Božo Ljubić: Ja sam pobjednik.» *Slobodna Dalmacija*. 7. juni 2005. <<http://www.slobodnadalmacija.hr/20050607/bih01.asp>>. (juni 2005)

Krsman, Nataša. «Lideri i stranke.» *Nezavisne novine*. 7. juni 2005, str.7.

Macić, Bećir. «Opći uslovi za konstituiranje višestračkog sistema u BiH», referat na kolokviju «Uloga političkih a u funkcionalisanju države», održanom 6. aprila 2003. godine u Sarajevu, u organizaciji Instituta za ljudska prava Pravnog fakulteta Univerziteta u Sarajevu, objavljeno u *Ljudska prava*, Revija za ljudska prava, Godina 4, broj 1-2, Sarajevo, 2003.

Odluka od 2.oktobra 2004. <<http://www.izbori.ba>>. (avgust 2005)

Vlada Federacije BiH. Odluka Vlade Federacije BiH o rasporedu sredstava, «Transfer za parlamentarne političke stranke» budžeta FBiH za 2005. <<http://www.fbihvlada.gov.ba/bosanski/zakoni/2005/odluke/51hrv.htm>>. (2.05.2005.)

Dževad Osmančević. «Zatraženo isključenje Milosave Jakovljević iz SBiH» V.P., *Nezavisne novine*. 17. februar 2005.

Pejanović, Mirko. «Uloga političkih stranaka u funkcionalisanju države Bosne i Hercegovine - Kako politički pluralizam u BiH prilagoditi standardima Evropske unije?», Izlaganje na kolokviju Instituta za ljudska prava Pravnog fakulteta Univerziteta u Sarajevu, održanog 6. aprila 2003. o temi «Uloga političkih stranaka u funkcionalisanju države», objavljeno u *Ljudska prava*, Revija za ljudska prava, Godina 4, broj 1-2, Sarajevo, 2003.

Pejanović, Mirko. «Političke stranke i državnost Bosne i Hercegovine», u *Ljudska prava*, Časopis za sve pravno-političke probleme, Godina 5, broj 1, Sarajevo, 2004.

Pobrić, Nurko. «Političke stranke, država i društvo - nekoliko načelnih napomena», u *Ljudska prava*, Revija za ljudska prava, Godina 4, broj 1-2, Sarajevo, 2003.

Pobrić, Nurko. «Pojedini teoretski aspekti izbornog prava», u *Pravna misao*, Časopis za pravnu teoriju i praksu, Zavod za javnu upravu Ministarstva pravosuđa Federacije BiH, godina XXXV, maj-jun/svibanj-lipanj, br. 5-6, Sarajevo, 2004.

Pobrić, Nurko. Profesor Ustavnog prava na Pravnom fakultetu Univerziteta «Džemal Bijedić» u Mostaru, razgovor obavljen 25. maja 2005. u Mostaru.

Sadiković, Ćazim. «Uloga političkih stranaka u funkcionaliranju države BiH (Uvodna riječ), u *Ljudska prava*, Revija za ljudska prava. Godina 4, broj 1-2, Sarajevo, 2003.

Sadiković, Ćazim. *Politički sistemi*. Sarajevo, 2004.

CRA - Communications Regulatory Agency. Izvještaj o slučajevima kršenja pravila u 2004. godini, avgust 2005. <<http://www.rak.ba/bs/depts/observ/default.aspx?cid=3865>>. (25.09.2005.)

CRA - Communications Regulatory Agency, Sektor za emitovanje. Analiza slučajeva, juni 1998-decembar 2001. <<http://www.rak.ba/bs/depts/observ/msword/CRA%20izvjestaj%20o%20slucajevima%20krsenja%20pravila%20od%201998%20-%202001%20-%20bos.doc>>. (maj 2005)

Zakoni

Ustav BiH

Ustav FBiH

Ustav RS

Statut Distrikta Brčko

Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda

Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima

Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima

Izborni zakon BiH. *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, i 20/04, 25/05

Zakon o finansiranju političkih stranaka. *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 49/00

Zakon o političkim organizacijama. *Službeni list SR Bosne i Hercegovine* br. 27/91

Zakon o vijeću ministara Bosne i Hercegovine. *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 30/03 i 42/03

Zakon o Vladi Federacije Bosne i Hercegovine. *Službene novine Bosne i Hercegovine* br. 1/94 i 8/95, i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Vladi Federacije Bosne i Hercegovine, Sl. novine FBi, br. 19/03

Zakon o vladi Republike Srpske, februar 1997. <www.vladars.net/lt/zakoni/vlada.html>. (maj 2005)

Pravila i propisi PIK-a (uz izbore 2000). *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 18/00

Pravilnici o godišnjim i periodičnim finansijskim izvještajima političkih stranaka (iz 2004. godine)

Pravilnik o medijskom predstavljanju političkih subjekata u izbornom periodu, od 28. juna 2004.

Pravilnik o ovjeri političkih stranaka, nezavisnih kandidata, koalicija i listi nezavisnih kandidata za učešće na izborima (iz maja 2003., te aprila i maja 2004. godine)

Poslovnik o radu Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 53/00

Poslovnik Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 48/00

Poslovnik o radu Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine (od 28. maja 2003.) Parlament Federacije Bosne i Hercegovine, Dom naroda, Sarajevo, oktobar 2003, <http://www.parlamentbih.gov.ba/bos/dom_naroda/poslovnik/pdf/1.pdf>. (25. juli 2005).

Poslovnik Narodne skupštine Republike Srpske (Prečišćeni tekst). *Službeni glasnik Republike Srpske* br. 50/01 i 108/04.

Web stranice

<http://www.dnzbih.ba/> (Demokratska Narodna Zajednica BiH)

<http://www.hdzbih.org> (Hrvatska demokratska zajednica BiH)

<http://www.hssbih.co.ba> (Hrvatska seljačka stranka BiH)

<http://www.liberali.ba> (Liberalno Demokratska Stranka BiH)

<http://www.sda.ba> (Stranka demokratske akcije)

<http://www.sdp-bih.org.ba> (Socijaldemokratska partija BiH)

<http://www.snsd.org> (Savez nezavisnih socijaldemokrata)

<http://www.srs-rs.com> (Srpska radikalna stranka RS)

<http://www.zabih.ba> (Stranka za BiH)

<http://www.zaboljitat.ba> (Narodna stranka Radom za boljšitak)

<http://www.idoc.ba> (Istraživačko Dokumentacioni Centar)

* Zahvalnost na vrijednim sugestijama i komentarima pri pisanju teksta dugujem prof. dr Nurki Pobriću, profesoru na Pravnom fakultetu Univerziteta "Džemal Bijedić" u Mostaru i sudiji Kantonalnog suda u Mostaru, doc. dr Mirjani Nadaždin-Defterdarević, profesorici na Pravnom fakultetu Univerziteta "Džemal Bijedić" u Mostaru, predstavnicima zakonodavnih organa BiH i entiteta i političkim stranakama, te predstavnicima Centra za civilne inicijative koji su dali svoj doprinos ustupanjem traženih podataka za potrebe ovog rada.

7. Efikasnost i odgovornost vlade*

Je li Vlada odgovorna narodu i njegovim predstavnicima?

Autor: Ešref Kenan Rašidagić

7.1. U kojoj mjeri izabrana vlada može uticati i kontrolisati stvari koje su važne za živote ljudi, koliko je dobro informisana, organizovana i ima li resurse da to uradi?

Kroz cijeli poslijeratni period, pa sve do izbora 2002. godine, Bosna i Hercegovina je funkcionalala kao unija, često suprotstavljenih entiteta¹, čije su vlade donosile sve odluke koje su se ticale svakodnevnog funkcioniranja države i njenih organa. Centralna vlast je imala *de jure* minimalne ovlasti, dok je *de facto* jedva i postojala kao organizirana institucija. U ovom periodu, Bosna i Hercegovina nije čak imala ni klasičnu vladu, već *Vijeće ministara* sa rotirajućim predsjedavaćim, koje se nije bavilo pitanjima kojima se inače bave vlade, već je predstavljalo neku vrstu foruma za pregovore i natjecanje između entitetskih vlada i nacionalnih politika.

Što se tiče entiteta, postoje znatne razlike u karakteru i organizaciji vlasti u njima. Republika Srpska je visoko centralizirani entitet sa svim obilježjima klasične države, izuzev međunarodnog subjektiviteta. U RS postoje samo dva nivoa vlasti: centralni ("republički") i općinski. Budući da je ovom entitetu ostvaren i visok stepen etničke homogeniziranosti biračkog tijela, sa izrazitom dominacijom srpskog naroda, bilo bi za očekivati efikasno djelovanje vlade i državnog aparata u cjelini. Međutim, politička scena u ovom entitetu je izrazito fragmentirana, sa velikim brojem političkih stranaka koje se bore za vlast i koje su uglavnom izrazito nacionalistički orientirane. Kao rezultat postojanja većeg broja stranaka koje se natječu za naklonost iste izborne baze, formiranje vlasti nakon izbora moguće je tek nakon mukotrpnog procesa koaliranja, čiji se principi razlikuju od općine do općine. Dvije stranke mogu biti u koaliciji u entitetskom parlamentu (Narodnoj skupštini RS), ali u opoziciji jedna prema drugoj u svim općinskim vijećima u RS. Ovakva situacija, kombinirana sa nefunkcioniranjem privrede, privrednim kriminalom, korupcijom i sveprisutnim siromaštvom, rezultirala je sporošću, nedjelotvornošću i nekompetentnošću državnog aparata, kojem uz sve to nedostaju i resursi za sprovodenje vlastitih politika.

Sa druge strane, Federacija Bosne i Hercegovine, mada relativno snažnija ekonomski², opterećena je ekstremnom fragmentacijom političkog sistema, gdje između centralnog i općinskog nivoa vlasti postoji i 10 kantona, koji zapravo posjeduju najveće ovlasti za donošenje odluka i budžete za njihovo sprovođenje. FBiH se po Dejtonskom i Washingtonskom sporazumu smatrala pre-vashodno bošnjačko-hrvatskom, pa su i kantoni formirani imajući u vidu ovu podjelu, sa pet kan-

¹ Na zvaničnoj web stranici Vlade Republike Srpske je donedavno stajalo da je RS «državni entitet (state entity) koji graniči sa SR Jugoslavijom, Hrvatskom i *Federacijom BiH* (*sic!*)». Ova definicija je izmjenjena nakon prozivki u medijima, tako da trenutni tekst u uvodnom dijelu glasi: „Republika Srpska je danas parlamentarna republika sa ograničenim međunarodnim subjektivitetom. Stoga ona neke svoje interese ostvaruje posredstvom zajedničkih organa vlasti na nivou Bosne i Hercegovine kao međunarodno priznate države“. Zanimljivo je da se ova rečenica, mada prisutna u latiničnoj i ciriličnoj verziji ne pojavljuje u verziji na engleskom jeziku. Za više detalja vidi: www.vladars.net

² GDP per capita, prema podacima Svjetske banke, u Federaciji BiH iznosi US\$ 1.453, a u RS US\$ 873. Vidi PEIR, Table 1.3 *Key Economic Indicators 1990-2001*. Prema podacima EPPU, u 2004. godini, prepočna neto plaća je iznosila 530 KM u FBiH i 422 KM u RS-u. U RS-u 21% stanovništva živi ispod granice siromaštva, dok je u FBiH 15% stanovništva siromašno, Bosna i Hercegovina - Ekonomski izvještaj za 2004. godinu, pp. 7, 47-49.

tona sa bošnjačkom većinom, tri kantona sa hrvatskom većinom i dva etnički mješovitog sastava. Po ustavnom uredenju, FBiH je izrazito decentralizirani entitet, gdje je Federalna vlada uglavnom zadužena za donošenje *okvirnih* ili *krovnih* zakona, dok kantoni na osnovu ovih zakona donose svoje zakone kojima se praktično reguliraju određena pitanja. Općine su u ovom uredenju izgubile praktično sve ovlasti i sredstva i pretvorene su u neku vrstu komunalnih servisa. Organiziranost, efikasnost i kompetentnost vlasti se značajno razlikuje od kantona do kantona, gdje bogatiji kantoni funkcioniraju kao prave mini-državice unutar Federacije, dok u siromašnijim kantonima određeni segmenti vlasti (obično socijalna i zdravstvena zaštita) gotovo da uopće ne funkcioniraju.³

Sve u svemu, državni aparat u cijeloj BiH je u osnovi preglomazan; etnički, a ne profesionalno definiran; i (uprkos hroničnom nedostatku sredstava za vlastito funkcioniranje) predstavlja ogroman teret za nejaku ekonomiju BiH, na čije finansiranje, prema podacima Svjetske banke, ova država ukupno troši 54% svog GDP-a, dok 30% GDP-a ide samo za plate uposlenika u administraciji.⁴ Ove brojke postaju shvatljivije ako se uzme u obzir da zahvaljujući svom jedinstvenom političkom uredenju, Bosna i Hercegovina ima četrnaest ustava (13 + Distrikt Brčko u kojem se izravno primjenjuje Ustav BiH), isti broj vlada i parlamenta, kao i 180 ministara i ministarstava. Za razliku od europskog prosjeka od jednog javnog službenika na 2000 ljudi, Bosna i Hercegovina upošljava jednog državnog službenika na 500 stanovnika.⁵

Radi dobijanja ispravne slike o organizaciji i funkcioniranju političkog sistema i vlasti u BiH, potrebno je imati u vidu i ulogu koju u ovoj državi igra međunarodna zajednica, utjelovljena u osobi i uredu Visokog predstavnika (Office of the High Representative - OHR). Koristeći svoje ovlasti, Visoki predstavnik je vremenom profilirao dvije najvažnije funkcije Ureda - zakonodavnu i mogućnost smjenjivanja izabranih dužnosnika i državnih službenika za različite prekršaje zakona i odredbi Mirovnog sporazuma. Zbog paralize političkog sistema od kojeg je Bosna i Hercegovina patila u periodu odmah nakon završetka rata, ove ovlasti Visokog predstavnika bile su od krucijalne važnosti za omogućavanje slobode kretanja u cijeloj zemlji, uvođenje zajedničkih dokumenata i simbola države (pasoša, grba, himne, itd.), kao i za sprečavanje opstrukcije povratka izbjeglica i raseljenih lica smjenjivanjem zvaničnika koji su vršili opstrukcije.

Odnedavno se nepričekana uloga i pozicija Visokog predstavnika i, generalno, međunarodnih institucija u Bosni i Hercegovini sve više nalazi na udaru kritike javnosti i domaćih političkih faktora. Razlozi za ovakav obrat nalaze se najviše u nezadovoljstvu položajem međunarodnih aktera za koje se smatra da sopstvenu politiku vode na netransparentan način i bez polaganja računa bilo kome. Budući da je npr. Ured Visokog predstavnika osnovan ad hoc, bez presedana u međunarodnoj pravnoj praksi, poprilično je nejasno kojem autoritetu službenici ove institucije odgovaraju za svoj rad. Dužnosnici OHR-a uživaju sve privilegije diplomatskih službenika, ali bez ministra ili države kojoj bi izravno odgovarali za svoj rad. S druge strane, daleko od klasične uloge diplomatskih službenika, dužnosnici OHR-a su ključni akteri u političkom životu Bosne i Hercegovine. Brojni su primjeri verbalnih i medijskih okršaja domaćih i međunarodnih zvaničnika po

³ Dobra ilustracija ovakve situacije su inicijative koje dolaze iz (izrazito siromašnog) Bosansko-podrinjskog kantona, a tiču se ujedinjavanja fondova zdravstvene zaštite i zavoda za zapošljavanje ovog kantona i (relativno bogatog) Kantona Sarajevo. Također, nedavni nesporazumi između kliničkog centra u Sarajevu i Zeničko-dobojskog kantona oko slanja velikog broja pacijenata da se liječe u Sarajevu, umjesto u Zenici ilustrira jaz koji postoji između siromašnih i relativno dobrostojećih kantona. Vidi različite napise u listovima *Avaz* i *Oslobodenje* u prve dvije sedmice septembra, 2005. godine.

⁴ Intervju Dirk Reinermann, Šef Misije Svjetske banke u BiH, *Avazu*, 14.05.2005., dostupan na: www.worldbank.org.ba

⁵ Uprava i demokratija u Bosni i Hercegovini - post-industrijsko društvo i autoritarno iskušenje. Detaljan pregled izdavanja za plaće državnih službenika dostupan je u publikaciji EPPU: Bosna i Hercegovina - Ekonomski izvještaj za 2004. godinu, p. 20.

pitanjima percipirane samovolje ili korupcije potonjih.⁶ Čak i u slučajevima dokazane ili implicitno priznate odgovornosti za promašaje međunarodnih organizacija ili zvaničnika, ne postoji mehanizam njihovog pozivanja na odgovornost pred domaćim ili stranim organima, već se stvari obično završavaju premještajem ili razrješenjem osoba koje potom napuštaju BiH.

Nakon parlamentarnih izbora 2000. godine, a naročito poslije izbora 2002. godine, država BiH je uložila ozbiljne napore (doduše, najvećim dijelom na osnovu inicijative i pritisaka međunarodne zajednice) na stvaranju funkcionalnog državnog aparata. Ukinut je princip šestomjesečne rotacije predsjedavajućeg Vijeća ministara kao i postojanje funkcije zamjenika ministara iz reda drugih naroda na svim nivoima izuzev centralnog; postupno se povećava broj ministarstava i ovlasti centralne vlade; sprovedena je u djelo odluka o konstitutivnosti svih naroda na teritoriji cijele BiH; državna služba je profesionalizirana i učinjena neovisnom od uticaja politike kroz donošenje Zakona o državnoj službi i formiranje Agencije za državnu službu; formiran je jedan broj agencija i uprava na državnom nivou koje su preuzele rukovodenje određenim segmentima državne vlasti na profesionalnom nivou, itd.

Bez obzira na navedene pomake, pobliži uvid u funkcioniranje državnog apartusa demonstrira da Bosna i Hercegovina još uvijek nije u stanju u potpunosti preuzeti odgovornost za pripremu i donošenje zakona i propisa iz domena države, i to iz dva glavna razloga: prvo, *policy-making* kapacitet državnog aparata i deset godina od formiranja države u sadašnjem obliku ostaje više nego skroman. Drugi je problem naslijeden još iz doba socijalizma, a tiče se nesposobnosti države da implementira i izvrši mjere koje sama propisala zakonskom i podzakonskom regulativom. Većina država socijalističkog bloka, danas zemalja u tranziciji, je u različitoj mjeri patila od problema prevelike regulacije, koju nije pratila izgradnja kapaciteta za izvršavanje (*enforcement*) politika.

Priprema politika i zakona koji se potom prosljeđuju parlamentima u Bosni i Hercegovini je aktivnost kojoj se u pravilu prilazi sa nedovoljnom pažnjom od strane aktera uključenih u pisanje i obradu prijedloga zakonskih akata i na osnovu nepotpunih informacija i analiza problematike koja se regulira novim propisima. Vladini servisi su nedovoljno kadrovski i materijalno opremljeni da bi bili u stanju sistematično pristupati izradi zakonskih propisa. Netom donesenih zakoni se često moraju amendirati više puta u veoma kratkom periodu nakon usvajanja, za što je razlog upravo nepostojanje kapaciteta predлагаča zakona koji bi omogućili temeljitu pripremu teksta takvog kakav bi po usvajanju bio u stanju izdržati test implementacije i suočavanja sa realnošću. Frekvencija izmjena i dopuna pojedinih zakonskih akata navodi na pomisao da se donošenjem zakona katkad zapravo testira grubi nacrt istog, čija će implementacija pokazati njegove dobre i loše strane i omogućiti njegovo usvajanje *mutatis mutandis*.⁷ U praksi vlada u BiH je uobičajeno

⁶ Među najpoznatije primjere spada skandal koji je 2001. godine izbio zbog namjere Jerkena Torngrena, tadašnjeg direktora CRA, da licencu za trećeg operatora mobilne telefonije u BiH proda javnosti već poznatom kupcu za smješnu cifru od 2 miliona konvertibilnih maraka. Pokušaje lokalnih političara i stručnjaka da ospore bagatelnu rasprodaju nacionalnog resursa ovaj je međunarodni zvaničnik arogantno i omalovažavajuće odbijao. Cijeli je proces na kraju preko noći zaustavljen i stvar zataškana. U stručnoj javnosti vlada uvjerenje da prodaju nije sprječilo protivljenje domaće javnosti već energična intervencija, u krugovima međunarodne zajednice, ambasadora zemlje iz koje je plasirana ponuda drugog konkurenetskog mobilnog operatera.

Može se navesti i primjer intervencije tadašnjeg američkog ambasadora koji je prije nekoliko godina osporio potrebu da BiH ima svoju avio-kompaniju, što je također u javnosti protumačeno kao zloupotreba položaja međunarodne zajednice, budući da je intervencija uslijedila odmah po donošenju odluke Federalne vlade da za potrebe državne kompanije Air Bosna nabavi avione europskog konzorcija AIRBUS. Ovi slučajevi se razmatraju u studiji *Arithmetic of Irresponsibility*, publikacija Friedrich-Ebert-Stiftung, Sarajevo, juni 2005.

⁷ U interesu nepristrasnosti treba naglasiti da ni zakoni koje priprema i nameće Ured visokog predstavnika nipošto nisu imuni na ovakve probleme. Dovoljno je spomenuti primjer Zakona o sudskoj i tužilačkoj funkciji, čija je prva verzija, nametnuta od strane tadašnjeg HR Wolfganga Petrischa sadržavala kontradiktorne i pogrešno numerirane članove, neprimjenljive klauzule i irrelevantne reference. Isti je zakon zbog uočenih grešaka morao biti temeljito revidiran svega dva mjeseca nakon stupanja na snagu prve verzije.

da se priprema zakona i podzakonskih akata povjerava jednom ili dvojici pravnika, koji proizvode nacrt zakona. Taj nacrt zatim bez kvalitetnog razmatranja biva upućen u parlamentarnu proceduru i usvojen u izvornom obliku. Ovo je pogotovo slučaj sa zakonima koji se tiču mundanih poslova države i ne izazivaju posebne reperkusije u sferi dnevne politike, i kao takvi postaju neinteresantni za većinu parlamentaraca. Ne postoje, nažalost, studije koje prilaze ovom problemu sa statističkog i analitičkog aspekta, tako da se zasad ovi problemi uglavnom studiraju na bazi anegdotalnih primjera iz prakse do kojih se dolazi putem štampe ili u izravnim kontaktima sa uključenim akterima.

Najsvježiji primjer ovakve neadekvatne pripreme zakonskih tekstova je set zakona iz oblasti socijalne zaštite, zaštite porodice i djece i civilnih žrtava rata. Usvajanje ovog seta zakona je obaveza Federacije BiH na osnovu akcionog plana Razvojne strategije BiH.⁸ Da bi ispoštovala preuzete obaveze, Federalna vlada zadužuje tim pravnika iz Ministarstva pravosuđa da pripremi tekstove novih zakona, koji odmah potom bivaju upućeni u parlamentarnu proceduru na usvajanje. Bez obzira što se u akcionom planu jasno navodi da je nosilac aktivnosti na pripremi ovog paketa zakona Federalno Ministarstvo rada i socijalne politike, nadležni ministar nije čak ni dobio prijedlog Zakona na uvid do dana održavanja sjednice Parlamenta, na kojoj je nastupao kao formalni predlagač zakona.⁹ Priprema ovih osjetljivih zakona je prema tome u cilju ekspeditivnosti povjerena ljudima bez iskustva na odgovarajućim poljima, koji u svom radu nisu konzultirali stručnjake formalno nadležnog ministarstva.

Opisana situacija je donekle i za očekivati kada se uzmu u obzir skromni legislativni kapaciteti sa kojima raspolažu vlade kao predlagači zakona. U Vijeću ministara BiH npr. postoji zakonodavni ured sa svega tri uposlenika, čija je zadaća, teoretski, da pregledaju sve legislativne akte koji bivaju upućeni u parlamentarnu proceduru. Federalna vlada je u nešto boljoj poziciji, budući da pored Kabineta premijera ima i Zakonodavni ured sa 11 uposlenika, od kojih je 7 pravnika. U Republici Srpskoj situacija u ovoj sferi je izrazito nepovoljna, budući da ne postoje odjeli ili uredi sa specifičnom nadležnošću za pripremu legislativnih akata, već samo tehničke službe na raspaganju svim ministarstvima. Ministarstva koja su kadrovski slaba (npr. Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite, gdje u Odjelu za socijalnu zaštitu rade svega 4 osobe, uključujući i pomoćnika ministra) imaju veoma ograničene mogućnosti kvalitetne pripreme legislativnih akata. Neka ministarstva su čak pribjegla soluciji unajmljivanja eksternih konzultanata kada se ukaže potreba za pripremom revizije određenih zakona.

Na državnom nivou se kapaciteti za analizu i izradu politika pokušavaju uspostaviti kroz novoformirano tijelo pri kabinetu Predsjedavajućeg Vijeća ministara BiH, Jedinicu za ekonomsko planiranje i implementaciju Srednjoročne razvojne strategije (EPPU), koja su po usvajanju Srednjoročne razvojne strategije BiH ustanovili entitetski i državni parlamenti. EPPU se sastoji od dva ureda: Ureda za monitoring i implementaciju Srednjoročne razvojne strategije i Ureda za ekonomsko planiranje i istraživanje, čiji zajednički cilj je uspješna implementacija Srednjoročne razvojne strategije.¹⁰ Uspostavom EPPU-a, država po prvi put od sticanja neovisnosti nastoji izradi i primjeni politika prići na sistematican i profesionalan način. EPPU još uvijek pronalazi svoje mjestu u procesu još izrade javnih politika, budući da je riječ o novoformiranoj instituciji sa donatorskim finansiranjem (Svjetska banka i DFID), što je na neki način postavlja izvan standardnih struktura vlasti u BiH.

⁸ Generalni akcioni plan implementacije Srednjoročne razvojne strategije BiH (PRSP) za 2004-2007, pp. 36-42

⁹ Ovi podaci su dobijeni intervjuiranjem državnih službenika zaposlenih u navedenom ministarstvu, 15. august 2005.

¹⁰ http://www.eppu.ba/upp_bos.html#stajeppu

Jedan od osnovnih problema vlasti u Bosni i Hercegovini je nepostojanje adekvatnog broja i kvaliteta informacija koje bi bile na raspolaganju državnom aparatu. Ovaj problem je posljedica više različitih faktora od kojih su najvažniji raspad prijeratnog državnog statističkog sistema uslijed ratnih dejstava, fragmentacija političkog sistema u poslijeratnoj BiH, kao i nedostatak resursa za finansiranje postojećih struktura čija je zadaća prikupljanje informacija.

Država je u doba socijalizma imala pristup sistematski prikupljenim, analiziranim i obrađenim informacijama, što je bila zadaća *Zavoda za statistiku* koji su postojali u svim federalnim republikama, kao i na saveznom nivou. Budući da su u doba socijalizma gotovo svi segmenti društva bili u potpunosti u državnim rukama (ekonomija, školstvo, zdravstvo, kultura, itd.), zadaća prikupljanja i obrade informacija od strane zavoda za statistiku je bila relativno lagana. Sa svim relevantnim institucijama pod državnom kontrolom, zanemarivom ulogom sive ekonomije i jasno uspostavljenom hijerarhijom koje je vodila prema centru moći, protok informacija je bio nesmetan i moglo se reći da su proizvedene brojke u velikoj mjeri odražavale stvarnu situaciju. Pored statističkih zavoda, država je imala i druge, formalne i neformalne, mehanizme prikupljanja informacija, kroz ogranke socijalističkog saveza, komunističke partije, sindikata, centara za obavještavanje pri općinama i centralnoj vladi, sve do obavještajne funkcije civilne i vojne tajne službe.

Sistem prikupljanja informacija u potpunosti je uništen kao rezultat rata i *de facto* podjele BiH na tri etnički definirane para-državice. Uspostavom entiteta i kantona koji su preuzeli najveći dio ingerencija države prekinut je protok informacija prema centralnom nivou, na kojem čak više nije ni postojao državni zavod za statistiku. Funkcija koordiniranja, komunikacije i izvještavanja između različitih vlada i državnih tijela i organa je veoma nerazvijena, čak i u slučajevima kada postoji jasna hijerarhija ovlasti i dužnosti. Što se tiče entitetskih i centralne vlade, poslovniči o radu Vijeća ministara i Federalne vlade sadrže klauzulu koja obavezuje ove vlade na koordinaciju aktivnosti sa ostale dvije vlade¹¹, mada ova obaveza nije dovoljno razrađena i nisu propisane sankcije u slučaju nepridržavanja. Pravilnik o radu Vlade RS ne sadrži čak ni ovu simboličnu obavezu. U Federaciji BiH, gdje je veliki dio ingerencija države spušten na nivo kantona, Vlada često nije u stanju primorati kantone čak ni na donošenje zakona koje su obavezni donijeti na osnovu krovnih zakona usvojenih na nivou Federacije, a kamoli da od kantonalnih ministarstava zahtijeva izvještavanje o stanju u pojedinim oblastima.¹² Pojedina Federalna ministarstva su donijela odluke kojima se od odgovarajućih kantonalnih ministarstava zahtjeva izvještavanje po određenim pitanjima ili o implementaciji zakona i propisa, ali spremnost na saradnju kantonalnih ministarstava ostaje sporadična i u biti ovisna o njihovoj dobroj volji.¹³

Veliki dio ekonomskih aktivnosti preselio se u područje sive ekonomije, o kojoj nije moguće prikupljati zvanične podatke.¹⁴ I ostali segmenti društva doživjeli su korjenitu transformaciju koja je proizvela novu situaciju, neprepoznatljivu za stare sisteme prikupljanja informacija. Stanje u ovoj oblasti ostaje katastrofalno loše, bez obzira na određene pomake, kao što je formiranje državne agencije za statistiku i unošenje obaveza koordiniranja i komunikacije u zakone i pravilnike

¹¹ Član 91. Poslovnika o radu Vijeća ministara. Član 10 Poslovnika o radu Federalne vlade odreduje obavezu premijera da «osigura saradnju između Federalne vlade, Vijeća ministara, vlade RS i vlade Distrikta Brčko». Član 88. Poslovnika odreduje obavezu vlade da u svom radu «suraduje sa kantonalnim vladama u pitanjima od zajedničkog interesa».

¹² Primjer nedonošenja Zakona o socijalnoj zaštiti i obrazovanju u jednom broju kantona.

¹³ Ne postoje relevantne studije koje bi se bavile ovim problemom u BiH, tako da su podaci anegdotalne prirode prikupljeni kroz intervjuje sa odgovornim osobama u Federalnim Ministarstvima obrazovanja, rada i socijalne politike i Ministarstva zdravlja tokom augusta 2005. godine.

¹⁴ Procjene Centralne Banke BiH i USAID-a govore da je udio sive ekonomije u ukupnom GDP BiH preko 50%, odnosno preko 3 milijarde EUR - Bosna i Hercegovina - Ekonomski izvještaj za 2004. godinu, p. 46

o radu različitih državnih organa. Kao ilustracija stanja statistike u BiH može se uzeti anegdota sa jednog od okruglih stolova organiziranih u procesu izrade PRSP-a, kada je jedan zvaničnik Svjetske banke okončao žučnu raspravu prisutnih o valjanosti dostupnih informacija pitanjem «može li mi neko od prisutnih reći koliko ljudi živi u ovoj zemlji?»¹⁵. Porazno je da se deset godina nakon završetka rata jedini statistički relevantni podaci u praktično svim oblastima društvenog života u BiH mogu pronaći u različitim istraživanjima koje su sprovodile različite nevladine udruge i međunarodne organizacije.¹⁶

Za razliku od procesa donošenja politika, gdje vlada, bez obzira na sve poteškoće, napoljetku više-manje realizira svoje ciljeve, tj. donošenje odgovarajućih politika u vidu zakonskih akata, uspješna primjena ovih akata i dalje ostaje najveća prepreka normalnom funkcioniranju države u Bosni i Hercegovini. I ovdje osnovni problem predstavlja neodgovarajući kapacitet vlade za osiguravanje sprovodenja mjera koje je sama donijela. Opisano nedovoljno promišljeno donošenje zakonskih propisa ima za posljedicu ogroman korpus zakona čija implementacija nikada nije započela, i to iz objektivnih razloga. Na primjer, prosto kopiranje prijeratnih propisa o zapošljavanju, nadoknadama za socijalne slučajeve, pravu na zdravstvenu zaštitu i slično, dovelo je do toga da veliki broj prava koje građani teorijski mogu ostvarivati na osnovu ovih zakona ostaje mrtvo slovo na papiru zbog toga što država BiH jednostavno nema novaca da ih finansira.¹⁷

Bez obzira što je državni aparat u Bosni i Hercegovini s pravom okarakteriziran kao glomazan, prekomplikiran i ogroman teret za ekonomiju, on je u apsolutnim brojkama zapravo kadrovske deficitarni i veoma siromašan, što ga umnogome spriječava da obavlja svoje funkcije i sprovodi definirane politike. S jedne strane, administracija koja troši više od pola BiH GDP-a na finansiranje svojih aktivnosti čini ovu državu veoma skupom i guši privatni sektor visokim porezima. S druge strane, apsolutni iznosi javne potrošnje su veoma mali, čak i kada se porede sa tranzicijskim zemljama u regionu. Prema podacima iz studije Europske inicijative za stabilnost «ukupni javni rashodi širom svih nivoa vlasti u BiH iznose manje od trećine godišnjeg budžeta grada Beča»¹⁸. Budući da je suma u apsolutnom smislu veoma mala, većina novca odlazi na podmirivanje plata uposlenika i na finansiranje tekućih troškova administracije. U Sloveniji, javni sektor troši EUR 4.299 godišnje per capita, dok bosanski javni sektor troši svega EUR 846 po stanovniku¹⁹.

Summa summarum može se zaključiti da su glavni problemi države kao administrativnog aparata u Bosni i Hercegovini sljedeći: nedovoljna institucionalna i funkcionalna povezanost i koordinacija između različitih vlada, kao i organa i tijela unutar pojedinačnih vlada; nepostojanje

¹⁵ Najinteresantnije od svega je da je kao rezultat ove rasprave od Državne agencije za statistiku zatražen zvanični podatak o broju stanovnika u Bosni i Hercegovini. Odgovor, dostavljen u dva paragrafa teksta, može poslužiti kao najbolji pokazatelj problema u ovoj oblasti. Naime, odgovor je sadržavao ukupan broj stanovnika u BiH (x), razdjeljen u broj stanovnika u Federaciji BiH (y), Republici Srpskoj (z) i Distriktu Brčko (w). Kada se, međutim, zbroje dati brojevi stanovnika y + z + w, dobija se broj koji je za 100.000(sic!) veći od ukupnog broja stanovnika (x) navedenog u odgovoru Agencije. «Dokument u posjedu ekspertskega tima autora PRSP-a.»

¹⁶ Čak je i toliko citirana panel anketa domaćinstava «Živjeti u BiH», koju su 2004. proveli Federalni zavod za statistiku, Zavod za statistiku RS-a i Agencija za statistiku BiH, napravljena na osnovu projekta kojeg je finansirao DFID uz asistenciju britanske konzultantske kuće i jedne lokalne NVO.

¹⁷ Primjeri ovakve prakse su brojni, posebno na općinskom i kantonalm nivou. Za studiju tipičnih problema na primjeru nepoštivanja prava iz oblasti socijalne zaštite vidi *Posebni izvještaj Federalnih ombudsmena o stanju u oblasti socijalne zaštite na području Hercegovačko-neretvanskog i Zapadno-hercegovačkog kantona*: <http://www.bihfedomb.org/bos/reports/special/socialmostar.htm>

¹⁸ Uprava i demokratija u Bosni i Hercegovini – post industrijsko društvo i autoritarno iskušenje, Europska inicijativa za stabilnost, Berlin-Sarajevo, 2004, p.17. Budžet Beča inače iznosi oko 10 milijardi Eura godišnje. Izvor: www.wien.gov.at/finazen

¹⁹ *Ibid.*, vidi također IMF Staff Report, July 2003, p. 27, kao i izvještaj Svjetske banke: Bosnia and Herzegovina, From Aid Dependency to Fiscal Self-Reliance, A Public Expenditure and Institutional Review 2002

direktne uzročno-posljedične spone između identificiranih problema i mjera koje vlada treba da poduzme da te probleme riješi; neadekvatan pravno-legislativni okvir za većinu problema od kojih pati BiH društvo; nepostojanje odgovarajućih kapaciteta u policy making segmentu; neadekvatne institucije i mehanizmi za sprovođenje zadatih politika vlade; kao i problem prisutnosti međunarodne zajednice i interakcije sa međunarodnim faktorom, posebice OHR-om.

7.2. Koliko je povjerenje javnosti u efikasnost vlade i njeno političko vodstvo?

Država Bosna i Hercegovina ne posjeduje instrumente za istraživanje povjerenja javnog mjejna i utvrđivanje stepena javne podrške svom radu (government approval rating). Jedini dostupni reprezentativni podaci koji govore o povjerenju javnosti u vladu i političko vodstvo prikupljeni su i obrađeni od strane međunarodnih organizacija, u prvom redu UNDP-a i drugih UN agencija. Ovdje su korišteni podaci četiri vrlo kvalitetna i sveobuhvatna istraživanja, i to: UNDP-jevi Governance perception Survey, MDG - Izvještaj o humanom razvoju 2003, i Early Warning System (EWS) 2004, kao i SEED-ov Regional Survey 2002.²⁰ Pored ovih istraživanja u BiH je rađen i veliki broj drugih istraživanja, koja su međutim uglavnom parcijalnog karaktera, metodološki nedovoljno kvalitetno izvedena, ili su sumnjivog karaktera i objektivnosti. Kao ilustracija raspoloženja javnosti prema izabranom vodstvu poslužila je i stopa izlaska na izbore, koja je dostupna u izvještajima Centralne izborne komisije BiH.²¹

Prema podacima navedenih istraživanja, Bosna i Hercegovina veoma nisko kotira kada je u pitanju povjerenje njenih stanovnika u izabranu vlast. Različita istraživanja, naravno, nude i različite rezultate, koji osciliraju u zavisnosti od veličine statističkog uzorka, preciznosti pitanja, primjenjene metodologije, kvalitete treninga anketara itd. Međutim, značajno je da se bez obzira na ove razlike, sva istraživanja slažu u zaključku da je povjerenje BiH javnosti u efikasnost vlade veoma nisko. Prema podacima UNDP-jevog Governance Perception Survey, 52% građana BiH ima nepovoljno mišljenje o radu državne uprave, 23% građana povoljno se izrazilo o istom pitanju, dok je visokih 25% neodlučno, što također govori o nepovoljnoj općoj klimi raspoloženja prema organima vlasti. Isto istraživanje, simptomatično, pokazuje da je od sedam aspekata *dobre uprave*, najgore prošla upravo *efikasnost*, gdje svega 19% građana Bosne i Hercegovine povoljno promatra ovaj aspekt vlasti, dok 56% ima nepovoljno mišljenje, sa 26% neodlučnih ispitanika.

Navedeno istraživanje, kao i podaci dobiveni kroz EWS, proizveli se rezultate sa veoma dobro klasificiranim demografskim karakteristikama ispitanika, uključujući, entitetsku pripadnost, etničko područje, spol, lokaciju, starost i obrazovanje. Detaljni presjek po ovim kategorijama nije od posebnog interesa za naš izvještaj, izuzev kategorija starosti i obrazovanja. Što se tiče prve kategorije, veoma je interesantno i znakovito da su najnepovoljnije ocjene u istraživanju davale grupe najmlađih (18-30 godina) i najstarijih (55+) stanovnika ove države, sa prosječnom stopom povoljnijih odgovora od 21%, odnosno 22%. Ispitanici srednjih starosnih grupa imali su nešto povoljniju stopu odgovora (25-26%). Ovo nezadovoljstvo radom vlasti i političkog vodstva kod najmlađih i najstarijih stanovnika BiH je prilično lako objasniti, kada se ima u vidu da su to grupacije kojima je najpotrebnija briga i zaštita države. Kod mlađih glavnu ulogu igra percivirana nebriga države za njihovo obrazovanje i pravovremeno zapošljavanje, dok kod starih istu ulogu imaju male penzije, kao i neadekvatna zdravstvena i socijalna zaštita. Ovakav odnos odgovora navedenih starosnih kategorija uobičajen je za slična istraživanja u cijelom svijetu.

²⁰ Rezultati svih navedenih istraživanja u vrijeme pisanja ovog izvještaja bili su dostupni na web stranici UNDP-a u Bosni i Hercegovini, vidi: www.undp.ba

²¹ www.izbori.ba; za izvrstan pregled trendova poslijeratnih izbora u BiH vidi: <http://www.cai.ba/artman/publish/trendovi.shtml>

Regionalno istraživanje SEED Networka iz 2002. godine, također daje znakovite rezultate kada je u pitanju povjerenje javnosti u efikasnost vlade, a posebno njenog izabranog vodstva. Tako su najslabije ukupne rezultate u ovom istraživanju postigli upravo izabrani organi vlasti, tj. političko vodstvo države, gdje je svega 21,0% ispitanika iz reprezentativnog statističkog uzorka izjavilo da *veoma* ili *prilično* vjeruje predsjedniku države, 18,0% je isto izjavilo za izabrani parlament, a 19,7% vjeruje izabranoj vradi. Daljih 18,4% vjeruje lokalnim organima vlasti. Za demokraciju u jednoj državi porazno je kada jedva petina njenih stanovnika ima iole pozitivno mišljenje o svim pojedinačnim izabranim organima vlasti, dok najviše povjerenja ti isti stanovnici imaju u crkvu (48,2%), vojsku (50,0%), privatna preduzeća (37,4%) i policiju (32,0%). Prema rezultatima ovog istraživanja, stanovnici Bosne i Hercegovine imaju puno više povjerenja u nevladine organizacije (22,6%) i medije (33,3%) nego u politički sistemu ove zemlje.

Podaci dobiveni iz EWS istraživanja iz prvog kvartala 2004. godine pokazuju povoljnije rezultate kada je u pitanju povjerenje javnosti u rad organa izvršne, zakonodavne i sudske vlasti, gdje oko 50% ispitanika odobrava rad npr. Predsjedništva, Parlamentarne skupštine BiH i Vlada Entiteta. Razlike između ova dva istraživanja mogu se objasniti prolaskom vremena (skoro dvije godine), ali i različitim formuliranjem pitanja, gdje su građani pitani da li odobravaju rad pojedinačnih organa i ličnosti, umjesto za generalnu impresiju o povjerenju u rad *parlementa, vlade*, itd., gdje je za očekivati da će odgovori biti nepovoljniji. U svakom slučaju, stepen odobravanja je i u potonjem istraživanju veoma nizak, gdje nijedan domaći organ vlasti ne uživa podršku više od 50% glasova ispitanika.

Stepen izlaska birača na izbore, kao univerzalno prihvaćeno sredstvo procjene stanja odnosa između vlasti i biračkog tijela, posebno u zemljema tranzicije, također daje sumornu sliku BiH stvarnosti. Ako izuzmemo prve poslijeratne izbore 1996. godine, koji su imali više plebiscitarnog karaktera, rekord u broju izlaska birača drže izbori 1998. godine, sa 70,74% registriranih birača koji su došli na glasačka mjesta i glasali. 2000-te godine, stopa izlaska birača iznosila je 65,64% na lokalnim i 63,7% na općim izborima. Trend opadanja nastavio se općim izborima 2002. godine, sa svega 55,5% registriranih birača na glasalištima. Na lokalnim izborima 2004. godine, stopa izlaska je po prvi put pala ispod 50% registriranih birača, sa svega 46,8% onih koji su našli za shodno da glasaju.

Što se tiče uzroka niske stope povjerenja javnosti u efikasnost vlade i njenog političkog vodstva, jedno drugo istraživanje - Izvještaj o humanom razvoju, 2003. godine (koji mjeri stepen ostvarivanja postavljenih milenijumskih razvojnih ciljeva - MDG 2015), također se pozabavio ocjenom stanja efikasnosti organa državne uprave. Ovo istraživanje glavne razloge nedostatka povjerenja u rad vlasti i političkog vodstva vidi u slabom učestvovanju (participaciji) javnosti u radu organa vlasti i u percepciji široke rasprostranjenosti korupcije na svim nivoima vlasti u BiH. Što se tiče participacije javnosti u vlasti, generalna je impresija da javna uprava u BiH na svim nivoima, od lokalnog pa do centralnog, donosi odluke bez pružanja ozbiljne prilike javnosti i interesnim grupama građana da aktivno učestvuju u procesu pripremanja i donošenja odluka. Tamo gdje vlast i učini određeni napor na uključivanju javnosti, sve se obično svede na jednu kraću *javnu raspravu*, čiji zaključci, ako i dopru do stvarnih *decision-makers*, ne doprinose posebno oblikovanju odluka u dugom i formalno zamršenom procesu, tipičnom za BiH.²²

Što se tiče korupcije, javnost u Bosni i Hercegovini karakterizira opće uvjerenje u sveopću korumpiranost vlasti, gdje 40% ispitanika EWS vladu doživljava kao nepoštenu i kao rezultat toga nema povjerenja u nju. Tradicionalno, lokalni organi uprave imaju najlošiji rejting, djelomično i zbog toga što se mnoštvo stanovnika ove zemlje imalo prilike susresti lice u lice sa predstavnikom vlasti koji je za efikasnije obavljanje svoga posla očekivao određenu protuuslugu.

²² UNDP, Izvještaj o humanom razvoju, 2003.

Studija percepcije korupcije u BiH, koju je sproveo Transparency International BiH 2004. godine, pokazala je da se svijest građana o problemima sa kojima se društvo suočava ne razlikuje mnogo od 2002. godine. Prema podacima ove studije, «najveći broj građana kao osnovni uzrok raširenosti korupcije vidi siromaštvo, moralnu krizu, nepostojanje pravne države i neefikasnost sistema, a korupciju doživljava kao drugi najveći problem s kojim se društvo suočava.»²³ Podaci iz navedene studije pokazuju da 52% građana smatra da je Predsjedništvo BiH korumpirano, 54,9% to isto smatra za Vijeće ministara BiH, dok entitetske vlade kao korumpirane doživljava 57,9% građana. Ista studija također dolazi do zaključka da je lokalni nivo vlasti «najskupljii, najne-transparentniji i najkompleksniji».

7.3. Koliko je djelotvorna i podložna nadzoru kontrola koju izabrani dužnosnici i njihovi ministri vrše nad svojim administrativnim osobljem i organima izvršne vlasti?

7.3.1. Zakoni

Najveći dio perioda od proglašenja neovisnosti Bosne i Hercegovine 1992. godine do posljednjih parlamentarnih izbora bio je karakteriziran nesređenim stanjem u oblasti državne uprave. Naslijedena administracija iz doba jednopartijskog sistema smatrala se ideologiziranom i neloyalnom novim demokratskim vlastima, što je uzrokovalo masovan val kadrovske promjene nakon prvih demokratskih izbora, održanih u okviru SFR Jugoslavije 1991. godine. Ove kadrovske promjene zahvatile su sve nivoe vlasti, od općinskih do državnog nivoa, kao i kompletну administrativnu hijerarhiju - mnogi su novoizabrani ministri osjećali potrebu da promijene ne samo gornje ešalone birokracije, već i da zaposle sebi lojalne službenike, vozače i ostalo pomoćno osoblje. Naravno, u takvoj situaciji otvorile su se mogućnosti za sve vrste nepotizama, zapošljavanja po stranačkim i rodačkim linijama, ali i korumpirane prakse obećavanja usluga i novca u zamjenu za zapošljavanje u državnoj službi. Budući da je ekonomija u Bosni i Hercegovini još prije rata zapala u tešku krizu, uposlenje u državnom sektoru smatralo se najsigurnijom opcijom u nesigurnim vremenima, tako da su i radna mjesta u administraciji naglo dobila na cijeni.

Nova se višepartijska i multietnička administracija nije praktično ni snašla na novim radnim mjestima kada je došlo do rata uslijed agresije na Bosnu i Hercegovinu. U novim uvjetima došlo je do gotovo potpunog kolapsa državne administracije uslijed nemogućnosti normalnog funkciranja vlasti u opkoljenom i izoliranom glavnom gradu države i njene komunikacije sa ostatkom države. Pored toga, administracija se podijelila i po etničkim linijama.

Potpisivanjem Dejtonskog sporazuma dolazi do stvaranja nove državne strukture sa već spominjanom složenom strukturon vlasti organiziranom na nivou općina, kantona (FBiH), entiteta (Federacije BiH i Republike Srpske) i na državnom nivou. Ovakav ogroman administrativni aparat zahtijevao je funkcionalno ujedinjenje administrativnih aparata tri naroda i pokrenuo je lavinu zapošljavanja na svim nivoima vlasti. Ovakva situacija ponovo je dovela do izbijanja korupcijskih praksi prilikom odabira i zapošljavanja uposlenika u državnoj administraciji, gdje je od izbora 1996. godine osnovna kvalifikacija postala stranačka pripadnost kandidata. Nacionalne stranke koje su pobijedile na prvim poslijeratnim izborima nastojale su novostvorene administrativne pozicije popuniti svojim lojalistima, pri čemu im je na ruku išla fragmentirana struktura vlasti, kao i odsustvo odgovarajuće zakonske regulative, propisa, podzakonskih akata i smjernica, pogotovu na državnom nivou.

Situacija u javnom sektoru je poprimila haotične razmjere, budući da su na svakim narednim izborima, stranke koje preraspodjelama i dogovorima *dobiju* određena ministarstva, službe i agen-

²³ Transparency International BiH, Godišnji izvještaj za 2004.: www.ti-bih.org

cije, vršile nova imenovanja i zapošljavanja u cilju ostvarivanja kontrole nad tim portfeljom. Budući da su se na svakim parlamentarnim izborima uobičajeno vršile rotacije ministarstava i agencija pod kontrolom određenih stranaka, prvi posao novog ministra ili direktora bio bi da na mjesto starog kadra (obično druge nacije) dovede svoje ljude, odgovarajuće nacionalne i stranačke pri-padnosti. Ova situacija je kulminirala nakon izbora 2000. godine, kada su stranke socijaldemokratke orijentacije po prvi put pobijedile na izborima i pokrenule novi val kadrovskih promjena, ne vjerujući kadrovima koje su imenovale nacionalne stranke. Budući da su se izbori u Bosni i Hercegovini poslije rata održavali svake dvije godine, došlo je do gotovo totalne paralize administrativnih organa. Razlog za ovo je što je prosječan period potreban da novoizabrane stranke formiraju vlast bio 6 mjeseci, a posljednjih 6 mjeseci mandata uglavnom su svi bilo zabavljeni predizbornim kampanjama, što je rezultiralo u efektivnim periodom od svega godinu dana u okviru kojeg je administracija bila slobodna da obavlja svoj posao.

Ovakva neodrživa paraliza vlasti primorala je međunarodnu zajednicu na intervenciju, u cilju urgiranja i donošenja odgovarajuće zakonske i podzakonske regulative, kojom bi se uveo red u funkcioniranje administracije i ona zaštitila od prevelikog uticaja i kontrole od strane političkih stranaka. U tu svrhu se pristupilo donošenju i promjenama niza zakona kojom bi se regulirala državna administracija, kao što su Zakon o upravi (*Službeni glasnik BiH* br. 32/02), Zakon o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine (*Službeni glasnik BiH* br. 12/02, 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04), Zakon o ministarstvima i drugim tijelima uprave Bosne i Hercegovine (*Službeni glasnik BiH* br. 5/03), Zakon o Vijeću ministara BiH (*Službeni glasnik BiH* br. 38/02), a pristupilo se i uspostavljanju Agencije za državnu službu (Odluka o osnivanju Agencije za državnu službu koju je donijelo Vijeće ministara 20.juna 2002. godine).

Cilj donošenja ovih zakona i osnivanja Agencije za državnu službu bilo je stvaranje profesionalnog i neovisnog državnog birokratskog aparata po uzoru na npr. britanski administrativni aparat. Pored profesionalizacije državnih službenika i uposlenika, pristupilo se i formiranju semi-autonomnih državnih agencija, opet po uzoru na britanski model, kojima se prepusta briga nad određenim sektorima državnih poslova (npr. komunikacijama²⁴⁾.

Novo doneseni zakoni i propisi su po svom općem karakteru veoma striktni. Predviđa se potpuna profesionalizacija cijelokupnog kadra u javnim službama, od najnižeg ranga uposlenika (tj. kadra do nivoa VŠS) do najviših službenika (tj. kadra sa VSS)²⁵ administracije, zaključno sa rangom pomoćnika ministra na svim nivoima.²⁶ Namjera ovih mjera vidljiva je u članu 2. Zakona o državnoj službi kojim se određuje da je «zapošljavanje i unapredjenje profesionalne karijere ... (zasnovano)... na javnom konkursu i profesionalnoj sposobnosti» (par. 1.), mada se u istom članu također navodi da će «struktura državnih službenika u državnoj službi okvirno odražavati nacionalnu strukturu stanovništva Bosne i Hercegovine...» (par. 2.). Član 3. istog zakona navodi da državna služba osigurava poštivanje i primjenu sljedećih principa: a) zakonitosti, b) transparentnosti, c) efikasnosti i ekonomičnosti, d) profesionalne nepristrasnosti. Zakonom se dalje uređuje način i procedura zapošljavanja u državnoj službi (čl. 19. - 24.), čime je okončana praksa svojevoljnog zapošljavanja službenika od strane ministara i drugih rukovodilaca. Prema postupku zapošljavanja, neophodno je objavljanje internog, odnosno javnog konkursa (čl. 20. i 21.), nakon čega Komisija za izbor, koja uključuje predstavnike Agencije za državnu službu, bira kandidate (čl. 24.).

Kao što se može vidjeti iz navedenih propisa, državni službenici uživaju jedinstvenu zakonsku zaštitu u pogledu svog statusa i posla kojeg obavljaju. Što se tiče kontrole nad državnim služ-

²⁴ Odluku o spajanju nadležnosti neovisnog povjerenstva za medije i regulatorne agencije za telekomunikacije kojom je stvorena Regulatorna agencija za komunikacije, donio je Visoki predstavnik 2. marta 2001. godine

²⁵ Čl. 69. Zakona o upravi

²⁶ Vidi npr. čl. 7.1. Zakona o državnoj službi

benicima uposlenim u administrativnim organima države od strane ministara i drugih izabranih zvaničnika, ona se temelji na «načelima utvrđenim Zakonom o upravi» i «Pravilnikom o unutarnjoj organizaciji».²⁷ Pravilnik o unutarnjoj organizaciji ministarstava donosi ministar (tj. rukovoditelj organa uprave), s tim što je prethodno dužan pribaviti mišljenje ministra pravde. Pravilnik se smatra donešenim kada to svojom odlukom potvrdi Vijeće ministara.²⁸ Ovim mjerama izbjegнута је свака могућност самоволje u доношењу pravilnika, tako da većina ovih dokumenata представља готово unificirane pravne akte koji dolaze od pravnika Ministarstava pravde.

Državni službenici mogu se sankcionirati za neodgovarajuće obavljanje svojih dužnosti kroz pokretanje disciplinskog postupka, odnosno krivičnog postupka. Zakon o državnoj službi u Poglavlju VIII uređuje disciplinsku odgovornost uslijed povrede službenih dužnosti, koja uključuje (između ostalog): d) neizvršavanje ili nesavjesno i nemarno vršenje povjerenih poslova i zadataka; e) odbijanje izvršenja zakonitih naredenja neposrednog prepostavljenog; f) bavljenje djelatnostima kojima se onemogućava ili otežava građanima ili drugim licima da ostvaruju svoja prava u postupcima pred organima državne službe; g) bavljenje djelatnostima ili radom koji je u suprotnosti sa interesima državne službe; i) neopravдан izostanak sa posla; j) kršenje pravila radne discipline u državnoj službi; k) neblagovremeno i neuredno izvršenje povjerenih poslova i zadataka u državnoj službi; l) neprimjeren ponašanje prema građanima, suradnicima i drugim licima u vršenju državne službe (čl. 54.). Isto poglavje uređuje i disciplinski postupak (čl. 55.), predviđa disciplinske mjere (čl. 56.), a bavi se i pitanjima pokretanja krivičnog postupka protiv državnog službenika (čl. 57. - 58.). Disciplinske mjere se kreću od pismene opomene/ukora, do suspenzije i naposljetku prestanka radnog odnosa u državnoj službi. Prema odredbama člana 50. Zakona o državnoj službi, državnom službeniku, pored ostalog, radni odnos prestaje u sljedećim slučajevima: h) odbijanje polaganja zakletve i/ili potpisivanja teksta zakletve; i) nezadovoljavajući probni period; j) dvije uzastopno negativne ocjene rada; k) ako je osuđen za krivično djelo i zbog izdržavanja kazne zatvora mora biti odsutan sa rada u državnoj službi duže od 6 mjeseci; l) na osnovu izrečene disciplinske mjere prestanka radnog odnosa u državnoj službi.

Poglavlje IX (Upravljanje državnom službom) Zakona o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine regulira mehanizme kadrovske politike, kao i odnose na relaciji rukovoditelj organa uprave - državni službenici. Zakonom se daju smjernice za vođenje kadrovske politike, kojima se npr. osigurava da svaki mora imati svoj dosije u instituciji, kao i nesmetan pristup dosjeu (čl. 60.). Član 61. uvodi instituciju ombudsmena u državnu službu, koji «pomaže realizaciju i poštovanje principa utvrđenih u ovom zakonu i u skladu sa odredbama ovog zakona, djeluje kao posrednik u pitanjima koja se odnose na status državnog službenika». Članom 63. osniva se Odbor državne službe za žalbe, koji je «u skladu sa ovim zakonom i njegovim podzakonskim aktima, odgovoran za razmatranje svih konačnih odluka, preduzetih ili propuštenih radnji institucije i/ili Agencije koje se odnose na status državnih službenika i to na zahtjev: (a) državnog službenika na kojeg se sporna odluka, preuzeta ili propuštena radnja odnosi; (b) institucije gdje službenik obavlja svoju dužnost; (c) Agencije».

7.3.2. Implementacija i negativni indikatori

Donošenjem navedenih zakona i propisa, situacija u oblasti državne administracije u Bosni i Hercegovini se stubokom promijenila. Unesen je red u proces imenovanja državnih službenika, spriječena samovolja viših rukovodnih kadrova i stvorene su pretpostavke za stvaranje profesionalne i neovisne državne službe u Bosni i Hercegovini. Stvaranjem niza agencija i uprava zaduženih za

²⁷ Čl. 22. Zakona o ministarstvima i drugim tijelima uprave Bosne i Hercegovine; čl. 52. Zakona o upravi

²⁸ Ibid.

obavljanje poslova u predefiniranim oblastima iz domena javnih službi, omogućeno je odvajanje politike od čisto profesionalnih oblasti rada državnih organa, poput komunikacija, carina, itd. Formiranje Agencije za državnu službu, doprinijelo je definiranju profesionalnih standarda za državne službenike, kao i njihovom usavršavanju i zaštiti u obavljanju poslova.

U pogledu negativnih efekata, osnovni problem, koji je nepovoljno uticao na gore opisani proces stvaranja profesionalne državne administracije u BiH, tiče se momenta formiranja profesionalne državne službe i neovisnih agencija. Naime početak ovog procesa vremenski se poklopio sa prelaskom vlasti iz ruku socijaldemokratskih stranaka nazad u ruke nacionalnih stranaka na parlamentarnim izborima 2002. godine. Socijaldemokratske stranke iskoristile su (i djelomično uticale na) sporost u formiranju nove vlasti da bi izvršile veliki broj imenovanja na novo-profesionalizirana mjesta za vrijeme trajanja tehničkog mandata. Kada su nacionalne stranke konačno preuzele vlasti, našle su se u poziciji da osim imenovanja ministara nisu mogle napraviti gotovo nikakve promjene u ministarstvima i drugim tijelima uprave. Mediji iz tog vremena su *ad infinitum* prenosili proteste novoimenovanih ministara, koji su po preuzimanju funkcija shvatili da u svojim kabinetima ne mogu promijeniti ni sekretarice, a kamoli pomoćnike ministara i sekretare i šefove odjela, koji su u tom momentu bili odreda SDP-ovi kadrovi.

Ovakva situacija nastavila se do današnjeg dana, gdje se u razgovorima sa pojedinim rukovoditeljima organa, pa i samim državnim službenicima, često može čuti da su navedenim zakonima državni službenici pretjerano zaštićeni²⁹, tj. da je pretjeran naglasak u zakonskoj regulativi stavljen na zaštitu i prava državnih službenika, a premalo pažnje posvećeno njihovoj odgovornosti za posao koji obavljaju i njihovom nadzoru od strane nominalnih šefova - ministara i rukovoditelja tijela. Slične konstatacije često se čuju i za pojedine agencije i uprave stvorene na osnovu ovih zakona, gdje se posebno apostrofira Regulatorna agencija za komunikacije (RAK), koja je uistinu gotovo potpuno neovisna, budući da sama ostvaruje svoj budžet, i dužna je podnosići samo sumarni godišnji izvještaj Vijeću ministara (na osnovu općih odredaba u smislu čl. 30. Zakona o upravi). Treba međutim imati u vidu i mišljenje druge strane, u ovom slučaju samih medija, prema kojima je neovisna RAK jedini garant neovisnosti sektora elektronskih medija i jedini čuvar medija od samovolje i uticaja države na cjelokupan medijski sektor.

Nakon početnog nesnalaženja, ministri i rukovoditelji odjela i tijela brzo su otkrili mogućnosti zaobilazeњa zakonskih propisa koje su im omogućavale postizanje ciljeva u kadrovskoj politici. Radi dovodenja lojalnih kadrova u kabinete ministarstava iskorištena je zakonska mogućnost imenovanja savjetnika, koji se imenuju samo za vrijeme trajanja mandata dužnosnika koji ih je imenovao i koji nisu državni službenici. Lakoća imenovanja i razrješenja savjetnika, nepostojanje ograničenja u broju i kvalifikacijama savjetnika, kao i činjenica da oni za svoj rad odgovaraju isključivo osobi koja ih je imenovala, učinili su savjetnike omiljenim kadrovskim rješenjem za prevazilaženje problema lojalnosti i nemogućnosti adekvatne kontrole profesionalne administracije. Ubrzo nakon posljednjih parlamentarnih izbora došlo je do *epidemije* imenovanja savjetnika, koji *de facto* konstituiraju neku vrstu paralelnog administrativnog servisa koji je u potpunosti lojalan i odgovoran ministrima i rukovoditeljima, a van nadležnosti Agencije za državnu službu.³⁰

Što se tiče samih državnih službenika, mogućnost njihovog otpuštanja je minimalna, a i mogućnosti sankcioniranja nisu velike, imajući u vidu sveobuhvatnu proceduru u koju su ugrađeni zaštitni mehanizmi poput institucija Ombudsmena i Odbora za žalbe državne službe. S obzirom

²⁹ Prema komentarima nekolicine uposlenih u kabinetu predsjedavajućeg Vijeća ministara intervjuiranih za potrebe ovog istraživanja u julu 2005. godine.

³⁰ U svezi sa ovim problemom je BH štampa vodila prave kampanje u pojedinim vremenskim razdobljima. Vidi npr. «Profesija savjetnik: Važno je poznavati ministra», magazin *Start*, br. 177 od 20.09.2005., p. 16.

na ovakvu situaciju, ministri i drugi rukovoditelji pribjegli su korištenju mogućnosti internog pre-mještaja državnih službenika, budući da član 32. par. 1. Zakona o državnoj službi dopušta da «interni premještaj s radnog mjesta državnog službenika na slično radno mjesto u istoj instituciji može biti dobrovoljan ili nametnut državnom službeniku u skladu sa objektivno utvrđenim potre-bama državne službe». Kao što se može vidjeti iz teksta ovog člana Zakona, nepreciznost u for-muliranju *objektivno utvrđenih potreba službe* i mogućnosti *nametanja* premještaja na *slično radno mjesto*, otvaraju vrata za korištenje ovog člana u osnovane i neosnovane svrhe, a po nahodenju samog rukovoditelja organa uprave ili ministra. U praksi se ove odredbe koriste u svrhu *razmjene* kadra među ministarstvima kada dođe do rotacije portfelja između konstitutivnih naroda odnosno stranaka, ali i u svrhu discipliniranja i kontrole osoblja, kojima se uvijek može zaprijetiti pre-mještajem na *slično radno mjesto*, što zahvaljujući nepreciznosti zakonskog akta može značiti *de facto* degradaciju uposlenika i ozbiljno ugroziti njegovu karijeru. U principu se dakle može zaključiti da je, namjerno ili ne, zakonskom regulativom i primjenom u praksi postignut solidan ba-lans između prava državnih službenika i njihove odgovornosti ministrima i izabranim vodama.

7.4. Koliko je obuhvatna i efektivna moć zakonodavne vlasti da inicira, nadgleda i donosi izmjene u zakonodavstvu?

7.4.1. Zakoni

Zakonodavna vlast u Bosni i Hercegovini slijedi sistem organizacije vlasti u četiri (FBiH), od-nosno tri nivoa (RS). Tako na državnom nivou postoji Parlamentarna skupština BiH, koja se sasto-ji od dva doma: Zastupničkog i Doma naroda. Dom naroda se sastoji od 15 delegata, od kojih su dvije trećine iz Federacije (uključujući pet Hrvata i pet Bošnjaka) i jedna trećina iz Republike Srpske (pet Srba). Delegate iz Federacije biraju bošnjački, odnosno hrvatski delegati u Domu na-roda Federacije. Delegate iz Republike Srpske bira Narodna skupština Republike Srpske.³¹ Pred-stavnički dom Parlamentarne skupštine BiH sastoji se od 42 člana, od kojih se dvije trećine bira-ju sa teritorije Federacije, a jedna trećina sa teritorije Republike Srpske, neposredno, na izborima, u skladu sa Izbornim zakonom.³² Sve zakonodavne odluke moraju biti odobrene od strane obo doma.³³ Sve odluke u obo domu donose se većinom glasova onih koji su prisutni i glasaju, uključujući, ako je moguće najmanje trećinu glasova sa područja svakog entiteta. Ukoliko to ne bude moguće, «odluke će se donijeti većinom onih koji su prisutni i glasaju, pod uslovom da glasovi protiv ne uključuju dvije trećine, ili više, delegata ili članova izabranih iz svakog entiteta.»³⁴

Na entitetskom nivou postoje različita rješenja zakonodavne vlasti: Parlament Federacije BiH je dvodomani i također se sastoji od Zastupničkog i Doma naroda. Narodna skupština Republike Srpske, s druge strane, je izvorno djelovala u samo jednom domu. Dogovorom stranaka pod patronatom Ureda visokog predstavnika (OHR), a u cilju osiguranja konstitutivnosti svih naroda na teritoriji cijele BiH, svojedobno je formirano Vijeće naroda Narodne skupštine RS. Ovo tijelo ne može se smatrati drugim domom parlamenta u klasičnom smislu, jer ono razmatra akte u zakonodavnoj proceduri samo u slučaju pokretanja mehanizma «zaštite vitalnog nacionalnog interesa».³⁵ Ako ne dođe do pokretanja ovog mehanizma od strane predstavnika jednog ili više konstitutivnih naroda, zakoni koje usvoji Narodna skupština smatraju se automatski usvojenim.

³¹ Ustav Bosne i Hercegovine Čl. IV (Parlamentarna skupština BiH), stav 1, tačka (a)

³² *ibid.*, stav 2, tačka (a)

³³ *ibid.*, stav 3, tačka (c)

³⁴ *ibid.*, stav 3, tačka (d)

³⁵ Čl. 1. Sporazuma o ustavnim promjenama od 27.03.2002; Amandman LXXII, stav a) na Ustav RS

U Federaciji BiH ispod entitetskog nivoa vlast je organizirana u deset kantona, svaki od kojih ima u potpunosti ustrojenu zakonodavnu, izvršnu i sudsку vlast. U biti, kantoni se u praksi često smatraju *paradržavicama* zbog toga što je većina političkih ovlasti u Federaciji spuštena na kantonalni nivo i regulirana zakonima koje donose kantonalne skupštine. Posljednji nivo vlasti u oba entiteta čine općine, mada po važećem ustrojstvu političkog sistema u BiH općinska vijeća nisu zakonodavni organ, jer ne donose zakone i ostale zakonodavne akte. Međutim, općinska vijeća ipak imaju određeni broj ovlasti kada je u pitanju donošenje budžeta, implementacija propisa i zakona koje su usvojili zakonodavni organi entiteta i kantona itd. U praksi se često dešava da upravo zahvaljujući (ne)djelovanju općinskih vijeća zapinje implementacija zakonskih akata u praksi.³⁶ U Sarajevu, Federacija BiH, između kantonalnog i općinskog nivoa djeluje i gradsko vijeće, koje je međutim delegirano tijelo bez stvarnih ovlasti, formirano u cilju osiguranja kontinuiteta postojanja institucije grada nakon formiranja kantona koji je preuzeo realne prerogative vlasti (pored Sarajeva, još Mostar u FBiH i Banja Luka i Istočno Sarajevo u RS imaju status *grada*).

Procedure iniciranja, donošenja i nadgledanja izmjena u zakonodavstvu su precizno regulirane poslovcima o radu parlamentarnih tijela na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini. Detaljno razmatranje propisa kojima se reguliraju ove procedure na različitim nivoima nije potrebno jer su veoma slične, do te mjere da se može reći da glavnina razlika nije proceduralne nego terminološke prirode. Uglavnom se procedure donošenja zakona zasnivaju na dvije faze: faza obrade u izvršnom organu vlasti (Vijeću ministara, entitetskoj, odnosno kantonalnoj vladi) i faza obrade u zakonodavnom tijelu, koje i izglasava tekst zakona. Pravilnicima o radu zakonodavnih tijela (domova parlementa, odnosno skupština) predviđa se da se redovna procedura usvajanja zakona zasniva na pripremi teksta zakona od strane *obradivača*, što u praksi predstavlja resorno ministarstvo ili komisiju pri izvršnom organu, koje usaglašava tekst i šalje ga u parlamentarnu proceduru. Kada bude upućen pred zakonodavno tijelo, tekst postaje prijedlog zakona, koji dobija i svog *sponzora* ispred odgovarajuće parlamentarne komisije, odnosno predлагаča zakona. Uloga komisija na ovom stadiju posebno je naglašena u entitetskim, odnosno državnom parlamentu, dok je na kantonalnom nivou limitirana i varira u različitim kantonima.

Poslovcima o radu zakonodavnih organa vlasti na svim nivoima također se predviđa da predlagač zakona mogu biti parlamentarne komisije, domovi, individualni zastupnici i grupe poslanika, kao i grupe i udruženja građana, javna preduzeća (na kantonalnom nivou), itd. U ovom pogledu je zakonodavna procedura veoma liberalna i otvorena. Pored redovne procedure, poslovni predviđaju i mogućnosti usvajanja zakona po skraćenoj, odnosno hitnoj proceduri u određenim slučajevima, kada se to smatra opravданo razlozima navedenim propisima. Pozitivna karakteristika parlamentarnog života u BiH je njegova potpuna i Ustavom zagarantirana transparentnost i otvorenost javnosti, sa svim sjednicama otvorenim za javnost i redovnim prisustvom medija.³⁷

Specifičnost zakonodavnog procesa u Bosni i Hercegovini je institucija *zaštite vitalnog nacionalnog interesa*. Ova institucija ima korijene u Dejtonskom mirovnom sporazumu i Odluci Ustavnog suda BiH o konstitutivnosti naroda na području cijele Bosne i Hercegovine.³⁸ Konačnu

³⁶ Primjer su 52 škole u Federaciji BiH koje još uvijek djeluju po sistemu »dvije škole pod jednim krovom», bez obzira što je to u suprotnosti sa Okvirnim državnim zakonom o osnovnim i srednjim školama. Implementaciju ovog i odgovarajućih kantonalnih zakona koće općinska vijeća nedonošenjem odluka o administrativnom ujedinjenju škola. U svezi sa ovom situacijom je Vijeće Europe u svom 9. Izvještaju od 28. januara 2005. izrazilo ozbiljnu zabrinutost sporoču popravljanja situacije u ovoj oblasti (radni materijal PS BiH, MVP BiH broj: 07-2-2-2481-2/05).

³⁷ Ustav Bosne i Hercegovine čl. IV (Parlamentarna skupština BiH), stav 3, tačka (i): «Kompletni zapisnici sa rasprava u oba doma biće objavljivani, a njihove sjednice će, osim u izuzetnim situacijama u skladu sa poslovnikom, biti javne.»

³⁸ Odluka Ustavnog suda BiH o konstitutivnosti naroda od 01.07.2000.godine

je formu dobila sklapanjem Sporazuma o ustavnim promjenama, koji su potpisali predstavnici domaćih vlasti i međunarodne zajednice 27.03.2002. godine u Sarajevu. Odredbe ovog Sporazuma uvedene su u Ustave oba Entiteta odlukama Visokog predstavnika.³⁹ Član 1. sporazuma određuje da će zakonodavnu vlast u Federaciji vršiti ravnopravno Zastupnički dom i Dom naroda, a da «zakon i drugi propisi RS, koje izglaša NSRS, a koji se tiču pitanja vitalnog nacionalnog interesa bilo kojega od konstitutivnih naroda, stupaju na snagu tek nakon prihvaćanja u Vijeću naroda.»⁴⁰ Član 2 Sporazuma određuje da će «najmanje četiri člana jednog konstitutivnog naroda biti zastupljeno u NSRS i Zastupničkom domu Federacije.»⁴¹ Što se tiče sastava, član 3. predviđa da će sastav Doma naroda (u FBiH) i Vijeća naroda (u RS) biti paritetan, «tako da svaki konstitutivni narod ima isti broj zastupnika. Najmanje je 8, a najviše 17 članova iz reda jednog konstitutivnog naroda. Ostali su zastupljeni u broju koji ne prelazi jednu polovicu predstavnika jednog konstitutivnog naroda u Vijeću naroda, odnosno Domu naroda.» Članove Vijeća naroda u RS biraju klubovi zastupnika u NSRS. Delegate Doma naroda biraju kantonalne skupštine iz reda svojih delegata proporcionalno nacionalnoj strukturi stanovništva.

Član 4. Sporazuma definira vitalni nacionalni interes konstitutivnih naroda na sljedeći način:

...ostvarivanje prava konstitutivnih naroda da budu na odgovarajući način zastupljeni u zakonodavnim, izvršnim i pravosudnim organima vlasti; identitet jednog konstitutivnog naroda; ustavni amandmani; organizacija organa javne vlasti; jednak prava konstitutivnih naroda u procesu donošenja odluka; obrazovanje; vjeroispovijest; jezik, njegovanje kulture, tradicije i kulturno nasljede; teritorijalna organizacija; sistem javnog informiranja; i druga pitanja, koja bi se tretirala kao pitanja od vitalnog nacionalnog interesa, ako tako smatra 2/3 jednog od klubova zastupnika konstitutivnih naroda u Domu/Vijeću naroda.⁴²

Član 5. Sporazuma regulira parlamentarnu proceduru za zaštitu vitalnih interesa u entitetskim skupštinama: «Zakoni ili drugi propisi ili akti, koje izglaša NSRS, dostaviti će se na razmatranje Vijeću naroda, ako se odnose na vitalni interes utvrđen u članu 4. Zakoni ili drugi propisi ili akti, koji se podnesu Zastupničkom domu u Federaciji, također se donose u Domu naroda Federacije.»⁴³ Sama procedura pokretanja mehanizma zaštite vitalnog nacionalnog interesa precizno je regulirana Amandmanima na Ustave FBiH i RS.⁴⁴ Suština ovih odredbi omogućava pokretanje pitanja vitalnog interesa od strane predsjedavajućeg ili potpredsjedavajućih Doma/Vijeća naroda. Ukoliko većina svakog kluba delegata u Domu/Vijeću naroda glasa za prijedlog zakona ili drugog pravnog akta, odluka se vraća Zastupničkom domu/Narodnoj skupštini RS na odobrenje. Ukoliko ne bude moguće postići saglasnost u Domu/Vijeću naroda ili odobrenje za amandman u Zastupničkom domu/Narodnoj skupštini RS, formira se zajednička komisija od predstavnika oba doma parlamenta na paritetnoj osnovi koja odluke donosi koncenzusom. Ukoliko se tekst zakona usaglasi, zakon se smatra usvojenim. Ukoliko ne bude moguće postići concenzus, prijedlog se vraća predlagajuću na novi postupak, u kojem slučaju predlagajući ne može ponovo podnijeti isti tekst zakona ili pravnog akta. Ukoliko se dvotrećinskom većinom glasova delegata u jednom od klubova konstitutivnih naroda odluci da se zakon ili drugi pravni akt odnosi na vitalni interes slijedi se ista procedura, izuzev što se u slučaju nepostizanja concenzusa zajedničke komisije upućuje Vijeću za zaštitu vitalnog interesa pri Ustavnom sudu Federacije BiH, odnosno Republike Srpske.

³⁹ Amandmani na Ustav Federacije BiH; Amandmani na Ustav RS proglašeni od strane Visokog predstavnika 19.04.2002.

⁴⁰ Amandman XXXI na Ustav Federacije BiH, Amandman LXXVI na Ustav RS

⁴¹ Amandman XXXII na Ustav Federacije BiH, Amandman LXXVIII na Ustav RS

⁴² Amandman XXXVII na Ustav Federacije BiH, Amandman LXXVII na Ustav RS

⁴³ Amandman XXXVIII na Ustav Federacije BiH, Amandman LXXII na Ustav RS

⁴⁴ Amandmani XXXVIII-XL na Ustav Federacije BiH, Amandman LXXXII na Ustav RS

Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine i RS maksimalno imaju po 9 članova. Vijeće za zaštitu vitalnog interesa Ustavnog suda Federacije i Republike Srpske osniva se kako bi odlučivalo o pitanjima vitalnog interesa i razmatra sva pitanja koja su od vitalnog interesa. Vijeće za zaštitu vitalnog interesa sastoji se od sedam članova, dva iz svakog konstitutivnog naroda i jedan član iz reda ostalih. Suce bira Zastupnički dom i Dom naroda u Federaciji, a NSRS i Vijeće naroda u RS. Dvije trećine sudaca-članova Vijeća odlučuje o prihvatljivosti slučajeva, dok glas najmanje dvije sudije odlučuje da li se radi o vitalnom interesu. Ukoliko Sud donese odluku o vitalnom interesu, zakon se vraća predlagajuću, koji mora pokrenuti novu proceduru, s tim što ne može ponovo dostaviti isti tekst zakona ili pravnog akta. U slučaju da se Sud proglaši nenađežnim, smatra se da je zakon, pravni akt usvojen prostom većinom.⁴⁵

Na državnom nivou institut vitalnog nacionalnog interesa je ugrađen u Ustav BiH, koji čini dio Dejtonskog mirovnog sporazuma. Prema odredbama čl. IV Ustava BiH (Parlamentarna skupština), «predložena odluka Parlamentarne skupštine može biti proglašena destruktivnom po vitalni interes bošnjačkog, hrvatskog ili srpskog naroda većinom glasova iz reda bošnjačkih, hrvatskih ili srpskih delegata izabranih u skladu sa stavom 1, tačka (a) ovog člana. Za donošenje takve odluke biće potrebna saglasnost Doma naroda, izglasana od strane većine bošnjačkih, većine hrvatskih i većine srpskih delegata koji su prisutni i glasaju.»⁴⁶ Kada većina bošnjačkih, hrvatskih ili srpskih delegata stavi primjedbu na pozivanje na tačku (e), predsjedavajući Doma naroda saziva Zajedničku komisiju, koja se sastoji od tri delegata iz reda konstitutivnih naroda, u cilju razrješenja tog pitanja. U slučaju da Komisija ne uspije u roku od pet dana riješiti problem, predmet se upućuje Ustavnom суду koji po hitnom postupku preispituje proceduralnu ispravnost slučaja.⁴⁷

Zbog toga što je Bosna i Hercegovina još uvijek država sa posebnim ovlastima međunarodne zajednice, utjelovljenim u Uredu Visokog predstavnika, pored nabrojanih *redovnih* zakonodavnih procedura postoji i instrument nametanja zakona odlukom Visokog predstavnika. Korištenjem svojih ovlasti, Visoki predstavnik može proglašiti bilo koji zakon na bilo kojem nivou, pod uvjetom da isti nije u suprotnosti sa Ustavom BiH i da ne prevaziđa ovlasti samog Visokog predstavnika.⁴⁸ Donošenjem odluke OHR-a, zakon automatski stupa na snagu, bez obzira na neuključivanje zakonodavnih organa vlasti, mada se od njih očekuje da iste zakone naknadno usvoje u redovnoj proceduri.

7.4.2. Implementacija i negativni indikatori

Parlamentarne skupštine na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini posjeduju odgovarajuće institute, mehanizme i ovlasti za djelovanje u punom zakonodavnom kapacitetu. Međutim, parlamentarna praksa na raznim nivoima pokazuje da politički život u Bosni i Hercegovini u cijelom poslijeratnom periodu oscilira između ekscesa i potpune paralize. Uzroci ovakvog nesređenog stanja su višestruki i različito se manifestiraju u kantonima, entitetima i na državnom nivou. Što se tiče kantona, atmosfera u skupštinama često se karakterizira kao *opterećena privatnim agendama, nesređena, nedovoljno profesionalna*, itd., što varira od kantona do kantona. U sarajevskom i tuzlanskom kantonu, naprimjer, pripremi i usvajanju zakona pristupa se sa dužnom ozbiljnošću, sa tekstovima zakona upućenim u proceduru od strane kvalificiranih komisija, sadržajnim raspravama u skupštini i odgovarajućom saradnjom sa izvršnim organima vlasti prilikom usvajanja zakona i njihove primjene u praksi. Sa druge strane, postoje kantoni koji se godinama oglušuju o obavezu donošenja zakona koji su propisani krovnim Federalnim zakonima u pojedinim oblas-

⁴⁵ Amandman XL na Ustav Federacije BiH, Amandman LXVIII na Ustav RS

⁴⁶ Čl. IV, stav 3, tačka (e)

⁴⁷ *ibid.*, tačka (f)

⁴⁸ Aneks 10 Dejtonskog sporazuma

tima, kao npr. Zakon o socijalnoj zaštiti ili Zakon o osnovnim i srednjim školama. Tri kantona koji još uvijek nisu donijeli odgovarajuće zakonske propise kojima se regulira socijalna zaštita to vjerojatno čine u pokušaju da limitiraju svoje budžetske deficite koji bi se dodatno pogoršali kada bi se zakonom uvele dodatne novčane beneficije koje propisuje Federalni zakon.

Cijela situacija je pomalo neshvatljiva kada se zna da u takvim slučajevima navedeni kantoni izravno krše Federalne propise i ustavom zagarantirana prava građana na skrb i zaštitu od strane države, a da takva kršenja godinama prolaze nesankcionirana. Situacija u dva kantona sa mješovitim etničkim sastavom (Srednjobosanski i Hercegovačko-neretvanski kanton) dodatno je usložnjena konstantnim trivenjima među predstavnicima političkih stranaka bošnjačkog i hrvatskog naroda, što se na primjer očituje u nemogućnosti donošenja i implementacije Zakona o osnovnom i srednjem obrazovanju koji podrazumijeva dokidanje prakse postojanja *dvije škole pod jednim krovom*, tj. ujedinjenje obrazovnog procesa za bošnjačku i hrvatsku djecu.⁴⁹

Na nivou entiteta situacija je mnogo povoljnija što se tiče aktivnosti zakonodavne vlasti, što se pogotovo odnosi na Republiku Srpsku, koja je gotovo monoetnički entitet, sa konstantnom većinom nacionalnih stranaka srpskog naroda u Narodnoj skupštini i ograničenim mogućnostima opozicije za djelovanje kroz mehanizam zaštite ugroženog vitalnog nacionalnog interesa. Međutim, upavo takva ogoličena mogućnost djelovanja bošnjačkih i hrvatskih stranaka predstavlja problem koji zadire i u suštinu odluke o uspostavljanju konstitutivnosti naroda na teritoriju cijele BiH. Odredba da se Vijeće Ustavnog suda RS za zaštitu vitalnog interesa mora dvotrećinskom većinom proglašiti nadležnim za razmatranje odluke *de facto* spriječava ostvarivanje prava vitalnog interesa, jer je Bošnjacima i Hrvatima praktično nemoguće osigurati 5 glasova u sedmočlanom Vijeću, naročito kako je veoma upitan formalno deklarirani nacionalni identitet člana iz reda *ostalih*. Prijedlozi za zaštitu vitalnog interesa koje redovno pokreće klub Bošnjaka u NSRS se takoreći rutinski odbijaju od strane Ustavnog suda RS.

U Federaciji Bosni i Hercegovini je situacija dosta različita, sa više jakih stranaka bošnjačkog i hrvatskog naroda, kao i snažnom socijaldemokratskom opozicijom. Donošenje zakona u Federalnom parlamentu je dosta često rezultat prethodnih dogovora i *trgovine* ustupcima i uslugama među vodećim strankama dva naroda. Pored toga, Federacija Bosne i Hercegovine ima relativno malo ovlasti u poređenju sa Republikom Srpskom, tako da se zakoni u velikom broju ovlasti koje ustavom pripadaju kantonima donose u tzv. *krovnom* obliku. Kod ovakvih slučajeva, Federalni zakon propisuje npr. minimalne standarde, principe i mjere koje trebaju slijediti kontonalni zakoni, kao i rok u kojem kantoni moraju usvojiti svoje zakone a koji su zapravo propisi koji uvjetuju praktičnu implementaciju. Na primjeru Zakona o socijalnoj zaštiti može se vidjeti da kantoni često ne poštuju rokove ni obaveze nametnute Federalnim zakonima.⁵⁰

Na primjeru Parlamentarne skupštine - zakonodavnog tijela na centralnom nivou, najbolje se ilustrira *de facto* paraliza parlamentarnog života u Bosni i Hercegovini. Dovoljno je reći kako je sve osnovne zakone koji jednu državu čine onim što jeste u BiH morao ukazom proglašiti Visoki predstavnik, jer oni nisu mogli biti usaglašeni i izglasani u parlamentu. Ovi zakoni uključuju Zakon o zastavi, grbu, himni, zajedničkim tablicama na vozilima, identifikacijskim dokumentima itd. Sadašnji saziv Parlamentarne skupštine je poslijeratni rekorder u broju donesenih zakona sa preko 100 usvojenih ili pripremljenih zakona do ovog momenta, dok je prethodni saziv za dvije godine uspio donijeti svega 8 zakona, a raniji su imali još mizernije rezultate. Međutim, kada se

⁴⁹ U tri kantona je Zakon o osnovnim i srednjim školama morao nametnuti Visoki predstavnik.

⁵⁰ Krovni Zakon o socijalnoj zaštiti u FBiH iz 1999. godine propisao je da kantoni moraju donijeti svoje zakone o socijalnoj zaštiti u roku od 6 mjeseci od stupanja na snagu krovnog zakona, što tri kantona nisu učinila do 2005. godine.

podrobnije analiziraju procedure koje su rezultirale donošenjem ovih zakona, vidjet će se da je veliki broj njih usvojen isključivo zahvaljujući *zavrtanju ruke* od strane predstavnika međunarodne zajednice, tj. pritiscima na odredene stranke i poslanike koji se kreću od javno objavljenih *dobronamjernih sugestija* do tajnih i javnih pritisaka, pa čak i ucjena od strane OHR-a, OSCE-a, ambasada zemalja članica PIC-a, itd.

Mada član IV Ustava Bosne i Hercegovine predviđa dvodomni parlamentarni sistem sa istim ovlaštenjima oba doma, u praksi se ovaj sistem veoma razlikuje od parlamentarnih sistema u drugim federalivnim državama. U svim demokratskim federalivnim državama dvodomni sistem se koristi u cilju osiguravanja podjednake zastupljenosti entiteta, gdje se u donjem domu koristi proporcionalna zastupljenost, a u gornjem neka formula kojom različiti entiteti (savezne države, pokrajine, kantoni) bivaju podjednako zastupljeni. U Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, međutim, u oba doma dvije trećine zastupnika dolaze iz FBiH, a jedna trećina iz RS, s tim što su iz Federacije BiH zastupljeni samo Bošnjaci i Hrvati, a iz Republike Srpske Srbi.⁵¹ Prema Ustavu BiH, osnovna funkcija Doma naroda je zapravo mogućnost stavljanja veta na zakone za koje se pretpostavlja da će ugroziti vitalni nacionalni interes jednog od konstitutivnih naroda. Rezultat ovakvog aranžmana je pretvaranje Zastupničkog doma u parlamentarno tijelo u kojem se zapravo odvija zakonodavni proces, dok je uloga Doma naroda gotovo isključivo negativna, kroz donošenje veta kao mehanizam zaštite vitalnog nacionalnog interesa. Prema mišljenju Venecijanske komisije, «mekanizmi donošenja odluka na nivou BiH nisu efikasni i racionalni, već teški i sa previše mogućnosti za blokiranje donošenja bilo kakve odluke. Mada bi bilo nerealno očekivati potpuno ukidanje mehanizama kakav je veto na osnovu vitalnog interesa, kriteriji bi trebali biti ograničeni i uz kvalifikaciju».⁵²

Što se tiče zakonodavne funkcije međunarodne zajednice, utjelovljene u Uredu Visokog predstavnika, različiti visoki predstavnici su ovlasti nametanja zakona koristili ekstenzivno. Ovo je evidentno posebice u razdoblju formiranja državnih struktura BiH, kada su zbog nespremnosti poslanika pojedinih konstitutivnih naroda i posljedične blokade rada legislativnih organa, bili primorani dekretom nametati sve zakone od ključne važnosti za funkcioniranje države i njenih organa. Može se reći da su praktično svi zakoni neophodni za funkcioniranje Bosne i Hercegovine kao države nametnuti od strane Ureda visokog predstavnika u različitim periodima. Pored donošenja izravnih dekreta o nametanju pojedinih zakona, Ured visokog predstavnika se kontinuirano služi i svojom savjetodavnom ulogom, da bi putem izravnih ili neizravnih pritisaka na pojedine organe ili dužnosnike isposlovao donošenje zakona i propisa koje smatra neophodnim. Najsvježiji primjer ovakvog djelovanja datira iz ljeta 2005. - proces reforme policije u BiH, gdje se OHR nametnuo kao pokretač cijelog procesa, ali nije želio nametati konačna rješenja domaćim vlastima. Bez obzira što se svojim ovlastima služi sve manje u posljednjem mandatu, Visoki predstavnik je ipak morao posegnuti za njima da bi u 2005. donio više važnih odluka sa zakonskom snagom, amandmana na zakone i jednog novog zakona.⁵³

Sve u svemu, može se zaključiti da je zakonodavna vlast u Bosni i Hercegovini po svojim ovlastima i mehanizmima predviđenim ustavom, osnovnim zakonima i poslovcima formalno-pravno potpuno slobodna i sposobljena za kompletan zakonodavni ciklus - iniciranje, donošenje i amendiranje zakona i ostalih propisa. Ograničenja u obavljanju zakonodavne funkcije parlamentarnih tijela rezultat su kompletne paralize i nesređenih odnosa u političkom životu ove zemlje, tj.

⁵¹ Interesantno bi bilo postaviti pitanje kompatibilnosti ovakvog aranžmana sa Odlukom o konstitutivnosti naroda na teritoriji cijele BiH.

⁵² «Mišljenje o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlaštenjima Visokog predstavnika» Izvještaj Venecijanske komisije od 11. marta 2005. godine

⁵³ Za listu odluka donesenih u 2005. godini vidi: www.ohr.int/decisions/archive.asp

postojanju sukobljenih politika artikulatora nacionalnih intresa tri konstitutivna naroda. Težnje srpskih nacionalističkih stranaka ka neovisnosti i državnosti Republike Srpske i dijela hrvatskih stranaka ka limitaciji prerogativa vlasti Federacije i Države BiH u korist kantona sa hrvatskom većinom ne doprinose deblokadi političkog sistema i razumijevanju među predstavnicima konstitutivnih naroda. Prečesto posezanje za mehanizmom zaštite vitalnog nacionalnog interesa također usporava donošenje prijeko potrebnih zakona, čije je donošenje neophodno radi nastavka procesa pridruživanja euro-atlanskim integracijama.⁵⁴ Naposljetku, veoma često se kalkulirano oteže donošenje zakona u parlamentarnoj proceduri da bi se Ured Visokog predstavnika ponukao na djelovanje i donošenje zakona za koje predstavnici stranaka na vlasti misle da bi mogli našteti njihovim kredencijama zaštitnika nacionalnih interesa naroda koje zastupaju.

7.5. Koliko je obuhvatna i efektivna moć zakonodavne vlasti da nadzire izvršnu vlast i drži je odgovornom?

7.5.1. Zakoni

Fokusirat ćemo se na studiju odnosa zakonodavne i izvršne vlasti na centralnom nivou, budući da se karakteristike odnosa ove dvije grane vlasti identificirane na ovom nivou u velikoj mjeri reflektiraju i na niže nivoje vlasti, a zamjetna je i tendencija osnaživanja centralnih organa vlasti u BiH, kroz donošenje krovnih državnih zakona u mnogim oblastima koje su do sada bile regulirane isključivo entitetskim zakonima.

Kao i u ostalim demokratskim parlamentarnim sistemima, nadzor izvršne vlasti se praktično sprovodi kroz 1) nadzornu funkciju parlementa i 2) kroz djelovanje različitih parlamentarnih komisija i ostalih srodnih tijela. U analizi odnosa zakonodavne i izvršne vlasti na centralnom nivou u Bosni i Hercegovini potrebno je konzultirati zakonsku regulativu, koja se sastoji od Ustava BiH i Poslovnika o radu Zastupničkog doma i Doma naroda državnog parlementa.⁵⁵ Ovim dokumentima regulira se formiranje parlamentarnih komisija, njihov sastav, položaj i ovlasti u odnosu na izvršnu vlast. Član 38. Poslovnika o radu Doma naroda i član 44. Poslovnika o radu Zastupničkog doma kaže da oba doma državnog parlementa mogu formirati zajedničke komisije, bilo stalnog ili privremenog karaktera. Istim članom, u stavu 2. određuje se da se *istovjetnim zaključcima* oba doma utvrđuju *opseg aktivnosti, zadaće i ovlasti* ovih komisija.

Zajedničke komisije Parlamentarne skupštine BiH su:

1. Zajednička komisija za europske integracije⁵⁶,
2. Zajednička komisija za obrambenu i sigurnosnu politiku i nadzor nad radom obrambenih i sigurnosnih struktura na nivou BiH⁵⁷,
3. Zajednička sigurnosno-obavještajna komisija za nadzor nad radom Obavještajno - sigurnosne Agencije BiH⁵⁸.

⁵⁴ Primjeri otezanja prenošenja nadležnosti za pitanja obrane na državni nivo, donošenje državnog zakona o visokom obrazovanju, itd.

⁵⁵ Ustav Bosne i Hercegovine, Poslovnik o radu Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine BiH, Poslovnik o radu Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH, interna izdanja Sekretarijata PS BiH

⁵⁶ *Službeni glasnik BiH* br. 13/03

⁵⁷ *Službeni glasnik BiH* br. 38/03

⁵⁸ *Službeni glasnik BiH* br. 17/04

Stalne komisije Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, prema odredbi člana 35. Poslovnika Zastupničkog doma, su kako slijedi:

- a) Ustavno - pravna komisija,
- b) Komisija za vanjske poslove,
- c) Komisija za vanjsku trgovinu i carine,
- d) Komisija za finansije i budžet,
- e) Komisija za ljudska prava, imigraciju, izbjeglice i azil,
- f) Komisija za promet i komunikacije,
- g) Administrativna komisija,
- h) Komisija za ostvarivanje jednakosti spolova u BiH.

Stalne komisije Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, u skladu sa članom 23. Poslovnika o radu Doma naroda, su sljedeće:

- a) Ustavno - pravna komisija,
- b) Komisija za vanjsku i trgovinsku politiku,
- c) Komisija za finansijske i administrativne poslove.

Zaključcima domova Parlamentarne skupštine mogu se osnovati i druge stalne ili privremene komisije.

Poslovnici o radu oba doma Parlamentarne skupštine detaljno reguliraju ovlasti i odgovornosti stalnih komisija. U skladu s tim, na primjer, ustavno - pravna komisija Doma naroda, između ostalog, prati provedbu Ustava BiH, razmatra pitanja od značaja za ustavni poredak i daje poticaje za amandmane na Ustav BiH, te razmatra i druga pitanja koja se odnose na Vijeće ministara BiH (čl. 24.). Slične, naizgled široke ovlasti poslovniči daju stalnim komisijama oba doma parlamenta. Ovlasti privremenih komisija uređuju se zaključcima kojima se i osnivaju date komisije, mada su te ovlasti u pravilu uže i specifičnije. Kada je u pitanju savjetodavno, promatračko i konzultativno djelovanje komisija, one imaju pune ovlasti za obavljanje svoje funkcije unutar zakonodavne vlasti. Međutim, kada je riječ o odnosu zakonodavne i izvršne vlasti, poslovniči o radu domova parlamentarne skupštine u najvećoj mjeri ostaju nijemi. Tek jedan istovjetni član (čl. 32. Poslovnika Zastupničkog doma i čl. 30. Poslovnika Doma naroda) navodi da «u obnašanju dužnosti iz svoga djelokruga, komisija može suradivati sa odgovarajućim tijelima: Predsjedništva BiH, Vijeća ministara BiH, entitetskih parlamenata; i drugim tijelima i institucijama na svim razinama vlasti, kao i skupinom građana».

Osnovna funkcija kontrole izvršne vlasti u zakonodavnim tijelima države BiH je funkcija razmatranja i odobravanja budžeta, koji se bez izuzetka odobravaju u parlamentarnoj proceduri na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini. U ovom slučaju potrebno je naglasiti i druge nivoje vlasti pored državnog zato što je državni budžet izuzetno mali i bez realnih implikacija na unutarnju politiku zemlje. Stvarni budžeti za finansiranje djelovanja vlasti u BiH nalaze se na entitetском nivou (u Republici Srpskoj) i na kantonalmnom nivou (u Federaciji BiH). Federalni budžet, mada sa nekim realnim stavkama finansiranja državnog aparata, u principu preslikava situaciju na državnom nivou, sa simboličnim iznosima predviđenim za finansiranje određenih obaveza organa vlasti. Glede budžeta također je potrebno napomenuti da njihova veličina ne prati uobičajenu logiku vlasti u demokratskim parlamentarnim sistemima, budući da su državni i Federalni budžeti izu-

zetno skromni, a pune se iz neto doprinosa entiteta, odnosno kantona. Također, obim budžeta se znatno razlikuje od kantona do kantona, gdje budžeti bogatijih kantona (u prvom redu sarajevskog) nadjačavaju budžete oba entiteta i države BiH. Budžeti pojedinih općina, sa druge strane, prevažilaze budžete siromašnijih kantona itd. Ova situacija će se u veoma skorom periodu promijeniti iz korijena sa početkom prikupljanja poreza na dodatnu vrijednost (PDV) na državnom nivou, kao i početkom funkcionalnog rada jedinstvene carine na državnom nivou, što su sve mјere koje će osigurati primat državnog nivoa u raspodjeli budžetskih sredstava na različitim nivoima vlasti.

Nadzorna funkcija Parlamentarne Skupštine: pored komisijskog djelovanja zakonodavnog organa vlasti, poslovnici o radu domova reguliraju i aktivnosti domova (Poglavlje V Poslovnika Zastupničkog doma i Poslovnika Doma naroda). Član 80. Poslovnika Zastupničkog doma navodi da Dom obavlja sljedeće aktivnosti: a) zakonodavnu, b) informativnu, c) nadzornu, d) unutarnju regulaciju. Članom 75. Poslovnika Doma naroda ovim aktivnostima dodato je i e) donošenje odluke o pitanjima od vitalnog interesa i samoraspушtanja. U pogledu nadzorne funkcije parlementa, poslovnici o radu domova uključuju mnogo detaljnije ovlasti i prava zakonodavnog organa. Član 114. Poslovnika Zastupničkog doma, kao opću odredbu navodi da će «Vijeće ministara BiH odgovarati Domu za izvršavanje politike i primjene zakona, drugih propisa i odredaba čija se provedba nalazi u okviru njegove ustavne i zakonske ovlasti, kao i za usmjeravanje i koordinaciju rada ministarstava». Članovi 115 - 123. ureduju aktivnosti, ovlasti i prava zastupnika u svezi sa glasanjem o imenovanjima i razrješenjima u Vijeće ministara BiH, nepovjerenju vredi i rezolucijama. U skladu sa ovim ovlastima, Parlamentarna skupština odobrava imenovanje predsjedavajućeg Vijeća ministara (mandatara vlade), na osnovu njegovog iznesenog programa, kao i imenovanje svih pojedinačnih ministara (čl. 115.). Naredni članovi Poslovnika reguliraju mehanizam izglasavanja nepovjerenja Vijeću ministara, gdje se može primjetiti da je regulativa veoma općenita i nedovoljno precizna kada je u pitanju procedura izglasavanja i naredni koraci.

Glavne ovlasti za nadzor i odgovornost izvršne vlasti nalaze se u Poslovniku Zastupničkog doma, Poglavlju V, Odjeljak 4: Aktivnosti informiranja, Dio 3 - Informativne sjednice i godišnje izvješće Vijeća ministara, član 134. (slična odredba i u istoimenom Odjeljku 3, Dio I - Pitanja, članu 117. Poslovnika Doma naroda). Prema odredbama ovog člana, članovi Vijeća ministara «... na traženje ovlaštene komisije, izaći će pred komisiju radi održavanja informativne sjednice o datom pitanju» (par. 1.). Nakon zaključenja rasprave «... komisija može usvojiti rezolucije u kojima se iznosi njeno stajalište ili smjernice u svezi sa odgovarajućom politikom ministarstva» (par. 3.). Također, par. 4. istog člana određuje da komisija može pokrenuti postupak za utvrđivanje *odgovornosti* ako pozvani član Vijeća ministara BiH a) ne odgovori na poziv komisije, b) ne podnese potrebne informacije komisiji, c) podnese nepotpune ili netačne informacije komisiji. Navedene funkcije odgovaraju funkcijama parlamentarnog nadzora i kontrole izvršne vlasti u razvijenim demokratskim parlamentarnim sistemima (sistem checks and balances).

7.5.2. Implementacija i negativni indikatori

Razmatranje pravne regulative kojom se uređuje odnos zakonodavne i izvršne vlasti u Bosni i Hercegovini pokazuje da su odgovarajućim dokumentima parlamentu date opće i osnovne ovlasti koje su u skladu sa standardima razvijene demokratske parlamentarne prakse. Problemi u svezi sa zakonskom regulativom leže u nedorečenosti i nedovoljnoj preciznosti pojedinih zakonskih i podzakonskih odredbi, koje se tiču nadzora izvršne vlasti od strane izabranog parlamenta. Da krenemo od kraja sa čitanjem poslovnika o radu domova: pitanje *odgovornosti* članova Vijeća ministara u slučaju nezadovoljavanja zahtjeva parlamentarnih komisija nije u potpunosti rješeno. Član 134. Poslovnika navodi isključivo da komisija u pitanju može pokrenuti postupak za *utvrđivanje odgovornosti* člana vlade, bez utvrđivanja šta konkretno znači odgovornost; nije jasno

kakve su reperkusije za individue za koje se u postupku utvrde da su 'odgovorne' za propuste; kao i kakve su posljedice po izabranu vladu ako se utvrdi općenita nekooperativnost vlade prema parlamentu. Drugim riječima, Parlamentarna skupština BiH ima ovlasti za pozivanje na *odgovornost* pojedinačnih članova Vijeća ministara, ali se pri tome računa na volontarnu kooperativnost izvršne vlasti, jer praktično ne postoje efikasne mjere i sankcije za osiguravanje njihovog pridržavanja slova poslovnika. U praksi se često dešava da Vijeće ministara na pitanja komisija odgovara kasno, nepotpuno, a dešavalo se i da se potpuno ogluši na određene zahtjeve, ali se ovi problemi nastoje rješiti repetitivnim upućivanjem zahtjeva prema vladu, dopunskim pitanjima, itd., što sve dovodi do sporosti u radu i dovodi do neravnoteže ili poremećaja balansa u interakciji izvršne sa zakonodavnom vlašću.

Što se tiče odredaba kojima je regulirano pitanje izglasavanje nepovjerenja izvršnoj vlasti, što predstavlja jedno od moćnih oružja u rukama zakonodavne vlasti za osiguravanje kontrole rada izvršne vlasti, također postoji problem nedorečenosti i nepreciznosti podzakonskih akata kojima se regulira ovo pitanje. Poslovnikom se regulira mehanizam izglasavanja nepovjerenja vlasti, međutim ne postoji precizna regulativa i uputstva za postupanje u slučaju izglasovanog nepovjerenja. Budući da ovaj mehanizam nikada nije isprobao u praksi u Bosni i Hercegovini, ostaje samo da se nagada kako bi se Parlamentarna Skupština nosila sa ovim problemom, kada je dokazana njena nesposobnost nošenja i sa znatno benignijim problemima iz svakodnevne zakonodavne prakse. U postojećoj regulativi nedostaju mjere kojima bi se osigurao kontinuitet vlasti u slučaju izglasavanja nepovjerenja izabranoj vlasti i izbjegavanje nastanka vakuma ovlasti, mehanizmi raspisivanja i osiguravanja izbora ili formiranja nove vlade, itd. U svakom slučaju, budući da se akterima političkog procesa u BiH čini da je mehanizam izglasavanja nepovjerenja u praksi neprovediv, izvršna vlast osjeća de facto imunitet od korištenja ovih ovlasti od strane zakonodavne vlasti. Kao ilustracija ove tvrdnje može poslužiti činjenica da Vijeće ministara u trenutnom sastavu (u periodu od 2002 - 2005. godine) još nijednom nije Parlamentarnoj slupštini BiH podnijelo izvještaj o svome radu, mada je obavezno da to jednom godišnje učini i na osnovu Zakona o Vijeću ministara i na osnovu pravilnika o radu domova PS BiH.⁵⁹

Što se tiče rada i ovlasti samih parlamentarnih komisija, postoji veoma prisutan problem njihovog korištenja u svrhu nadzora i osiguravanja odgovornosti izvršne vlasti. Korištenje komisija za nadzor rada određenih resora izvršne vlasti je jedan od ključnih instrumenata za osiguravanje demokratskih procesa u vlasti jedne države. Međutim, ako se poslovcima domova parlamentarne skupštine određuje da je jedina ovlast ovih komisija da *mogu suradivati* sa organima izvršne vlasti, onda je jasno da je institut komisija u Parlamentarnoj Skupštini BiH praktično neupotrebljiv za efikasnu kontrolu izvršne vlasti.

Komisije parlamentarnih domova također pate od bolesti paralize sistema uslijed podijeljenosti po nacionalnim i entitetskim linijama i interesima, budući da se poslovcima tačno određuje nacionalni i entitetski sastav pojedinih komisija. Iz same prakse parlamentaraca vidljivo je da je nedovoljna disciplina rada u komisijama, gdje mnogi članovi parlamenta svoje članstvo u manje popularnim komisijama smatraju teretom, tako da su zabilježeni slučajevi gdje odredeni članovi pojedinih komisija Zastupničkog doma nikada nisu došli ni na jednu sjednicu komisije. Ukratko, zakonodavna vlast u BiH posjeduje *nedovoljno razrađene* mehanizme za nadzor izvršne vlasti, a ova funkcija pati i od unutarnjih slabosti samog parlamenta.

⁵⁹ Član 135. Poslovnika o radu Zastupničkog doma PSBiH; čl. 65. Poslovnika o radu Vijeća ministara BiH; čl. 34 Zakona o Vijeću ministara. Istim članom Zakona se precizira i da «Parlamentarna skupština može zatražiti i da joj Vijeće ministara podnese vanredni izvještaj o odredenom pitanju»

7.6. Koliko su rigorozne procedure odobravanja i nadzora oporezivanja i javnih rashoda?

7.6.1. Zakoni

Bosna i Hercegovina posjeduje iznimno zamršen i komplikiran fiskalni sistem, čije je postojanje rezultat kombinacije naslijedenih praksi i propisa iz perioda bivše Jugoslavije, kao i postratnih specifičnih političkih rješenja iz Daytonskog mirovnog sporazuma. U ovakovom sistemu, centralne institucije države su doskora imale vrlo male ili gotovo nikakve ovlasti u sferi oporezivanja i reguliranja javnih troškova. Fiskalni sistem bio je, i još uvijek jeste, decentraliziran do nivoa entiteta (u RS i Federaciji), odnosno kantona (u Federaciji BiH). Entitetski i kantonalni parlamenti igraju važnu ulogu u kontroli javne potrošnje kroz funkciju pripreme i usvanjanja budžeta odgovarajućih vlada, mada su mogućnosti zastupnika da suštinski utiču na kreiranje fiskalnih politika *de facto* ograničene, jer se do nacrtta budžeta dolazi kroz dugotrajnu i mukotrpnu fazu pripreme i dogovora među stankama na vlasti, sa velikim značajem koji se pridaje *trgovini* stavkama, radi balansiranja interesa različitih stranka, ili naroda, u budžetima.

Raspodjela resursa između različitih nivoa vlasti često nije prilagodena troškovima koje ti nivoi imaju u osiguranju servisa i usluga javnih službi, što je posebno vidljivo na primjeru općina kojima je u nadležnost ostavljen veliki broj usluga i servisa građanima, ali su u oba entiteta općine ostavljene bez najvećeg dijela prihoda koje kroz poreze ubiru entiteti odnosno kantoni. Također, postoje velike razlike u količini prikupljenih sredstava i u vrstama i stopama poreza u između pojedinih kantona i između dva entiteta. Siromašniji kantoni se nalaze u velikim problemima zbog potrebe da udovolje obavezama na osnovu entitetskih propisa za koje ne ubiru dovoljno sredstava. Djelomično iz tog razloga, dva kantona, Bosansko-podrinjski i Posavski primaju redovne godišnje neto transfere iz Federalnog budžeta. Na nivou općina, situacija je potpuno haotična, sa različitim rješenjima koja se primjenjuju od općine do općine, nejasnom zakonskom regulativom o podjeli poreskih nadležnosti između kantona i općina, odnosno općina i entiteta, gdje veliki broj općina ne ubire poreze na koje ima pravo po npr. kantonalnim propisima, dok jedan broj općina ubire i nezakonito nametnute poreze i namete kojima pune svoje budžete.⁶⁰

Donošenjem Zakona o sistemu indirektnog oporezivanja u BiH i Zakona o porezu na dodatu vrijednost u zadnje dvije godine⁶¹ u Bosni i Hercegovini je započelo temeljito restrukturiranje fiskalnog sistema. Dosada zanemarive ovlasti i prihodi centralnih državnih organa postaju temeljne i ostvaruju se kroz novoformiranu Upravu za indirektno oporezivanje, koja se nalazi u nadležnosti Vijeća ministara BiH. Porez na dodatu vrijednost (PDV) zamjenjuje dosadašnji porez na promet koji su ubirali entiteti, čije je ukidanje mandatirano Šestom direktivom Europske unije o PDV-u. Uplata PDV-a vrši se na jedinstveni račun i raspodjeljuje na državnom nivou od strane Uprave (čl. 1 i 2 Zakona o PDV-u). Rad sistema indirektnog oporezivanja i Uprave kontrolira Upravni odbor, čiji su članovi državni i entitetski ministri finansija, kao i tri stručnjaka izabrana javnim konkursom. Obračun PDV-a, na osnovu registracije poreskih obveznika koja je u toku, trebao bi početi 1. januara 2006. godine.

Drugi segment javnih rashoda koji se odnedavno nalazi pod kontrolom centralnih organa vlasti, reguliran jedinstvenim propisima na državnom nivou, jeste segment javnih nabavki.⁶² Ova

⁶⁰ Bosnia and Herzegovina, From Aid Dependency to Fiscal Self-Reliance, A Public Expenditure and Institutional Review 2002 (WB PEIR); WB: Bosnia and Herzegovina, Creating an Efficient Decentralized Fiscal System, June, 2003

⁶¹ Zakon o sistemu indirektnog oporezivanja u BiH (*Službeni glasnik BiH* br. 44/03 i 52/04); Zakon o porezu na dodatu vrijednost (*Službeni glasnik BiH* br. 09/05); Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o PDV-u (*Službeni glasnik BiH* br. 35/05)

⁶² Zakon o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine (*Službeni glasnik BiH* br. 49/04)

oblast je do stupanja na snagu Zakona o javnim nabavkama BiH u novembru 2004. godine bila regulirana različitim propisima, posebno na svim nivoima vlasti u BiH (Odlukom za potrebe institucija BiH, Uredbom u Federaciji BiH, Zakonom u Republici Srpskoj i Pravilnikom u Distriktu Brčko). Zbog ovakve šarolikosti propisa, kao i njihove nedorečenosti i neadekvatnosti bile su otvorene mogućnosti za prekoračenje službenih ovlaštenja od strane državnih službenika, pojavi mita i korupcije i dolazilo je do neracionalnog i neekonomičnog trošenja novca poreznih obveznika. Ciljevi novog zakona prema tome jesu: osigurati smanjeno ali efikasnije trošenje javnih sredstava, smanjiti korupciju, povećati transparentnost u trošenju javnih sredstava unaprijedenim pristupom informacijama, kao i osiguravanje ravnopravnog tretmana svim učesnicima u postupku javnih nabavki. Zakonom se osniva Agencija za javne nabavke (čl. 48.), čija je uloga osiguravanje pravilnog provođenja Zakona. Kao drugostepeni organ u postupku provođenja ovog Zakona osniva se Ured za razmatranje žalbi (čl. 49.). Zakonom se predviđa pet vrsti postupaka za javne nabavke: otvoreni, ograničeni, pregovarački sa ili bez obavještenja, kao i konkurs za izradu idejnog rješenja (čl. 10 - 12.). Posebna pažnja poklanja se transparentnosti i javnosti cijelog postupka, u cilju čega je uspostavljena izravna suradnja sa Službenim glasnikom BiH (čl. 19 - 21.). Rad Agencije, i prema tome cijeli proces javnih nabavki u državi BiH, nalazi se pod kontrolom Odbora Agencije, u čije članstvo ulaze ministri finansija sa entitetskog i državnog nivoa, kao i neovisni profesionalci izabrani javnim konkursom (čl. 48., stav 9.).

Od zaključivanja Daytonskog mirovnog sporazuma pa sve do usvajanja Zakona o carinskoj politici Bosne i Hercegovine od strane Parlamentarne skupštine BiH u decembru 2004. godine⁶³, carine su bile u isključivoj nadležnosti entitetskih vlada. Postojale su odvojene carinske uprave a prihodi od carina slijevali su se u entitetske budžete. Sada međutim, prema odredbama novog, jedinstvenog, zakona, «carinski propisi primjenjuju se jedinstveno na carinskom području BiH» (čl. 2., stav 1. Zakona o carinskoj politici). Carinske administracije ujedinjene su i zakon provodi Uprava za indirektno oporezivanje (čl. 2., stav 2.), a carinsko područje BiH je jedinstveno (čl. 3., stav 1.). Prema odredbama Zakona, carinski propisi ubuduće će se sastojati od samog Zakona, kao i propisa i podzakonskih akata donesenih od strane Parlamentarne skupštine BiH, Vijeća ministara BiH i/ili Upravnog odbora Uprave (čl. 1., stav 1.).

7.6.2. Implementacija i negativni indikatori

Fiskalno planiranje i menadžment u Bosni i Hercegovini su opterećeni složenom strukturonom političkog sistema u zamršenim, često preklapajućim ovlastima organa vlasti na različitim nivoima. Također, postojeći fiskalni model proizvodi alarmantno visoka poreska opterećenja, što djeluje destimulativno na transformaciju sive u redovnu ekonomiju, ograničava strane investicije i nova zapošljavanja itd. Razvojna strategija Bosne i Hercegovine, kao jedan od osnovnih prioriteta nalaze uspostavljanje mehanizama za efikasnije prikupljanje javnih prihoda, smanjenje sive ekonomije, pojačavanje kontrole prikupljanja i trošenja javnih prihoda, poboljšanje planiranja i upravljanje budžetima.⁶⁴ Trenutno prema podacima PRSP-a, 94% sveukupnog trošenja budžetskih sredstava otpada na institucije na entitetskom ili nižim nivoima, od čega se u Federaciji BiH 55% budžeta realizira na kantonalm i općinskom nivou a u RS-u 22% budžetskih sredstava otpada na općinski nivo. Općenito govoreći, jedan od osnovnih problema sa kojima se susreće BiH na fiskalnom planu je prevelika javna potrošnja. Prema podacima Svjetske banke i EPPU-a, javna potrošnja u BiH iznosi 50,4% GDP-a i najviša od svih zemalja u regionu, daleko iznad prosjeka tranzicijskih zemalja. Predviđa se da će ova stopa opasti na 43,1% GDP-a do 2007. godine.⁶⁵

⁶³ Zakon o carinskoj politici Bosne i Hercegovine (*Službeni glasnik BiH* br. 57/04)

⁶⁴ PRSP BiH, p. 42

⁶⁵ Okvir za fiskalnu reformu, p. 1., www.eppu.ba

Razvojna strategija Bosne i Hercegovine je veoma ozbiljno pristupila rješavanju strukturalnih problema u fiskalnom sektoru u BiH. Reforma ovog sektora, zajedno sa rastom ekonomije s razlogom se smatra ključnom za uspjeh svih ostalih reformi u ovoj državi. Postojeći zamršen i korumpiran fiskalni sistem bitno je doprinio katastrofalnom plasmanu Bosne i Hercegovine na rang listi korumpiranosti u svijetu, koju svake godine priređuje organizacija Transparency International.⁶⁶

Prvi dio reforme u oblasti fiskalnog sektora koja je započeta pod okriljem PRSP-ja podrazumijeva reformu javne uprave u cilju «eliminiranja dupliranja aktivnosti, povećanja efikasnosti i uspostavljanja koordinacije između različitih nivoa vlasti». Uporedo sa jačanjem administrativnog sistema prikupljanja javnih prihoda osigurava se i adekvatna alokacija javnih prihoda na različitim nivoima vlasti. Potonje podrazumijeva:

- osiguranje koordinacije aktivnosti u vezi sa donošenjem odluka koje imaju implikacije u smislu promjene prihodovnih i rashodovnih politika. Ovo je posebno važno u slučaju FBiH gdje je Ministarstvo finansija FBiH uspostavilo redovnu koordinaciju sa kantonalnim ministarstvima finansija koju treba stalno jačati,
- osiguranje da raspodjela resursa između entitetskih i podentitetskih nivoa odražava raspodjelu odgovornosti u vezi sa pružanjem javnih usluga,
- uspostavljanje većeg stepena solidarnosti, radi pomoći siromašnijim kantonima i općinama.

U sklopu reforme administracije predviđa se ograničenje plata u javnom sektoru, gdje sa udjelom od 19,6% u GDP koji odlazi u ove svrhe Bosna i Hercegovina troši tri puta više nego ostale tranzicijske zemlje Europe.

Osnivanje Uprave za indirektno oporezivanje početkom 2004. godine i planirano uvođenje Poreza na dodatnu vrijednost u januaru 2006. godine predstavljaju *centerpiece* reforme fiskalnog sistema u Bosni i Hercegovini, jer se po prvi put od njenog osnivanja kompletan sistem ubiranja i raspodjele sredstava od poreza na dodatnu vrijednost i carina stavlja pod kontrolu centralnih vlasti države.⁶⁷ Sa jačanjem uloge države u fiskalnoj politici počeće i punjenje državnog budžeta iz prihoda države, za razliku od dosadašnje prakse gdje je državni budžet formiran na osnovu transfera iz entitetskih budžeta. Pored poreza, državni budžet puniće se i iz carina putem objedinjene carinske uprave, s tim što se u narednom periodu planira smanjenje ukupnih prihoda od carina za 20% zbog implementacije ugovora o slobodnoj trgovini sa susjednim državama. U svrhu daljeg jačanja jedinstvenog ekonomskog prostora u Bosni i Hercegovini i transparentnosti u trošenju javnih prihoda, kako je već pomenuto, usvojen je Zakon o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine, koji je zamijenio dotadašnje entitetske propise kojima se regulirala ova oblast.⁶⁸ Usvajanje ovog zakona uvjet je za integraciju BiH u Europsku uniju i članstvo u WTO. Očekuje se da će novi zakon dovesti do značajnih ušteda u javnoj potrošnji.

Nemoguće je međutim u ovom trenutku dati procjenu uspješnosti ovih zakona, budući da se u implementaciji nalaze veoma kratko vrijeme u kojem je nemoguće napraviti odgovarajuće analize uslijed nedostatka odgovarajućih parametara. Zakon o PDV-u se zapravo tek treba početi implementirati i trenutno postoji mnoštvo hipoteza o tome da li će njegova primjena dovesti do discipliniranja fiskalnog sektora i punjenja budžeta kako je planirano od strane njegovih tvoraca. Veliki broj analitičara je također zabrinut da će uvođenjem PDV-a doći do vala poskupljenja osnovnih životnih po-

⁶⁶ 2003.: 75. mjesto u svijetu; 2004.: 82. mjesto. Izvor: Transparency International BiH, Godišnji izvještaj za 2004.: www.ti-bih.org

⁶⁷ Zakon o sistemu indirektnog oporezivanja u BiH (*Službeni glasnik BiH* br. 44/03 i 52/04); Zakon o carinskoj politici Bosne i Hercegovine (*Službeni glasnik BiH* br. 57/04)

⁶⁸ *Službeni glasnik BiH*, br. 49/04

trepština, što bi moglo narušiti socijalni mir koji je kroz cijeli poslijeratni period održavan zahvaljujući stabilnoj valuti, sistemom currency board-a, kao i gotovo nepostojećom inflacijom.

Bez obzira na stabilizaciju fiskalnog sistema kroz uvodenje PDV-a, ovaj sektor i dalje ostaje opterećen mnogim problemima, što se posebno odnosi na njegovu kompleksnosti i neodgovarajući raspored ubiranja i trošenja prihoda od poreza na različitim nivoima. U Federaciji BiH ne postoji formalni mehanizam za raspodjelu prihoda od poreza između entiteta i kantona, već se raspodjela pravi na bazi odluka entitetskog parlamenta. Na nivou kantona, svi kantoni su donijeli zakone o raspodjeli javnih prihoda, u skladu sa kojima se odgovarajući porezi dijele na kantone i općine. U Republici Srpskoj, ovakva raspodjela postoji između entiteta i općina. Međutim, u oba entiteta su ograničene mogućnosti organa vlasti na sub-entitetском nivou da donose odluke o raspodjeli javnih prihoda, budući da su prerogative u tom segmentu zadržali entitetski parlamenti. Čak i u predmetima poreza gdje kantoni odlučuju o preraspodjeli prihoda, nije im dato pravo da određuju poreske stope i osnovice, da bi se održao harmoniziran sistem na nivou entiteta. U Republici Srpskoj je entetska skupština nadležna za sva fiskalna pitanja, dok je općinama ostavljeno u nadležnost odlučivanje samo o komunalnim taksama i prihodima.

U pitanju javne potrošnje, na osnovu mjera predviđenih Akcionim planom, entetske vlade su 2003. godine usvojile srednjoročne okvire rashoda (SOR), koji predstavljaju važan korak ka daljnjem unapređenju sistema planiranja i upravljanja javnom potrošnjom. Na osnovu SOR-a predviđaju se redovni mjesecni konzultativni sastanci vlada na različitim nivoima, sa posebnim osvrtom na federalnu i kantonalne vlade, sa ciljem projekcije prihoda i pripreme budžeta. Ove godine je BiH po prvi put usvojila zakone o budžetima na svim nivoima, u skladu sa preporukama Studije izvodljivosti EU.⁶⁹ Ovim zakonima i drugim propisima uvode se mjere za evidentiranje isplata svim javnim organima na svim nivoima vlasti, uključujući i isplate nepovratnih sredstava. Entetska ministarstva finansija moraju ojačati svoje odjele za makroekonomsku analizu i prognozu, fiskalnu analizu i analizu budžetskih politika, konsolidaciju i analizu fiskalnih podataka i izvještavanje. Od najvažnijih resornih ministarstava se očekuje uspostavljanje sektorskih jedinica za kreiranje strategija, programe i budžet. Od budžetskih korisnika očekuje se dostavljanje tromjesečnih, polugodišnjih i godišnjih izvještaj o izvršenju budžeta (čl. 33 Zakona). Pored ovih mjeru, predviđa se i uvodenje trezorskog načina poslovanja u svim javnim institucijama na subentitetском nivou, uključujući kantone i općine. Ovo je predviđeno na osnovu veoma dobrih iskustava i velikih ušteda ostvarenih uvođenjem trezorskih funkcija na nivou institucija BiH 2001. godine. Prema Akcionom planu PRSP-ja, Bosna i Hercegovina mora uspostaviti institucionalni okvir za izradu konsolidiranog fiskalnog balansa na nivou BiH, što je posao koji je dosada obavljao isključivo Medunarodni monetarni fond u našoj zemlji. Predviđeno je da koordinaciju fiskalnih pitanja preuzme vijeće koje bi se formiralo pri Upravi za indirektno oporezivanje.

Naposljetu, u pogledu jačanja transparentnosti i odgovornosti u prikupljanju i trošenju javnih prihoda, Bosna i Hercegovina je napravila veliki korak naprijed uvođenjem mehanizma vanjskih revizora, što je potrebno dalje jačati. Još uvijek je prisutna praksa da se velikim dijelom javnih prihoda upravlja mimo budžeta. U oba entiteta gotovo 50 posto javne potrošnje dogada se mimo budžeta, uglavnom preko fondova zdravstvenog i socijalnog osiguranja.⁷⁰ Kao što je već spomenuto, ne postoje mehanizmi koordinacije između različitih nivoa vlasti, što dovodi do preplitanja ovlasti, neusklađenosti između raspodjele prihoda i odgovornosti za potrošnju, što je posebno veliki problem na kantonalnom i općinskom nivou. U skladu sa PRSP-jem, entetska ministarstva

⁶⁹ Zakon o izvršenju budžeta institucija BiH i medunarodnih obaveza BiH za 2005. godinu (*Službeni glasnik BiH* br. 7/05)

⁷⁰ Podaci EPPU-a

finansija moraju se osposobiti za monitoring vanbudžetskih fondova, koji predstavljaju značajan element vladinih fiskalnih operacija. Neodgovarajuće praćenje i analiza potrošnje na subentitet-skom nivou dovela je do postojanja debalansa u mnogim sektorima javnih funkcija vlade u FBiH. Korekcija ovih problema bit će moguća kada entitetske vlade i ministarstva finansija preduzmu aktivnosti na uključivanju vanbudžetskih izvora finansiranja u budžet, kao i na unapređenju funkcija vršenja budžetske analize i monitoringa od strane nadležnih tijela formiranih u tu svrhu.

7.7. Koliko su obuhvatni i efikasni zakonski propisi koji građanima daju pravo pristupa informacijama?

7.7.1. Zakoni

Bosna i Hercegovina dijeli(la) je sudbinu drugih zemalja socijalističkog uređenja, gdje građani nisu bili promatrani kao subjekti, već isključivo kao objekti vlasti, čija se uloga svodila na to da slušaju i izvršavaju odluke organa vlasti. Stvarne participacije građana u vlasti nije bilo, bez obzira na to što je u bivšoj Jugoslaviji na sceni bio mekši (u usporedbi sa zemljama komunističkog lagera) oblik socijalizma, koji je predviđao formalne mogućnosti političke participacije kroz parodemokratske institucije *socijalističkih saveza* i samoupravnih organa upravljanja u preduzećima. Samim tim, sve informacije koje su pod kontrolom imali državni organi bili su smatrani manje ili više *povjerljivim, tajnim*, i sl., uglavnom nisu bili namijenjeni očima javnosti. Situacija se veoma sporo mijenjala nakon prvih demokratskih izbora 1991. godine. Ovaj segment demokratskog oblika vladavine bio je jedan od zadnjih da zadobije pažnju donosioca odluka, ali i same javnosti i njihovih predstavnika u parlamentarnim organima. Razlog tome su vanredne okolnosti koje su u Bosni i Hercegovini uzrokovane ratom i poslijeratnim (ne)prilikama, kada je mnoštvo instrumenata demokratske vladavine bilo prešutno zanemareno radi zaštite prepostavljeno ugroženih nacionalnih interesa tri konstitutivna naroda u BiH.

Zakon o slobodi pristupa informacijama (ZOSPI) u Bosni i Hercegovini, koji je usvojila Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine u oktobru 2000. godine⁷¹, donio je prekretnicu u zakonskom reguliranju prava pristupa građana informacijama pod kontrolom javnih organa. Istoimene zakone, sa minornim razlikama u tekstu, donijeli su i entitetski parlamenti u maju (RS) i julu (FBiH) 2001. godine.⁷² ZOSPI garantira minimalne standarde odgovornosti i transparentnosti rada javnih institucija na svim nivoima vlasti. Ovaj zakon takođe definira prava i obaveze državnih institucija koje postoje na osnovu ovog zakonskog teksta, što uključuje obavezu sačinjavanja obrazaca i vodiča za pristup informacijama, kao i imenovanje odgovornih osoba u svim institucijama, koje su zadužene da građanima omoguće nesmetan pristup informacijama koje potražuju. Zakonom se precizira da «svako fizičko i pravno lice ima pravo pristupa informacijama koje su pod kontrolom javnog organa, a svaki javni organ ima odgovarajuću obavezu da objavi takve informacije» (čl. 4.).

Ovim zakonom se takođe uređuju pitanja od značaja poput definicije informacije, prava pristupa, kao i izuzetaka u pravu pristupa informacijama. Tekst Zakona sveobuhvatno i iscrpljivo definira *javni organ* kao sve institucije i organe vlasti u Bosni i Hercegovini, uključujući izvršnu, zakonodavnu i sudsku vlasti, kao i pojedinačne administrativne organe i pravna lica koja kontroliraju informacije (čl. 3.). Sam zakon je detaljan i decidan i u garantiranju prava građana na pristup i, ako je potrebno, traženje izmjene i davanje komentara na svoje lične informacije pod kontrolom javnog organa (čl. 1.). Izuzeci u pravu pristupa informacijama su veoma ograničeni u broju i sadržini i kao takvi su u skladu sa najvišim demokratskim standardima. Navedeni izuzeci uk-

⁷¹ Službeni glasnik BiH br. 28/2000, od 17. novembra 2000.god.

⁷² Službeni glasnik RS br. 20/01; Službene novine FBiH br. 32/01

Ijučuju informacije za koje se može očekivati izazivanje značajne štete po legitimne ciljeve vanjske, monetarne, politike borbe kriminala, zatim informacije povjerljivog komercijalnog karaktera, kao i izuzeci kod zaštite privatnosti (čl. 6-8.). Možda najvažnije, Zakon propisuje detaljnu proceduru pristupa informacijama, sa veoma jasnim uputama u dosada izdatim vodičima i preglednim i jednostavnim obrascima pomoću kojih fizička lica mogu zahtijevati pristup informacijama od svakog pojedinačnog javnog organa.

7.7.2. Implementacija i negativni indikatori

Primjena Zakona o slobodi pristupa informacijama predstavlja ključni element u razvoju participativne demokratije na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini. Njegova implementacija je najuočljivija na centralnom i entitetskim nivoima vlasti, gdje je većina javnih institucija i organa spremno dočekala donošenje ovog zakona i u tom smislu razradila procedure, imenovala odgovorne službenike i izdala vodiče za pristup informacijama od strane građana. Primjena Zakona na kantonalm, a pogotovo općinskom nivou ide znatno sporije. Razlozi za ovo kašnjenje su dvojaki: nekompetencija i nesnalaženje organa vlasti igra značajnu ulogu, ali je također bitno spomenuti i (još uvijek) sveprisutnu kulturu zatvorenosti i nepovjerenja državnih organa prema građanima u čije ime i za čiji interes oni, navodno, rade.

Spoznaja o ovim problemima na lokalnom nivou ponukala je OSCE misiju u BiH da inicira projekat *UGOVOR*, koji ima za cilj da u suradnji sa općinskim organima na teritoriji cijele BiH obaveže iste na praktičnu implementaciju odredaba ZOSPI-ja. UGOVOR-om se od općine između ostalog zahtijeva da: imenuje odgovornog službenika, objavi vodič, objavi registar svih informacija, odgovori na minimalno 80% informacija u zakonski predviđenom roku itd. Sama činjenica da je (opet) jedna međunarodna organizacija osjećala potrebu da intervenira u cilju provedbe davno usvojenih zakona u BiH govori da je stepen penetracije demokratskih mehanizama unutar javnih organa, posebice na lokalnom nivou, veoma nizak.

Također, Bosna i Hercegovina se očito ne može pohvaliti ni naročito djelotvornom participacijom građana u radu državnih organa. Javnost u BiH je u velikoj mjeri pasivni promatrač procesa donošenja odluka koje ih se najizravnije tiču, tako da rijetko dolazi do lobiranja kod organa vlasti. Drugi razlog malog interesa javnosti za implementaciju ZOSPI je njena neinformiranost o postojanjutog zakona, kao i nepoznavanje mehanizama kojima se omogućuje slobodan pristup informacijama. Centralna i entitetske vlade su svojedobno organizirale veoma dobro pripremljenu javnu kampanju u cilju informiranja građanstva o početku implementacije ZOSPI, međutim, samo je mali broj općina učinio isto na lokalnom nivou. Budući da uspostava pravnog okvira i mehanizama ne predstavlja implementaciju ZOSPI-ja, istim zakonom se predviđa da «javni organ poduzima sve redovne mjere pomoći svakom fizičkom ili pravnom licu koje traži da ostvari bilo koje pravo prema ovom zakonu» (čl. 18). Prema tome, neinformiranje javnosti o pravima i neosiguravanje pravilnog funkciranja sistema pristupa informacijama, kao što je to slučaj u velikom dijelu općina u BiH, može se smatrati izravnim kršenjem zakonskih propisa od strane organa vlasti.

Veliki problem u domenu pristupa javnosti kontinuirano predstavlja već spomenuta naslijedena atmosfera povjerljivosti rada državnih organa, kao i nesnalaženje prema zahtjevima javnosti za pristup informacijama pod kontrolom pojedinih organa vlasti. U brojnim slučajevima će lokalni organi vlasti prilikom realizacije određenih projekata odbiti da uključenim akterima dopuste uvid u nacrt, a pogotovo u podatke o realizaciji općinskog budžeta. Ista situacija se često bilježi i na kantonalm nivou, gdje korisnicima npr. usluga socijalne zaštite nije omogućeno da steknu uvid u obim kantonalnih sredstava namijenjenih općinskim centrima za socijalni rad za ove svrhe.⁷³

⁷³ Podaci iz prakse na terenu autora ovih redova

Ovakvi nalazi dokumentirani su terenskim istraživanjima, poput onoga kojeg je u saradnji sa OSCE-om proveo Transparency International BiH u novembru 2004. godine i kojim je testirana provedba ZOSPI i utvrđeni problemi u funkcioniranju ovog segmenta odgovornosti vlasti. Istraživanje je provedeno tako da su na stotinu adresa javnih institucija i organa na svim nivoima vlasti poslani zahtjevi za informacijama. Rezultati istraživanja bili su porazni: prema podacima TI BiH, u zakonski predvidenom roku od 15 dana na zahtjeve je odgovorilo svega 54% javnih organa. U narednih dva mjeseca, a nakon intervencije istraživača, odgovore je dostavilo dodatnih 11% institucija. Sve u svemu, 65% organa vlasti je našlo za shodno da na neki način udovolji zahtjevima za pristup informacijama, dok se nedopustivih 35% javnih institucija u BiH nije uopće oglasilo, bez obzira na opetovane urgencije.⁷⁴

7.8. Koje se mjere - ako ikakve - poduzimaju da se riješe javno identifikovani problemi na ovom polju i koji stepen političkog prioriteta i javne podrške one imaju?

Na osnovu svega iznesenog, može se zaključiti da vlada, odnosno politički sistem općenito u Bosni i Hercegovini pati od problema koji se mogu svrstati u tri široke kategorije: 1) ustavni, odnosno strukturalni problemi u ustrojstvu države i državnog aparata; 2) problemi u funkcioniranju države i njenih organa; 3) nedostatak resursa za normalno funkcioniranje države. U svakoj od ovih kategorija zabilježeni su određeni pomaci u odnosu na razdoblje neposredno nakon završetka rata, mada je opći utisak da, i deset godina nakon potpisivanja mirovnog sporazuma u Daytonu, Bosna i Hercegovina ostaje zaglavljena u dubokoj političkoj, ekonomskoj i socijalnoj krizi.

Što se tiče organiziranog i sustavnog rješavanja identificiranih problema u funkcioniranju države, stvari su se počele kretati nabolje od parlamentarnih izbora 2002. godine. Ta godina simbolizira veliki zaokret u načinu gledanja na državu kao funkcionalni sklop sastavnih dijelova, a ne više prisilnu uniju suprotstavljenih strana. Počevši sa 2002. godinom, donesen je veliki broj zakona kojima se reguliraju pitanja od vitalne važnosti za funkcioniranje države, poput uprave, državne službe, oporezivanja, stvoren je cijeli niz agencija i uprava koje su preuzele profesionalnu brigu nad određenim javnim sektorima, a započet je i trend jačanja centralne vlasti, sa ukidanjem rotacije na čelu Vijeća ministara, donošenjem Zakona o Vijeću ministara i proširivanjem broja portfelja na državnom nivou.

Reformski moment u Bosni i Hercegovini je trenutno u prelomnoj fazi. Promjene koje su uzrokovane opisanim procesima dosegle su takve razmjere, da svaki nastavak reformi neizbjegno vodi ka temeljitom redefiniranju i modifikacijama političkog sistema BiH, dovodeći u pitanje postojanje entiteta, principa nacionalnog ekskluziviteta itd. U BiH su trenutno na sceni mnogi nacionalistički politički akteri koji ili uistinu nisu voljni, ili ne smiju priznati da jesu, prihvati dalje slabljenje svojih prerogativa u korist profesionalizirane, organizirane i sposobne vlade na centralnom nivou. Dalje promjene u političkom tkivu BiH vjerojatno će uskoro dovesti u pitanje izmjene Ustava BiH (entitetski su već jednom mijenjani od strane Visokog predstavnika), što političke snage iz Republike Srpske naprsto ne žele dopustiti. Diskusije koje se trenutno vode oko reforme obrane i unutarnjih poslova na najbolji način ilustriraju kako je dug i trnovit put koji stoji pred Bosnom i Hercegovinom u približavanju evropskim integracijama.

Za razliku od ustavnih reformi, mnogo je bolja situacija u oblasti reforme zakonske regulative koja ima za cilj uspostavljanje funkcionalnog državnog aparata. Kao što je navedeno, donošenjem

⁷⁴ Transparency International BiH, Godišnji izvještaj za 2004.: PRSP, p. 249, za implementaciju e-Gov koncepta vidi www.eppu.ba

potrebnih zakona i podzakonskih akata, stvorene su pretpostavke za stvaranje javnih službi po uzoru na najrazvijenije europske države. Na nivou države, a uz punu podršku entiteta, pripremljena je i usvojena Srednjoročna razvojna strategija BiH (PRSP) za period 2004 - 2007. godine, koja se sistematski bavi reformama svih sektora javnog života. PRSP uključuje i Akcioni plan za isti period, kojim se konkretno navode predviđene mjere i identificiraju akteri nadležni za njihovu implementaciju. Na nivou Vijeća ministara osnovana je i jedinica zadužena za implementaciju i monitoring reformi u sklopu PRSP-ja. Sama Strategija pretrpjela je ozbiljne kritike sa raznih strana, neke od kojih su bile i dosta osnovane, ali je bitno naglasiti da je najvažnija činjenica da je njenim usvajanjem od strane parlamentarne skupštine i entitetskih parlamenta ova zemlja po prvi put dobila strategijski dokument na osnovu kojega može pristupiti planiranju svog razvoja.

Što se tiče aspekta slobode pristupa informacijama pod kontrolom države potrebno je naglasiti da je država BiH, kao jedna od rijetkih zemalja u regionu poduzela određene konkretnе mjere na uvođenju pojma *e-government*, kroz implementaciju Srednjoročne strategije razvoja 2004.-2007. (PRSP).⁷⁵ e-Gov koncept je u punom skladu sa Bijelom knjigom Europske komisije, koja u dijelu o napretku, natjecanju i zapošljavanju insistira da obim informacija pod kontrolom države koje nisu dostupne javnosti bude što je moguće manji. Potpuno zaživljavanje e-Gov koncepta je još uvijek dugoročni cilj države Bosne i Hercegovine. Trenutno je jedan ograničen broj državnih ministarstava, institucija i agencija ostvario nominalno prisustvo na internetu putem web stranica koje obično nude osnovne podatke i zakonske propise na osnovu kojih rade navedena tijela, ali bez mogućnosti interaktivnog komuniciranja sa korisnicima web stranice i bez redovnog i smislenog osvježavanja i dopunjavanja sadržaja stranice.

Bez obzira na sve poteškoće, Bosna i Hercegovina jedna od rijetkih zemalja u istočnoj Europi, a posebno u svom okruženju, koja se sistematski približava zaživljavanju koncepta e-Gov u praksi. Uz sponzorstvo međunarodne zajednice trenutno se u BiH implementira ili projektira više infrastrukturnih projekata, među kojima se mora spomenuti projekat novih identifikacijskih dokumenata CIPS, kroz koji je realizirano infrastrukturno informatičko povezivanje raznorodnih državnih organa na cijeloj teritoriji BiH, zatim sistem registara, djelomično realizirano povezivanje baza podataka organa unutarnjih poslova, itd. Vijeće ministara kao ciljeve realizacije projekta e-Gov navodi sljedeće⁷⁶:

- mogućnost pristupa preko interneta ažuriranim i preciznim informacijama o programima i uslugama organa uprave;
- mogućnost komuniciranja s organima uprave preko odgovarajućih stranica interneta. Stranice će biti organizovane u skladu s potrebama građana i temama za koje postoji interesovanje, uz osiguranje zakonske i tehnološke zaštite sigurnosti i privatnosti građana BiH u elektronskoj komunikaciji sa organima uprave;
- lakši pristup izvještajima o radu organa uprave.

Naposljetu, problemi u segmentu ekonomije, odnosno resursa koji su nedovoljni za normalno funkciranje države predstavlja vjerojatno najozbiljniju prijetnju stabilnosti i daljem razvoju ove države. U ovom segmentu je jako puno učinjeno u smislu reforme fiskalnog sistema, kontroliranja javne potrošnje i smanjivanju mogućnosti za finansijske malverzacije i rasipanje. Dosadašnji rezultati na polju administrativno-institucionalne reforme aktera koji su zaduženi za osiguravanje sredstava za rad državnih organa i obavljanje javnih servisa su ohrabrujući. Međutim, ostaje činjenica da je država Bosna i Hercegovina i u apsolutnom i u relativnom (u poređenju sa susjed-

⁷⁵ PRSP, p. 249, za implementaciju e-Gov koncepta vidi www.eppu.ba

⁷⁶ *ibid*

nim državama nastalim od bivše Jugoslavije) smislu veoma siromašna. Posljedice siromaštva države su dvojake: slaba plaćenost državnih službenika i zvaničnika otvara vrata posvemašnjoj korupciji u društvu, a nedostatak sredstava za socijalna davanja i programe zapošljavanja dovodi do nezaposlenosti, siromaštva i apatije i slabljenja morala među stanovništvom.

Ovlasti države su pravno-formalno jasno definirane u svim segmentima društva, uključujući i one gdje je intervencija države najvidljivija i od presudne važnosti, kao npr. zdravstvo, socijalna zaštita i obrazovanje. Nedostatak sredstava za finansiranje ovih djelatnosti u budžetima općina, kantona, entiteta i centralne vlasti dovodi u pitanje opstanak čak i skeletonkih servisa i usluga koje je država dužna pružati stanovništvu. Uspješna implementacija Srednjoročne strategije razvoja BiH (PRSP) 2004. - 2007. bi trebala dovesti do rasta realnog GDP-a, sa ciljem da on do 2008. dosegne 70% predratnog GDP-a Bosne i Hercegovine. Ispunjene ovog cilja, u kombinaciji sa efikasnijim državnim aparatom i prikupljanjem PDV-a i carina na centralnom nivou, trebali bi dovesti do snaženja države i punjenja praznih budžeta sredstvima kojima se finansiraju bazični servisi i rad vladinog aparatusa.

Bibliografija:

Friedrich-Ebert-Stiftung. *Arithmetic of Irresponsibility* Fondacija Friedrich-Ebert (Friedrich-Ebert-Stiftung) Sarajevo, juni, 2005.

Svjetska banka. *Bosnia and Herzegovina, From Aid Dependency to Fiscal Self-Reliance, A Public Expenditure and Institutional Review* Svjetska banka, oktobar, 2002. <http://www.esiweb.org/bridges/bosnia/WB_PEIR.pdf> (juli 2005)

Svjetska banka. *Bosnia and Herzegovina, Creating an Efficient Decentralized Fiscal System* Svjetska banka, juni, 2003.

EPPU - Bosna i Hercegovina, Vijeće Ministara, jedinica za ekonomsko planiranje i implementaciju srednjoročne razvojne strategije BiH. *Generalni akcioni plan implementacije Srednjoročne razvojne strategije BiH (PRSP) za 2004-2007* <http://www.eppu.ba/akcioni_bos.html> (avgust 2005)

EPPU - Bosna i Hercegovina, Vijeće Ministara, jedinica za ekonomsko planiranje i implementaciju srednjoročne razvojne strategije BiH. *Srednjoročna razvojna strategija Bosne i Hercegovine 2004-2007. (PRSP)* <http://www.eppu.ba/strategija_bos.html> (avgust 2005)

EPPU - Bosna i Hercegovina, Vijeće Ministara, jedinica za ekonomsko planiranje i implementaciju srednjoročne razvojne strategije BiH. *Bosna i Hercegovina - Ekonomski izvještaj za 2004. godinu* Sarajevo: maj 2005.

MMF - Međunarodni monetarni fond. *IMF Staff Report*: Međunarodni monetarni fond, juli 2003.

UNDP - United Nations Development Program *MDG - Izvještaj o humanom razvoju* Milenijumski razvojni ciljevi (Millennium Development Goals) 2003.

Venecijanske komisije. *Mišljenje o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlaštenjima Visokog predstavnika* 11. mart, 2005.

Institucija Ombudsmena FBiH. Posebni izvještaj Federalnih ombudsmena o stanju u oblasti socijalne zaštite na području Hercegovačko-neretvanskog i Zapadno-hercegovačkog kantona: <<http://www.bihfedomb.org/bos/reports/special/socialmostar.htm>> (oktobar 2005)

Radni materijal Parlamentarne skupštine BiH, dopis MVP BiH broj: 07-2-2-2481-2/05

Svjetska banka *Regional Survey 2002 Southeast Europe Enterprise Development (SEED) 2002* <<http://web.worldbank.org/external/default/main?theSitePK=362026&menuPK=362054&cntry=82710&pagePK=51187344&piPK=51189442>> (juli 2005)

Transparency International BiH *Godišnji izvještaj za 2004.*

UNDP - United Nations Development Program *Sistem Ranog Upozoravanja* (Early Warning System EWS) 2004. (Sarajevo:UNDP, 2005)

UNDP - United Nations Development Program *Governance perception Survey 2004.* (Sarajevo:UNDP, 2005)

UNDP - United Nations Development Program *Izvještaj o humanom razvoju 2003.* <http://hdr.undp.org/reports/view_reports.cfm?year=0&country=0®ion=0&type=1&theme=0> (avgust 2005)

ESI - Europska inicijativa za stabilnost *Post industrijsko društvo i autoritarno iskušenje* ESI, Berlin-Sarajevo, 11 oktobar 2004. <http://www.esiweb.org/docs/showdocument.php?document_ID=64> (juli 2005)

Zakoni

Ustav Bosne i Hercegovine

Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, Amandmani na Ustav FBiH proglašeni 19.04.2002.

Ustav Republike Srpske, Amandmani na Ustav RS proglašeni 19.04.2002.

Opći mirovni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini (Daytonski sporazum)

Odluka Ustavnog suda BiH o konstitutivnosti naroda od 01.07.2000.

Poslovnik o radu Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH

Poslovnik o radu Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine BiH

Poslovnik o radu Vijeća ministara BiH

Pravilnik o radu uposlenih u Sekretarijatu Parlamentarne skupštine BiH

Sporazum o ustavnim promjenama od 27.03.2002.

Zaključak i odluka o formiranju Zajedničke komisija PS BiH za obrambenu i sigurnosnu politiku i nadzor nad radom obrambenih i sigurnosnih struktura na nivou BiH *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 38/03

Zaključak i odluka o formiranju Zajedničke komisije PS BiH za europske integracije *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 13/03

Zaključak i odluka o formiranju Zajedničke sigurnosno-obavještajna komisije PS BiH za nadzor nad radom Obavještajno - sigurnosne Agencije BiH *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 17/04

Zakon o carinskoj politici Bosne i Hercegovine *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 57/04

Zakon o Državnoj graničnoj službi *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 50/04

Zakon o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 12/02, 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04

Zakon o izvršenju budžeta institucija Bosne i Hercegovine i medunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine za 2005. godinu *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 7/05

Zakon o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 49/04

Zakon o porezu na dodatu vrijednost *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 09/05

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o PDV-u *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 35/05

Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 5/03

Zakon o sistemu indirektnog oporezivanja u BiH *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 44/03 i 52/04

Zakon o slobodi pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 28/00

Zakon o slobodi pristupa informacijama u FBiH *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine* br. 32/01

Zakon o slobodi pristupa informacijama u RS *Službeni glasnik Republike Srpske* br. 20/01

Zakon o upravi *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 32/02

Zakon o Vijeću ministara BiH *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 38/02

Web stranice

- <http://www.cra.ba> (Regulatorna agencija za komunikacije)
- <http://www.worldbank.org.ba> (Svjetska banka u BiH)
- <http://ww.ohr.int> (Ured visokog predstavnika u BiH)
- <http://www.undp.ba> (UNDP BiH)
- <http://www.izbori.ba> (Izborna komisija BiH)
- <http://www.oscebih.org> (OSCE Misija u BiH)
- <http://www.eppu.ba> (Jedinica za ekonomsko planiranje)
- <http://www.ads.gov.ba> (Agencija za državnu službu)
- <http://www.uino.gov.ba> (Uprava za indirektno oporezivanje)
- <http://qww.vijeceministara.gov.ba> (Vijeće ministara BiH)
- <http://www.fbihvlada.gov.ba> (Vlada Federacije BiH)
- <http://www.vladars.net> (Vlada Republike Srpske)
- <http://www.ustavnisud.ba> (Ustavni sud BiH)

* Autor se posebno zahvaljuje prof.dr. Nijazu Durakoviću i prof.dr. Mirku Pejanoviću sa Fakulteta političkih nauka u Sarajevu; mr. Orhanu Pašaliću i mr. Harisu Muriću, savjetnicima u Vijeću ministara BiH; kao i mr. Ensaru Eminoviću, bivšem dužnosniku Političkog odjela OHR-a, na komentarima i doprinosu koji su dali izradi ovog izvještaja.

8. Civilna kontrola vojske i policije*

Jesu li vojne i policijske snage pod kontrolom civila?

Autori: Antonio Prlenda¹ i Ramiz Huremagić²

8.1. Koliko je učinkovita civilna kontrola nad oružanim snagama i koliko je politički život oslobođen utjecaja vojnih struktura?

8.1.1. Zakoni

Civilna kontrola nad oružanim snagama

Civilna kontrola nad Oružanim snagama BiH (OSBiH) regulirana je Ustavom BiH, Zakonom o obrani BiH, Zakonom o obrani FBiH i Zakonom o odbrani RS.

Članak 13. Zakona o obrani BiH³ određuje da Predsjedništvo BiH, djelujući prema konsenzusu, obavlja vrhovno operativno i administrativno zapovijedanje i kontrolu nad njima. To znači da je, pored ostalog, ovlašteno zahtijevati proglašenje ratnoga ili izvanrednog stanja od Parlamentarne skupštine BiH, te poslati OSBiH u operacije tijekom rata, izvanrednog stanja ili mirovnih operacija izvan zemlje, sukladno međunarodnom sporazumu.

U objašnjenju ovoga članka, u izvješću Komisije za reformu obrane, koja je rujna 2003. godine parlamentima preporučila odredbe ovoga prvog državnog Zakona o obrani BiH, precizira se da jedino Predsjedništvo može utvrditi postoji li prijetnja, i objaviti izvanredno ili ratno stanje. Međutim, kako bi se osigurala puna demokratska odgovornost, transparentnost i nadzor, Predsjedništvo treba od Parlamentarne skupštine BiH tražiti da objavi izvanredno ili ratno stanje ili odobri slanje vojnika u međunarodne operacije. Tako članak 35. precizira da Parlamentarna skupština obavlja demokratsku parlamentarnu kontrolu nad OSBiH i svim institucijama obrane na državnoj razini. U članku 37. napominje se da Parlamentarna skupština potvrđuje imenovanja za načelnika, zamjenike načelnika Zajedničkog stožera, zapovjednika i zamjenike zapovjednika Operativnog zapovjedništva, te svih časnika sa činom generala u OSBiH. Također, u članku 38. kaže se kako Parlamentarna skupština ima vrhovnu ovlast u obavljanju istraga o svemu što se tiče organizacije, financiranja, popune, obuke, opremanja, razmještaja i uporabe OSBiH. Ustreba li obaviti istragu o slučaju koji je također predmet istrage i nadzora entitetskog parlamenta, Parlamentarna skupština BiH može preuzeti nadležnost nad tom istragom, ili zatražiti uspostavljanje zajedničkoga odbora s entitetskim parlamentom, radi istrage.

Kao plod rada Komisije za reformu obrane, ali i Misije Organizacije za europsku sigurnost i suradnju (OSCE) u BiH, još i prije usvajanja Zakona o obrani BiH oformljena je stalna parlamentarna Zajednička komisija za obrambenu i sigurnosnu politiku i nadzor nad radom obrambenih i sigurnosnih struktura na razini države.⁴ Sukladno tome, dopunjen je Poslovnik o radu oba doma Parlamentarne skupštine BiH. Članak X. Ovoga Poslovnika izmijenjen je tako da stoji kako Komisija za obranu i sigurnost Domu naroda i Predstavničkom domu dostavlja svoje mišljenje, prijed-

¹ Antonio Prlenda autor je sekcija 8.1, 8.3, 8.4 i 8.5.

² Ramiz Hremagić autor je sekcije 8.2.

³ Izvještaj Komisije za reformu obrane *Put u Partnerstvo za mir* iz rujna 2003. godine, i *Službeni glasnik BiH* broj 43/03.

⁴ *Službeni glasnik BiH* br. 38/03.

logi i izvješća.⁵ Precizirane su i njezine nadležnosti koje obuhvaćaju sve aspekte obrane, od provjere izvješća o provedbi finansijskog proračuna, preko vojnih vježbi, strukture, kadrovske politike ili opremanja OSBiH, pa i profesionalnoga ponašanja i etičkih standarda za civilno i vojno osoblje.

Dok bi ovakvom ulogom Parlamentarne skupštine BiH trebao biti osiguran demokratski nadzor nad OSBiH, civilna kontrola osigurana je navedenom ulogom Predsjedništva BiH, ali i činjenicom da su ministar obrane BiH i njegovi zamjenici civili. Tako članak 18. Zakona o obrani BiH precizira da osoba ne može biti imenovana na dužnost ministra obrane ili zamjenika ministra obrane u periodu od tri godine nakon napuštanja dužnosti djelatnoga vojnog časnika u OSBiH⁶. Osim toga, ministri u vlasti podložni su provjeri Ureda Visokog predstavnika (OHR) međunarodne zajednice u BiH. Te je ovlasti Visoki predstavnik dobio temeljem zaključaka Konferencije Vijeća za provedbu mira (PIC) održane 10. prosinca 1997. godine u Bonnu (tzv. Bonske ovlasti)⁷

Što se tiče obrambenog proračuna i financiranja vojske, članak 46. Zakona o obrani BiH precizira da se ukupan proračun za obranu u BiH sastoji iz tri dijela - državnoga proračuna i dva entitetska proračuna. Ministar obrane BiH koordinira planiranje ukupnoga budžeta za obranu s entitetskim ministarstvima obrane. U članku 47. navodi se da parlamenti države i entiteta usvajaju svoje dijelove ukupnoga proračuna, kroz redovne parlamentarne procedure.

Koliko je politički život oslobođen utjecaja vojnih struktura

Zakon o obrani BiH zabranjuje djelatnim vojnom osobama političko angažiranje ili članstvo u političkim strankama. Glava VIII. Zakona o obrani BiH⁸ regulira sukob interesa i profesionalizam pripadnika OSBiH. U članku 69. precizira se da su pripadnici OSBiH, uključujući generale, neutralni u političkim pitanjima i neće se angažirati ni u kojoj aktivnosti političkih stranaka, niti će biti birani/izabrani ili imenovani na javnu dužnost. Ovaj članak ne sprječava pripadnike OSBiH da se registriraju za glasanje i glasuju. A prema članku 1.8 Izbornog zakona BiH, pripadnik OSBiH može se kandidirati na izbornu javnu dužnost samo ukoliko podnese ostavku⁹. Pripadnik pričuvnog sastava, koji je izabran ili imenovan na javnu dužnost, nije obvezan dati ostavku na tu dužnost ukoliko je mobiliziran na redovnu obuku.

Odlukom zapovjednika međunarodnih mirovnih snaga (ranije Provedbene snage IFOR, zatim Stabilizacijske snage SFOR, a od kraja 2004. godine Snage Europske unije EUFOR i Stožer NATO-a u Sarajevu), a pravdanom ovlastima iz članka VI. Aneksa 1-A Daytonskog sporazuma, mirovne snage nadziru valjanost imenovanja i razrješenja časnika u činu generala, te procjenu podobnosti postavljenih službenika i generala.¹⁰ Tako se obavlja provjera kandidata i sprječava da na generalske dužnosti dodu osobe čije bi se veze s političkim ili nekim poslovnim krugovima mogле nepovoljno odraziti na obavljanje njihovih vojnih dužnosti ili bi štetile ugledu OSBiH.

Pripadnici Oružanih snaga BiH nemaju nikakav imunitet u odnosu na obične građane. Vojni sudovi u BiH ne postoje.

⁵ Izveštaj Komisije za reformu obrane *Put u Partnerstvo za mir* iz rujna 2003., srpsko izdanje, str.192.

⁶ Izveštaj Komisije za reformu obrane *Put u Partnerstvo za mir* iz rujna 2003. godine, i *Službeni glasnik BiH* br. 43/03.

⁷ Paragraf 2c, Poglavlje XI. Zaključaka iz Bonna - http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=5182

⁸ Izveštaj Komisije za reformu obrane *Put u Partnerstvo za mir*, iz rujna 2003. godine, i *Službeni glasnik BiH*, broj 43/03.

⁹ <http://www.izbori.ba/documents/IZBORNI%20ZAKON%20BOSNE%20I%20HERCEGOVINE-HRV.pdf>

¹⁰ Pri Zapovjedništvu SFOR-a za ovu je svrhu osnovan Ured generalnog inspektora, 1. veljače 1999. Poglavljem 14 Uputa stranama, koje je izdao zapovjednik SFOR-a. Imao je osam časnika, podjednak broj vojnih predstavnika iz oba entiteta i SFOR-a. Više na <http://www.nato.int/sfor/indexinf/86/whatins/t000427v.htm>.

8.1.2. Implementacija i negativni indikatori

Zakon o obrani BiH usvojen 2003. godine konačno stavlja entitetske vojske - Vojsku Federacije (VF) i Vojsku Republike Srpske (VRS) - pod kontrolu države. Time ove dvije vojske čine Oružane snage BiH, sa zajedničkom linijom zapovijedanja, na čijem je čelu Predsjedništvo BiH kao vrhovni civilni zapovjednik OSBiH. Oformljeno je državno Ministarstvo obrane BiH, te Zajednički stožer BiH i Operativno zapovjedništvo OSBiH.

Odlukama Predsjedništva BiH od 24. ožujka 2004. i 28. srpnja 2004. godine,¹¹ OSBiH su zvanično doobile 12 novih generala, u skladu s NATO standardom, prema kojem postoji jedan general na tisuću profesionalnih vojnika. Dosadašnji generali VF i VRS, koji su svoje činove stekli sudjelovanjem u ratu, umirovljeni su ili nisu na položajima na državnoj razini. Time se izbjegla i mogućnost da na generalskoj dužnosti danas bude netko tko je taj čin možda stekao tako što je tijekom rata bio vjeran određenoj političkoj stranci. Svakom od tri konstitutivna naroda je pripalo da ima po četiri generala. U Ministarstvo obrane BiH imenovan je još jedan, trinaesti general, na dužnost generalnog inspektora MOBiH. Po nacionalnosti je Bošnjak. Svi kandidati za generale (u činu brigadira VF i pukovnika VRS) prvo su prošli provjeru Ureda generalnog inspektora SFOR-a i parlamentarnu proceduru, nakon čega ih je imenovalo Predsjedništvo BiH. Svi su dobili čin brigadnog generala, s tim što će uvijek nositi i biti nazivani po činu koji im sukladno tom formacijskom mjestu pripada.

Demokratsku kontrolu OSBiH trebalo bi garantirati to što se ona obavlja kroz Parlamentarnu skupštinu BiH, koja za te svrhe ima posebnu Zajedničku komisiju za sigurnosnu i obrambenu politiku te nadzor rada obrambenih i sigurnosnih struktura na državnoj razini (OSBiH, Državna granična služba DGS, Državna agencija za istrage i zaštitu SIPA, INTERPOL BiH, Centar za uklanjanje mina BiH BHMAC, te ministarstva obrane i sigurnosti).

Što se tiče imenovanja ministra obrane BiH i njegova dva zamjenika, zanimljivo je da je Visoki predstavnik 15. ožujka 2004. godine pismeno obavijestio predsjedatelja Vijeća ministara BiH kako se tijekom postupka provjere nije pokazalo ništa što bi spriječilo razmatranje tri kandidata za ove funkcije. No, u slučaju kandidata za bošnjačkog zamjenika ministra apelirao je da se dodatno provjeri njegova podobnost u odnosu na uvjet da se kandidati najmanje tri godine ne nalaze u djelatnoj vojnoj službi.¹² Na temelju ovoga, 15 dana kasnije, na četvrtoj sjednici Zajedničke komisije za obrambenu politiku i nadzor rada obrambenih i sigurnosnih struktura na razini BiH, pokrenuto je pitanje podobnosti zamjenika ministra.¹³ Uz analizu više dokumenata, pitanje je nastavljeno na više narednih sjednica, nakon čega je zamjenik ministra nastavio rad na ovoj dužnosti.

Nakon 2001. godine nema pojava političkog aktiviranja vojnih osoba niti sudjelovanja visokih vojnih časnika na stranačkim i predizbornim skupovima. Ovo dosljedno poštivanje zakona najvjerojatnije proizlazi iz učestalih smanjenja oružanih snaga i čestih mogućnosti otpuštanja prekobrojnih vojnih osoba, osobito onih koji na bilo koji način prekrše zakon ili se zbog umiješanosti u politiku pokažu nepodobnima za vojnu dužnost.

Najdrastičniji primjer nepostojanja valjane demokratske i civilne kontrole državnih struktura nad oružanim snagama dogodio se 2001. godine, pokretanjem hrvatske *samouprave*, kada je inicirano masovno otkazivanje poslušnosti i odvajanje hrvatske komponente VF. U svezi s tim vodi se i sudski spor protiv bivšega hrvatskog člana Predsjedništva BiH.¹⁴

¹¹ Službeni glasnik BiH br. 40/04.

¹² Radni prijevod pisma od 15. ožujka 2004. arhiviran u Parlamentarnoj skupštini BiH pod brojem 01-03-286/04.

¹³ Zapisnik Četvrte sjednice ove komisije od 30. ožujka 2004. s brojem 4/1-50-1-149-4/04

¹⁴ «Sudjenje za samoupravu odgodeno zbog Jelavića» *Slobodna Dalmacija*, 13. siječnja 2005. Takoder vidi «Jelavić i ostali se danas izjašnjavaju o krivici.» www.bosnia.ba/vijesti/index.php?sta=3&pid=6687

To se moglo dogoditi zahvaljujući bošnjačko-hrvatskom paralelizmu u Ministarstvu obrane FBiH¹⁵, koji se ogledao u tome što su i bošnjačka i hrvatska sastavnica dugo zadržale svoje odvojene linije financiranja i upravljanja.¹⁶ U tome je ministarstvu svaki visoki dužnosnik (poput pomoćnika ministra) imao zamjenika *suprotne* nacionalnosti. Tome je pogodovala i situacija u kojoj do donošenja Zakona o obrani BiH iz 2003. država nije bila potpuno odgovorna za obranu i kontrolu oružanih snaga, jer je, sukladno Daytonском sporazumu, ta odgovornost počivala i na entitetima. Tako su Federacija BiH i Republika Srpska (RS) imali svoja entitetska ministarstva obrane i svoje odvojene vojske - VF i VRS. Entiteti su različito tumačili i članak 3. Stav 5a Ustava BiH. Dok su bošnjački i hrvatski članovi Predsjedništva BiH u FBiH smatrani civilnim zapovjednicima VF, u RS je civilni zapovjednik VRS bio predsjednik toga entiteta. Takoder, preglomazni sustav nije bilo moguće financirati; vojničke su plaće bile niske i često su kasnile, što je, kao u slučaju *hrvatske samouprave*, otvorilo mogućnost za političko manipuliranje vojnicima.

Međutim, uz spomenute institucije na državnoj razini, koje rukovode operativnom linijom zapovijedanja oružanim snagama, Zakonom o obrani BiH iz 2003. godine zadržana su entitetska ministarstva obrane i vojna zapovjedništva, koja su bila odgovorna za administrativnu liniju zapovijedanja i upravljanje. Ovo se ubrzo pokazalo problematičnim i neefikasnim, naročito stoga što je time ozbiljno ograničena kontrola OSBiH na razini države. Administrativna linija zapovijedanja značila je da entiteti zadržavaju ovlasti nad organizacijom postrojbi, upravljanjem resursima, opremom i ljudstvom, logističkom opskrbom, pojedinačnom obukom i obukom jedinica, mobilizacijom, demobilizacijom, te vojnom disciplinom. Ovo je omogućilo da VRS početkom ljeta 2004. godine, kako su tvrdili OHR i EUFOR, u podzemnom skloništu kod Han-Pijeska skriva optuženoga ratnog zločinca Ratka Mladića.¹⁷

Zbog svega toga Visoki predstavnik međunarodne zajednice u BiH krajem godine daje Komisiji za reformu obrane novi mandat da stvori pravne pretpostavke za ukidanje entitetskih ministarstva obrane do kraja 2005. godine.¹⁸

U međuvremenu, 16. travnja 2005. godine dogodio se ozbiljan incident na ceremonijama davanja vojničke prisege u vojarnama VRS na Manjači i Bileći. Ogromna većina od oko 550 regruta na Manjači je, ponavljajući zakonski tekst prisege, umjesto da prisegne Bosni i Hercegovini, izgovorila *Republici Srpskoj*, a okupljene obitelji i prijatelji zviždali su državnoj himni i zastavi. Činjenica da je ono *Republici Srpskoj* izgovoreno uglas sugerirala je da se radi o unaprijed pripremljenoj *izvedbi*, jer je ceremonija ranije uvježbavana. U Bileći je tekst zakletve pravilno izgovoren, ali se također zviždalo bh. zastavi i himni.¹⁹

Ovo je definitivno pokazalo da sustavne slabosti u organizaciji obrane i dalje postoje. Na svoj je način to pokazala i činjenica da entitetsko Ministarstvo odbrane RS nije pronašlo krivce za nesumnjivo unaprijed dogovoren čin. Višim vojnim zapovjednicima i prisutnim službenicima Ministarstvo odbrane RS uglavnom je preporučilo simbolične kazne ukora. A na razočarenje i inzistiranje Stožera NATO-a u Sarajevu i EUFOR-a, nije pravovremeno reagiralo ni Predsjedništvo BiH.

¹⁵ Službeni naziv: Federalno ministarstvo obrane.

¹⁶ *Izvještaj o stanju ljudskih prava u FBiH u 2002*, koje je izdala institucija Ombudsmena FBiH navodi: «U funkcionisanju izvršne vlasti, evidentan je napredak samo u formalnom objedinjavanju ministarstava, dok su faktički i dalje prisutni paralelizmi i podijeljenost na svakom nivou, zavisno od toga da li je u pitanju tzv. bošnjački ili hrvatski dio». <http://www.bihfedomb.org/bos/reports/2002/rpt2002mostar.htm>.

¹⁷ Saopćenja OHR-a i EUFOR-a medijima 16. prosinca 2004. <http://www.euforbih.org/press/p041216b.htm>

¹⁸ Odluka kojom se produljuje mandat Komisiji za reformu obrane http://www.ohr.int/decisions/statemattersdec/default.asp?content_id=33883

¹⁹ *Dopunski izvještaj o provedenoj istraži o vanrednom događaju tokom polaganja zakletve u kasarnama na Manjači i Bileći dana 16. aprila 2005.*, od Ministarstva obrane BiH, predložen medijima 5. svibnja 2005., str. 1. i 2.

Također, incident je skrenuo pozornost i na jaku spregu vojske i etno-nacionalnih stranaka, koje svoj utjecaj na vojsku i dalje pokušavaju ojačati i čestim kontaktima udruga ratnih veterana s vojskom. Naime, predstavnik Boračke organizacije RS se u obraćanju skupu na jednoj od spomenute dvije ceremonije prisege na neadekvatan način obratio skupu (ratno-huškačkim jezikom), što je sve utjecalo na *podgrijavanje* atmosfere.²⁰

Uz to, praksa intoniranja hrvatske himne (koja je i zvanična državna himna Republike Hrvatske) uz himnu BiH, pri davanju prisege hrvatske sastavnice VF, pojedine je medije navelo da posumnjaju u spremnost ove komponente da brani integritet i suverenitet BiH, iako ova procedura nije u suprotnosti sa zakonom.²¹ Ovo bi, pored ostalog, trebalo biti riješeno najavljenim novim pravilnikom o vojnim ceremonijama MOBiH.

Slučaj je pokazao i neučinkovitost na strani spomenute Zajedničke parlamentarne komisije za obranu i sigurnost, koja nije pokazala želju da se bavi ovim osjetljivim slučajem, iako su profesionalno ponašanje i etički standardi za civilno i vojno osoblje u njezinoj nadležnosti.²²

Među primjerima manjkavosti u demokratskoj kontroli nad OSBiH svakako je i činjenica da je mali vojni kontingenat BiH 1. lipnja 2005. razmješten u sastav Koalicijskih snaga u Iraku nejasnom odlukom Predsjedništva BiH, bez rasprave u Parlamentu.²³ No, ovo bi u budućnosti trebalo biti izbjegnuto primjenom Zakona o sudjelovanju pripadnika OSBiH, policije i ostalih državnih službenika u mirovnim i drugim operacijama u inozemstvu, koji je Parlamentarna skupština BiH donijela u međuvremenu.²⁴

Na temelju svega može se kazati kako danas politički život jest slobodan od utjecaja vojnih struktura, te da oružane snage jesu pod civilnom kontrolom. No, na boljoj učinkovitosti demokratske kontrole treba još raditi u budućnosti. Pored objektivnog nedostatka sposobnosti u početku svoga rada, Ministarstvo obrane BiH ipak je pokazalo kapacitet i volju s ovim se izazovima bolje nositi u budućnosti.

8.2. Koliko su policija i sigurnosne službe javno odgovorne za svoje aktivnosti?

8.2.1. Zakoni

Policijske službe u Bosni i Hercegovini organizirane su na nekoliko razina i predstavljaju kombinaciju naslijedenih policijskih struktura i novouspostavljenih policijskih tijela. Prije početka rata u BiH, odnosno do 1992. godine, u tadašnjoj Socijalističkoj Republici Bosni i Hercegovini postojao je Republički Sekretarijat za unutrašnje poslove u čijem sastavu je bilo devet regionalnih jedinica - Centara službi sigurnosti. Republički Sekretarijat za unutrašnje poslove objedinjavao je poslove javne sigurnosti kao i poslove državne sigurnosti.

²⁰ *Ibid.*, str. 3.

²¹ «Intoniranjem himne Hrvatske prekršen Zakon o odbrani BiH» *Nezavisne novine*, 18. lipnja 2005., str. 3, i «Zabranjivanje Lijepe naše zatrlj bi naš identitet» *Oslobodenje*, 21. lipnja 2005., str. 7.

²² Predsjedatelj Komisije Boško Šiljegović nakon ovoga incidenta izjavljuje autoru ovih redaka da «je Komisija zadužena samo za institucije na državnom nivou». «To nije u nadležnosti ove parlamentarne komisije. Mi imamo parlamentarni nadzor nad Ministarstvom odbrane BiH, Agencijom za istrage i zaštitu, Državnom graničnom službom, Centrom za uklanjanje mina BiH i Interpolom. Mislim da će istražni organi u Ministarstvu odbrane RS ispitati slučaj. Ako ova komisija dobije taj izvještaj od Ministarstva odbrane BiH, mislim da ćemo se onda odrediti.» Predsjedatelj, dakle, eksplicitno prebacuje odgovornost samo na entitetsko Ministarstvo odbrane RS, što ne stoji, jer je Komisija zadužena za *ponašanje* pripadnika cjelokupnih OSBiH. Citat nije objavljen.

²³ Vidi: «Datum odlaska u Irak još nepoznat.» *Oslobodenje*, 9. travnja 2005., str. 6, i «Sva odgovornost na Tihiću, Paravcu i Čoviću.» *Oslobodenje*, 20. svibnja 2005., str.8.

²⁴ *Službeni glasnik BiH* br. 14/05.

Sukladno unutarnjim organizacijskim promjenama u BiH uslijed dogadanja u ratnom periodu, došlo je i do promjene u strukturi policijskih i obavještajnih struktura. Policija je ustrojena unutar entiteta analogno ustavnom uredenju BiH, potvrđenom Okvirnim mirovnim sporazumom za Bosnu i Hercegovinu (tzv. Daytonski sporazum), tako da je u Federaciji ustanovljeno Ministarstvo unutarnjih poslova Federacije BiH i deset decentraliziranih ministarstava unutarnjih poslova na razini kantona. U Republici Srpskoj je postojalo Republičko Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srpske, sa pet regionalnih centara javne bezbjednosti, odnosno organizirano na istovjetnom principu kao i predratni Republički Sekretarijat za unutrašnje poslove SR Bosne i Hercegovine.

Na polju obavještajnog rada, najznačajnija promjena je izdvajanje ovoga segmenta iz resora unutarnjih poslova, te formiranja obavještajno-sigurnosnih službi. Tako je u Federaciji Bosni i Hercegovini došlo do formiranja Agencije za istraživanje i dokumentaciju (AID), mada je na prostoru Federacije BiH djelovala i Služba nacionalne sigurnosti (SNS) koju su u ratnom periodu ustanovili organi vlasti tzv. Hrvatske Republike Herceg-Bosne. Obje ove službe su uglavnom radile jedna protiv druge, mada su funkcionalne unutar iste države i istog entiteta i, da absurd bude veći, obje su financirane iz istog budžeta. Dodatna dimenzija ove absurdne situacije jeste to što su čelnike ovih službi, ograničenih na Federaciju BiH i, kao takvih - komponenti obavještajnog sustava toga entiteta, imenovali bošnjački član Predsjedništva BiH (u slučaju AID-a), odnosno hrvatski član Predsjedništva (u slučaju SNS-a).

Do objedinjavanja ove dvije službe u jednu došlo je tek 2002. godine, donošenjem Zakona o obavještajno-sigurnosnoj službi Federacije Bosne i Hercegovine,²⁵ mada nova služba nikad nije postala jedinstvena već je funkcionala kao jedna služba s dvije komponente.

U Republici Srpskoj sektor državne sigurnosti bio je u sastavu Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srpske do 1998. godine. Donošenjem Zakona o Obavještajno-bezbjednosnoj službi Republike Srpske²⁶ (OBS), dotadašnji resor državne bezbjednosti postaje samostalno administrativno tijelo.

Visoki predstavnik međunarodne zajednice u BiH je u svibnju 2003. godine donio odluku o formiranju Stručne komisije za reformu obavještajnog sistema, s ciljem stvaranja jedinstvene državne obavještajne agencije sukladno evropskim standardima u obavještajno-sigurnosnim poslovima. Na čelo Komisije imenovan je bivši šef Mađarske obavještajne službe. Rad Komisije rezultirao je izradom nacrtta Zakona o obavještajnoj i sigurnosnoj agenciji Bosne i Hercegovine (OSA), koji je kasnije i usvojen u Parlamentarnoj skupštini BiH.²⁷

Obavještajno-sigurnosni sektor

Uspostavljanjem državne obavještajno-sigurnosne službe stvoren je formalno-pravni okvir za vršenje obavještajno-sigurnosnih poslova u BiH. Spomenutim zakonom uspostavlja se OSA kao agencija odgovorna za prikupljanje, analiziranje i distribuciju obavještajnih podataka s ciljem zaštite sigurnosti, uključujući suverenitet, teritorijalni integritet i ustavni poredak Bosne i Hercegovine, a sve sukladno odredbama Ustava BiH, uključujući odredbe Europske konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda i njezinih protokola, te međunarodnih ugovora i sporazuma koje je Bosna i Hercegovina potpisala ili im je pristupila.²⁸ Također, ovaj zakon po prvi put uvodi i nekoliko razina kontrole rada ove Agencije kao što su:

²⁵ Službene novine Federacije BiH br. 23/02 od 07.06.2002. http://www.fbihvlada.gov.ba/bosanski/zakoni/2002/zakoni/19_bos.htm

²⁶ Službeni glasnik Republike Srpske br. 21/98 i 17/99.

²⁷ Službeni Glasnik BiH br. 12/04 i 20/04.

²⁸ Član 1. ovog Zakona.

- a) Predsjedništvo BiH,
- b) Vijeće ministara BiH,
- c) Izvršni obavještajni odbor,
- d) Sigurnosno-obavještajna komisija Predstavničkog doma i Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine.

Glavnog direktora i zamjenika glavnog direktora OSA-e imenuje i razrješava dužnosti Vijeće ministara, na prijedlog predsjedatelja i u konzultacijama s članovima Predsjedništva, Izvršnog odbora i Sigurnosno-obavještajne komisije.

Imenovanje glavnog direktora i zamjenika glavnog direktora vrši se na temelju pokazane profesionalnosti i iskustva stečenoga na obavještajno-sigurnosnim poslovima i u provođenju zakona, a ne na osnovu političke pripadnosti. Traženo iskustvo ne može biti isključivo stečeno na pozicijama do kojih se dolazi političkim imenovanjem.²⁹ Upitno je, međutim, koliko će zakonske odredbe biti primijenjene i u kojoj će se mjeri postići da ova Agencija bude javno odgovorna za svoj rad, ako se zna da su u sastav nove Agencije ušli pripadnici dosadašnje tri agencije koje su egzistirale na području BiH i uglavnom se bavile jedna drugom, djelujući isključivo sukladno smjernicama i u interesu vladajućih političkih struktura.

Policija

Policija u BiH ustrojena je na nekoliko razina, bez izraženih načela koordinacije i subordinacije u postupanju. Na državnoj razini trenutno postoje dvije policijske agencije, i to Državna granična služba Bosne i Hercegovine (DGS) i Agencija za istrage i zaštitu Bosne i Hercegovine (SIPA).³⁰

DGS je bila prva državna agencija za provođenje zakona uspostavljena u BiH, a počela je s radom 2000. godine. Tada je pokrivala oko 10% granica, da bi u 2005. godini DGS kontrolirao 100% pograničnog pojasa, uključujući sve zračne luke i riječne prelaze.

SIPA je druga državna agencija za provođenje zakona s mandatom za postupanje na cijelom teritoriju Bosne i Hercegovine u oblastima organiziranog i drugih oblika teškog kriminala, uključujući i istrage krivičnih djela ratnih zločina. Predviđeno je da SIPA bude servis Tužiteljstva BiH i da postupa u okviru zakonskih nadležnosti Suda i Tužiteljstva BiH.

Na razini Federacije BiH egzistira Federalno Ministarstvo unutarnjih poslova i 10 kantonalnih ministarstava unutarnjih poslova. Na čelu svakoga od ovih ministarstava nalazi se ministar, koji je politički naimenovana osoba. Svako je ministarstvo podijeljeno u dvije uprave: upravu za administraciju i upravu policije. Na federalnoj razini, upravom policije rukovodi direktor policije, a na razini kantona policijski komesari. Direktore uprava administracije i policije na federalnoj razini bira Neovisni odbor; njega imenuje Parlament Federacije BiH, a čini ga sedam članova koji ne pripadaju nijednoj političkoj stranci. Od tih sedam članova, dva su predstavnika Federalnog ministarstva, a pet je istaknutih stručnjaka iz oblasti pravnih, društvenih, kriminalističkih znanosti, ljudskih prava ili drugih srodnih oblasti. Analogno ovome, riješen je proces imenovanja kantonalnih policijskih komesara tako što svaki kanton imenuje svoj Neovisni odbor za izbor policijskoga komesara.

Slično rješenje primjenjeno je i u Republici Srpskoj, gdje Ministarstvom unutrašnjih poslova rukovodi ministar, a upravom policije direktor policije. Proces imenovanja direktora policije je

²⁹ Član 25. ovog Zakona.

³⁰ Akronim izведен iz naziva agencije na engleskom jeziku: *State Investigation and Protection Agency*.

istovjetan onom u Federaciji BiH, s tim da je u Republici Srpskoj Ministarstvo unutrašnjih poslova organizirano kroz rad pet regionalnih centara javne bezbjednosti, čije načelnike imenuje ministar policije. Iz rečenoga se vidi da je u Republici Srpskoj centralizirani sustav, dok je u Federaciji BiH imenovanje ministara policije i policijskih komesara na lokalnoj - kantonalnoj razini.

Na području Distrikta Brčko djeluje policija Distrikta kojom rukovodi šef policije Distrikta Brčko. Njega imenuje gradonačelnik Distrikta uz suglasnost Skupštine, a na temelju obvezujućih preporuka neovisnog odbora za izbor kandidata.

8.2.2. Implementacija i negativni indikatori

Pitanje javne odgovornosti policije i obavještajnih službi za svoj rad i rezultate rada javnosti i građanima Bosne i Hercegovine, u stvari, nikad i nije bilo pitanje. Naime, policija i obavještajne službe u Bosni i Hercegovini su i prije izbijanja rata 1992. godine bile isključivo odgovorne vladajućoj partiji, te su bile više u funkciji zaštite sistema, a manje u službi građana.

U periodu od 1992. do 1995. godine, koliko je trajao rat u BiH, policijske i obavještajne strukture činile su sastavni dio oružanih snaga zaraćenih snaga. Jedna od posljedica takvoga angažiranja ovih struktura je i veliki broj slučajeva gdje su upravo pripadnici policijskih snaga počinili teške zločine protiv čovječnosti i međunarodnoga prava. Najeklatantniji primjer je sudjelovanje policijskih snaga Republike Srpske u događajima u i oko Srebrenice u julu 1995. godine, kada je policija imala aktivno učešće «u udruženom zločinačkom poduhvatu, čiji je zajednički cilj bio da se žene i djeca iz srebreničke enklave prisilno premjeste u Kladanj, 12. jula i 13. jula 1995, te da se zarobe, zatoče i po prijekom postupku strijeljanjem pogube, pokopaju i nanovo zakopaju hiljade muškaraca i mladića bosanskih Muslimana iz srebreničke enklave u dobi od 16 do 60 godina, u periodu od 12. jula 1995. godine pa do približno 19. jula 1995.»³¹

Nakon okončanja rata, razdvojene policijske snage nastavljaju služiti vlastima i režimu, s tim da su, za razliku od prijeratnog perioda, komunističku partiju zamijenile vladajuće nacionalističke stranke.³² Kao što se navodi u Izvješću Međunarodne krizne grupe broj 130:

Bosanske policijske snage pate od nekoliko institucionalnih slabosti. Daytonski mirovni sporazum potvrdio je ratnu podjelu države, upotpunjajući to sa disfunkcionalnim i decentraliziranim sistemom vlasti, uključujući i policiju. Bosna ima 14 zasebnih policijskih snaga. One vrlo slabo saraduju ako i saraduju.³³

Od 2002. godine, kada je publicirano navedeno izvješće, došlo je do poboljšanja suradnje među policijskim snagama u Bosni i Hercegovini, s tim da je situacija po pitanju ustroja i organizacije policijskog sistema ostala nepromijenjena.

U međuvremenu je postala operativna i Državna granična služba (DGS) kao granična policija, utemeljena 2000. godine, koja je u određenoj mjeri doprinijela poboljšanju nadzora i kontrole državne granice, te suzbijanju pojedinih oblika kriminala, a naročito ilegalne trgovine ljudima i ilegalnih migracija.³⁴ Podaci o rezultatima rada pokazuju da je tijekom 2000. godine DGS uhap-

³¹ Presuda Momiru Nikoliću na Medunarodnom sudu za krivično gonjenje lica odgovornih za teška kršenja međunarodnog ahumanitarnog prava počinjena na teritoriji bivše Jugoslavije od 1991., predmet broj IT-02-60/1-S, kao i u *Bosnia's Stalled Police Reform: No Progress, No EU*, Crisis Group Europe Report N°164, 6 September 2005, www.crisisweb.org

³² *Policing The Police In Bosnia: A Further Reform Agenda* ICG Balkans Report N° 130, 10 May 2002, page i.

³³ *Ibid.*, str. 1.

³⁴ Finansijska, organizaciona i administrativna procjena BiH policijskih snaga i Državne granične službe, konačni izvještaj, Sarajevo, 30. juni 2004. godine.

sila samo 23 lica sa potjernica Interpol-a ili drugih policijskih agencija, dok je do 2005. taj broj skočio na 507.³⁵

Državna agencija za istrage i zaštitu utemeljena je 2002. godine, kao dio programa međunarodne zajednice za uspostavljanje agencija za provođenje zakona na državnoj razini. Ova je agencija utemeljena kao agencija za *informacije i zaštitu* i, kao takva, nije imala policijskih ovlaštenja za vođenje krivičnih istraga. Tek u srpnju 2004. godine izmijenjena je zakonska regulativa kojom se mijenja i ime agencije (umjesto Agencija za informacije i zaštitu, postaje Agencija za istrage i zaštitu). SIPA trenutno ima nadležnost za krivične istrage organiziranog i finansijskog kriminala, pranja novca, terorizma, ratnih zločina, kao i za programe zaštite svjedoka.

Bitno je istaći da ni SIPA ni DGS nisu nadređeni policijskim agencijama na entitetskim razinama, već se isključivo radi o *sui generis* agencijama na državnoj razini sa striktno određenom nadležnošću.

Trenutno policijske snage u BiH, zemlji s manje od četiri miliona stanovnika, broje oko 17.000 ljudi i koštaju zemlju oko 180 milijuna eura godišnje.³⁶ Prema raspoloživim informacijama, u Bosni i Hercegovini jedan policajac dolazi na oko 500 stanovnika dok su europski standardi jedan policajac na 1.000 stanovnika u urbanim područjima, odnosno jedan policajac na 2.000 stanovnika u ruralnim područjima.³⁷

Pitanje reforme nefunkcionalnog policijskog sistema u Bosni i Hercegovini u posljednje je vrijeme dobilo na značaju, osobito kako su se intenzivirale aktivnosti na priključenju Bosne i Hercegovine euro-atlantskim integracijama i, još bitnije, u pogledu članstva u Europskoj uniji. Ova reforma postavljena je i kao jedan od uvjeta Europske unije za potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, i to kao uvjet broj 7 - borba protiv kriminala, koja treba da podrazumiјeva i strukturne reforme policijskoga sistema.

Sa svrhom reforme utemeljena je i Komisija za rekonstrukciju policije, odlukom Visokoga predstavnika 05. srpnja 2004. godine,³⁸ sa zadatkom da sagleda rad policije u BiH i predloži «jedinstvenu strukturu policije pod sveobuhvatnim nadzorom ministarstva ili ministarstava u Vijeću ministara.» Komisija je sačinila završno izvješće, koji je dostavila domaćim vlastima.³⁹ Međutim, istina je da ni aktivnosti Komisije nisu dale nikakve rezultate, s obzirom da političke vlasti ne prihvaćaju prijedloge koji su razmatrani na Komisiji.

Ovo je rezultiralo i posljednjom odlukom Vijeća Europske unije da ne prihvati otpočinjanje pregovora o stabilizaciji i pridruživanju. Kao glavni razlog za ovaku odluku navodi se i reforma policije:

Vijeće izražava duboku razočaranost o odluci Narodne skupštine Republike Srbije da odbije posljednji prijedlog o reformi policije koji je u skladu sa načelima EU, te žali što sada neće biti moguće za Bosnu i Hercegovinu da otpočne pregovore o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju EU na desetu godišnjicu potpisivanja Daytonskog mirovnog sporazuma.⁴⁰

³⁵ Pregled rada Državne granične službe, Policijska misija EU u BiH, <http://www.eupm.org/Clanci.asp?ID=66&lang=bos>

³⁶ Commission of the European communities, *Report of the Commission to the Council on the preparedness of Bosnia and Herzegovina to negotiate a Stabilisation and Association Agreement with the European Union*, Brussels, 18.11.2003., COM(2003)692final.

³⁷ *Finansijska, organizaciona i administrativna procjena BiH policijskih snaga i Državne granične službe*, konačni izvještaj, Sarajevo, 30. juli 2004. godine, str. 34.

³⁸ Odluka Visokoga predstavnika o formiranju Komisije za rekonstrukciju policije, *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 36/04.

³⁹ *Konačni izvještaj o radu Komisije za restrukturiranje policije Bosne i Hercegovine*, [http://www.eupm.org/Documents/Final%20PRC%20Report%20\(bos\).pdf](http://www.eupm.org/Documents/Final%20PRC%20Report%20(bos).pdf)

⁴⁰ Vijeće Europske unije, press release broj 12515/05 (Presse 242), http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/86441.pdf

Samо nekoliko dana nakon ove odluke, pod enormnim političkim pritiskom predstavnika međunarodne zajednice na predstavnike političke vlasti Republike Srpske, vodstvo ovoga entiteta je, neočekivano i suprotno svojim dotadašnjim stajalištima, prihvatiло priјedlog o reformi policije sukladno načelima Europske unije. U vrijeme zaključenja ovog dokumenta sva tri parlamenta u Bosni i Hercegovini usvojila su priјedlog reforme policije, koja bi trebalo da bude okončana u narednih pet godina.

Ovo predstavlja samo još jedan dokaz koliko je policija bitna političkim strukturama i koliko su vladajuće stranke spremne žrtvovati kako bi sačuvale stečene pozicije. Stoga ne čude ocjene poput one analitičara Međunarodne krizne grupe u svome izvješću:

Policija širom zemlje ostala je visoko politizirana, djelujući po nalogu političara u opstruktiji implementacije Daytonskog mirovnog sporazuma, naročito povratka izbjeglica, te značajno uključena u organizovani kriminal. Policija Republike Srpske je još uvijek popunjena ratnim zločincima i aktivno podržava osobe optužene od Međunarodnog krivičnog tribunala za bivšu Jugoslaviju u Hagu.⁴¹

Značajan udio u ovakvom razvoju situacije ima i sama međunarodna zajednica, koja je u proteklih deset godina bila angažirana i na području reforme policijskog sistema, prvo kroz program Ujedinjenih naroda IPTF⁴², a kasnije i kroz program Policijske misije Europske unije, EUPM. Bez obzira na to što su rezultati IPTF-a upitni, a rezultati EUPM deprimirajući,⁴³ stvarni razlozi leže u suštinskim problemima Bosne i Hercegovine koji proizlaze iz Daytonskog ustavnog uređenja zemlje (vidjeti više u poglavlju o ustavnom uređenju). Naime, međunarodna zajednica nije imala odlučnosti poduzeti značajnije korake na kreiranju funkcionalnije države,⁴⁴ a samim time i uvjeta za funkcionalniji policijski sistem. Ovdje je potrebno spomenuti da je u svezi s pitanjem ustavnih reformi značajno i odsustvo političke volje domaćih struktura, a naročito onih na području Republike Srpske.

8.3. *U kojoj mjeri sastav vojske, policije i sigurnosnih službi odražava sastav cjelokupnog društva?*

8.3.1. Zakoni

Oružane snage BiH

Prijem profesionalnih vojnih osoba u vojnu službu do sada je reguliran entitetskim zakonima o vojsci. Zakon o obrani BiH,⁴⁵ usvojen prosinca 2003. godine, svojim člankom 81. regulira da će ministar obrane BiH razviti plan za uspostavljanje jedinstvenoga sustava za personal OSBiH u roku od jedne godine nakon usvajanja ovog zakona. Sukladno tome članku, ministar obrane imenovao je zajedničku komisiju, uz savjet i suglasnost Predsjedništva BiH, kako bi se ocijenili sustavi upravljanja osobljem i dala preporuka u svezi sa stvaranjem jedinstvenoga sustava.

⁴¹ *Bosnia's Stalled Police Reform: No Progress, No EU*, Crisis Group Europe Report N°164, 6 September 2005, www.crisisweb.org, page i.

⁴² International Police Task Forces, osnovane odlukom Vijeća sigurnosti UN, 21.12.2005., Rezolucija br. 1035(1995).

⁴³ *Bosnia's Stalled Police Reform: No Progress, No EU*, Crisis Group Europe Report N°164, 6 September 2005, www.crisisweb.org, page 12.

⁴⁴ R. Bruce Hitchner, *Testimony to the Congress of the United States, House Committee on International Relations: The Status and Future of Governing institutions in Bosnia and Herzegovina and the Role of the International Community and United States*, str. 2, http://wwwc.house.gov/international_relations/109/hit040605.pdf

⁴⁵ Izvještaj Komisije za reformu odbrane Put u Partnerstvo za mir, iz rujna 2003., str.128. izdanje na srpskom jeziku.

Reformskim rješenjima ustanovljena je veličina OSBiH od ukupno 12.000 profesionalnih vojnika. Predsjedništvo BiH propisalo je da je od toga 4.000 vojnika u sastavu VRS, a u drugom entitetu, VF se sa svojih 8.000 vojnika i dalje sastoјi od dvije komponente - bošnjačke i hrvatske, čiji je nacionalni omjer 2,3:1 u korist Bošnjaka. Međutim, ni Zakon o obrani BiH, niti odluke Predsjedništva BiH o ustroju OSBiH, nigdje ne tretiraju pitanje *ostalih* nacionalnosti i nacionalnih manjina. Zakon o obrani BiH ne pravi razliku između ženskih i muških pripadnika vojske, te nije prepreka ženama da se dobrovoljno javi u službu u OSBiH. Sukladno europskom Zakonu o ljudskim pravima, te međunarodnim normama i standardima, članak 51. Zakona o obrani BiH priznaje pravo na prigovor savjesti i civilno odsluženje vojnog roka.⁴⁶

Statut Distrikta Brčko u svome članku 8. precizira da je Distrikt demilitariziran. Oružane snage oba entiteta, kao ni njihovi pomoćni vojni objekti, ne mogu biti locirani na teritoriju Distrikta.⁴⁷ No ovo ne isključuje državne postrojbe ili civilnu službu.

Polijska tijela

Zakon o policijskim službenicima BiH⁴⁸ regulira policijske ovlasti i radnopravni status policijskih službenika, kao i službenika u Državnoj agenciji za istrage i zaštitu (SIPA) i Državnoj graničnoj službi (DGS). Nacionalna zastupljenost u policijskim tijelima regulirana je odredbama članka 5. ovog zakona, po kojima nacionalna zastupljenost općenito treba odražavati nacionalnu strukturu stanovništva u BiH prema popisu iz 1991. godine.

Članak 42. regulira upošljavanje i popunjavanje upražnjenih radnih mjesta. Policijski službenik pristupa policijskom tijelu: u činu policajca, kao prva razina pristupanja za kandidate s najmanje IV. stupnjem školske spreme; ili u činu mlađeg inspektora, kao druga razina pristupanja za kandidate s najmanje VI. stupnjem školske spreme. Upošljavanje policijskih službenika u početne činove iz stavka 1. ovog članka obavlja se putem javnog natječaja. Među općim uvjetima za zapošljavanje, prema članku 46, je i uvjet da je kandidat državljanin BiH, životne dobi između 18 i 35 godina života.

8.3.2. Implementacija i negativni indikatori

Sastav OSBiH po formaciji izgleda ovako: udarna snaga VRS svedena je na profesionalnu 15. mehanizovanu brigadu te 1. puk vazduhoplovstva i protivvazdušne odbrane, koji je nastao ukidanjem Komande RV i PVO. Na čelu VRS i dalje je Generalstab VRS. VF je već od ranije integrirana sa Zajedničkim zapovjedništvom VF na čelu. Ali svaka komponenta ima po jednu brigadu, iako u svojim nazivima nemaju etnička obilježja. Hrvatska je 1. oklopno-mehanizirana brigada VF, a bošnjačka 2. mehanizirana brigada VF. Sastav Zračnih snaga je zajednički, kao i zapovjedništva za obuku i doktrinu, te zapovjedništva logistike.

Bošnjačka i hrvatska komponenta VF, te sama VRS, u ogromnoj su mjeri jednonacionalne.⁴⁹ Vjerojatno i zbog te činjenice u javnosti nisu zabilježeni slučajevi diskriminacije na etničkoj osnovi ili diskriminacije pripadnika nekih manjina ili socijalnih grupa. U OSBiH, pa ni u entitet-

⁴⁶ Članak 51 navodi da se proces potvrđivanja statusa prigovora savjesti i administracija alternativne službe treba odrediti posebnim zakonom, sukladno članku II Ustava BiH. Nevladina organizacija Kampanja za prigovor savjesti iz Sarajeva predala je sredinom 2005. svoj prijedlog ovog zakona Vijeću ministara BiH na razmatranje. No, do izrade ovog istraživanja nisu dobili odgovor. Pitanje je hoće li toga zakona i biti s obzirom da se izmjenama Zakona o obrani BiH od 1. siječnja 2006. ukida obveza služenja vojnoga roka.

⁴⁷ Statut Brčko Distrikta BiH od 7. prosinca 1999., www.ohr.int/ohr-offices/brcko/default.asp?content_id=5368

⁴⁸ Službeni glasnik BiH br. 27/04.

⁴⁹ Na primjer, prema podacima Federalnoga ministarstva obrane dobivenim za potrebe ovoga istraživanja, u bošnjačkoj komponenti VF je početkom 2005. godine bilo 5.534 Bošnjaka, 18 Hrvata, pet Srba, tri Albance i četiri iz reda ostalih, a u hrvatskoj komponenti 2.327 Hrvata, sedam Bošnjaka, jedan Slovenac i jedan Srbin.

skim ministarstvima obrana, ne vodi se evidencija kojoj socijalnoj skupini vojnici pripadaju. Ali na temelju čestih kontakata s vojnicima i razgovora o njihovom socijalnom statusu, može se ustvrditi da ih ogromna većina dolazi iz radničkih obitelji. Prosječna plaća u OSBiH je između 466 KM za običnog profesionalnog vojnika i oko 1.200 KM za generala.⁵⁰

Iako nema zakonskih prepreka upošljavanju žena, u OSBiH je njihov procent manji od NATO standarda od oko 10 posto. Primjerice, u hrvatskoj komponenti VF ima 117 žena, što je 5%, a u bošnjačkoj komponenti VF ih je 241, što je 4,32%.⁵¹ Činjenica da nije više žena u vojsci može se tumačiti i tradicijskim naslijedem u BiH, gdje se posebno dugo zadržalo uvriježeno mišljenje da je vojska samo *muški posao*, a žene nisu motivirane da rade u vojsci.

Što se tiče prava na prigovor savjesti i civilnoga služenja vojnog roka, u RS se ono praktično primjenjuje od prosinca 2003. godine, gdje je vojni rok do izrade ovoga istraživanja u civilnim institucijama odslužilo oko 50 obveznika. U FBiH se pravo primjenjuje od svibnja 2004. godine, gdje je na ovaj način odslužilo do 250 obveznika.⁵² Inače, sukladno odluci Predsjedništva BiH o veličini i strukturi OSBiH (br. 01-414-6/04 od 24. ožujka 2004.), definiran je godišnji contingent regruta od 12.600, i to do 8.400 u VF i do 4.200 u VRS.

Sastav bh. policije predstavljen je u Funkcionalnom pregledu policijskih snaga u BiH, koji je Ministarstvo pravde BiH, uz finansijsku potporu EU, objavilo srpanja 2004. godine.⁵³ Podaci u narednoj tabeli vrijede za 2003. godinu.

*Tabela 8.1: Sastav policijskih snaga iz 2003. godine*⁵⁴

Policijske snage	Bošnjaci %	Srbi %	Hrvati %	Ostali %	Žene %
FBiH	48,34	9,43	41,28	0,99	5,44
RS	5,02	94,11	0,66	0	2,70
D. Brčko	40	14,7	44,6	0,7	2,95

U ovom pregledu posebno se napominje da su policije s najvećim stupnjem multietničnosti u Distriktu Brčko i u Mostaru, gdje ne prevladava ogromna većina jedne etničke grupe. Za Mostar se navodi da ima 42,7% Bošnjaka, 48,4% Hrvata, 8,5% Srba, te 0,37% ostalih. Ostale policije su manje-više etnički homogene. Snage s najvećim stupnjem monoetničnosti su u Ljubuškom, gdje sa čak 99,2% prevladavaju kadrovi hrvatske nacionalnosti. U policiji Republike Srpske Srbi prevladavaju sa čak 94,11%.⁵⁵

Pri razmatranju ovih pokazatelja ne smijemo gubiti iz vida zahtjev da etnički sastav policije mora odgovarati etničkoj strukturi stanovništva iz 1991. godine. Evo usporedbe aktualnoga etničkog sastava policije sa sastavom stanovništva u tim područjima iz 1991. godine.⁵⁶

⁵⁰ Službeni podatak Federalnoga ministarstva obrane dobiven za potrebe ovoga istraživanja.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² Podatak dao Darko Brkan, koordinator Kampanje za prigovor savjesti.

⁵³ *Funkcionalni pregled policijskih snaga u BiH*, Ministarstvo pravde BiH, srpanj 2004., str. 63.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ Izvor podataka za 1991. godinu je OHR. Podaci su dostavljeni novinarima 31. siječnja 2005. pri predstavljanju izještaja Komisije za restrukturiranje policije i priložene mape sa devet policijskih regija i zasebnom Sarajevskom. Teritorij tih regija, kantona FBiH i cijele RS nije identičan, te podatke treba koristiti okvirno.

Tabela 8.2.a: Sastav policije po kantonima 2003. i stanovništva 1991.

Kanton	Bošnjaci %		Srbi %		Hrvati %		Ostali %	
	1991.	2003.	1991.	2003.	1991.	2003.	1991.	2003.
Tuzla	54	82	32	8	6	7	8	4
Zenica	56	71	18	6	16	18	10	4
Mostar	27	43	21	9	46	48	6	0,37
Bihać	66	86	28	11	3	3	3	0,20
Travnik	43	51	13	7	36	42	6	0,30
Livno	12	6	27	16	59	78	2	0,00
Ljubuški	n/a	1	n/a	0	n/a	99	n/a	0,00
Goražde	n/a	81	n/a	19	n/a	0	n/a	0,00
Orašje	n/a	14	n/a	11	n/a	75	n/a	0,00

Tabela 8.2.b: Sastav policije Sarajevskog kantona 2005. i stanovništva 1991.⁵⁷

Kanton	Bošnjaci %		Srbi %		Hrvati %		Ostali %	
	1991.	2005.	1991.	2005.	1991.	2005.	1991.	2005.
Sarajevo	48	73	29	11	7	8	6	8

Tabela 8.2c: Sastav policije RS 2003. i stanovništva 1991.

Nacionalnost %	1991.			2003.
	Banja Luka	Doboj	Foča	Rep. Srpska
Bošnjaci	22	38	51	5
Srbi	60	30	46	94
Hrvati	9	25	0	0,66
Ostali	9	7	3	0

Iz ovoga je vidljivo kako je u FBiH u većini kantona znatno manje Srba i *ostalih* nego što je na tim područjima bilo toga stanovništva 1991. godine. U RS je još drastičniji nedostatak policijaca koji nisu srpske nacionalnosti. Time se, dakle, ne ispunjava zahtjev da nacionalni sastav policije odgovara sastavu stanovništva iz 1991. godine. Treba, međutim, imati u vidu da to praktično i nije lako ostvarivo, s obzirom na znatno više homogeniziran nacionalni sastav stanovništva u odnosu na period prije rata. Problem je i to što službeni podaci o današnjoj strukturi stanovništva ne postoje, jer nakon 1991. nije obavljen novi popis stanovništva.

Kada se radi o zastupljenosti žena u policiji, Orašje je na prvome mjestu sa 10,5% žena, a zatim slijedi Goražde sa 9,5%. Žene sačinjavaju 8,3% ukupnih policijskih snaga u BiH, a većina bi policijskih uprava trebala povećati zastupljenost žena. Međunarodna policija UN (IPTF) tijekom svoga mandata upućivala je vlasti FBiH i RS da na svoje entitetske policijske akademije primaju veći broj žena. Kao ni u Oružanim snagama BiH, ni u policiji se ne vodi evidencija o socijalnim grupama kojima pripadaju obitelji iz kojih potječu njihovi pripadnici. *Netto* osnovna mjesecna plaća varira između 340 KM u RS i 1.259 KM u Distriktu Brčko.

Prema službenim podacima DGS-a od 1. lipnja 2005. godine,⁵⁸ ova služba ima ukupno 2.040 uposlenih. Među njima je 1.888 policijskih službenika, 32 državna službenika, te 120 namješteni-

⁵⁷ Iz nepoznatog razloga spomenuti *Funkcionalni pregled policijskih snaga u BiH* ne navodi podatke za Sarajevo u 2003. Stoga su ovdje korišteni podaci za 2005. dobiveni za potrebe ove analize od Ureda za odnose s javnošću MUP-a Sarajevskog kantona, krajem listopada 2005.

⁵⁸ Službeni podaci DGS-a dobiveni za potrebe ovog istraživanja.

ka. Od toga je 846 Bošnjaka ili 41,47%, 686 Srba ili 33,62%, 488 Hrvata ili 23,2 9%, te 20 iz reda ostalih naroda ili 0,98%. Nacionalna struktura svih zaposlenih približno odgovara nacionalnoj strukturi prema popisu stanovništva BiH iz 1991. godine, a to je 41% Bošnjaka, 32% Srba, 24% Hrvata i 3% iz reda ostalih naroda. Od ukupnoga broja uposlenih, s visokom stručnom spremom ih je 175, s višom spremom je 145, sa srednjom stručnom spremom 1.717, a s nižom stručnom spremom ih je troje. Prosječna plaća u DGS je 831,49 konvertibilnih maraka (KM).⁵⁹

Kako bi se podaci o plaćama vojnika i službenika u ovim službama mogli sagledati u kontekstu općeg stanja u BiH, treba primijetiti da je prema podacima entitetskih zavoda za statistiku,⁶⁰ prosječna *netto* plaća u FBiH 547 KM, a u RS je 452 KM. Na temelju toga se može općenito kazati da je socijalni status vojnika i policajaca približan prosjeku u društvu, s tim što je u DGS-u taj status nešto povoljniji.

U pogledu drugih aspekata socijalnog sastava vojnih i sigurnosnih struktura, usporedbu nije moguće napraviti s obzirom na to da aktualni podaci o sastavu stanovništva zvanično ne postoje, jer je posljednji popis stanovništva obavljen 1991. godine.

8.4. Koliko je zemlja slobodna od djelovanja paravojnih jedinica, privatnih vojski i mafije?

8.4.1. Zakoni

Vojne i policijske snage

Članak 3. Zakona o obrani BiH iz 2003. godine precizira da OSBiH uključuju VF i VRS. U Članku 4. navodi se da se vojnim snagama smatraju sve formacije i postrojbe organizirane od državnih ili entitetskih institucija BiH. Vojne snage ne mogu biti organizirane, obučavane, opremljene ili mobilizirane na teritoriju BiH, osim u skladu s ovim zakonom.⁶¹

Kao članica OSCE-a, BiH je i potpisnica Kodeksa ponašanja glede vojno-političkih aspekata sigurnosti. Članak 21. ovoga Kodeksa precizira da će svaka država sudionica u svako doba omogućiti i održati djelotvorno upravljanje i nadzor svojih vojnih, paravojnih i sigurnosnih snaga od strane ustavno postavljenih vlasti koje imaju demokratski legitimitet. Prema definiciji iz ovoga Kodeksa, paravojnim snagama podrazumijevaju se i snage unutarnje sigurnosti, kao i obavještajnih službi.

Za ovo pitanje važno je što je provedbu vojnoga dijela Daytonskog sporazuma (Aneks 1-A) nadgledao SFOR, a sada EUFOR. Sa svojih 7.000 vojnika, međunarodne mirovne snage i dalje su prisutne širom BiH, te sukladno Aneksu 1-A striktno nadgledaju djelovanje svake oružane sile u BiH. Prema Aneksu 1-B, teško naoružanje nadgleda OSCE sukladno Sporazumu o subregionalnoj kontroli naoružanja,⁶² koji proistječe iz članka II. ovoga Aneksa. Slično, rad policijskih snaga u BiH nadgledala je Međunarodna policija UN (IPTF), a nakon 1. siječnja 2004. Policijska misija Europske unije (EUPM).⁶³

Prema Članku 3. Aneksa 1-A Daytonskog sporazuma, sve snage u BiH koje nisu lokalnoga porijekla morale su se u roku od 30 dana povući zajedno sa svojom opremom s teritorija BiH. Nadalje, sve snage koje ostaju na teritoriju BiH moraju postupati sukladno teritorijalnoj cjelovitosti, suvereni-

⁵⁹ Ovako konkretnе brojke autoru nisu uspjeli dostaviti iz SIPA-e i OSA-e.

⁶⁰ www.fzs.ba i www.rzs.rs.ba

⁶¹ Službeni glasnik BiH broj 43/03.

⁶² <http://www.oscebih.org/documents/11-cro.pdf>

⁶³ Aneks 11. Daytonskog sporazuma.

tetu i političkoj neovisnosti BiH. Iz BiH su se morale povući i sve strane snage, uključujući pojedine savjetnike, borce za slobodu, instruktore, dobrovoljce i osoblje iz drugih država.

Pravni okvir i pravosude

Glede borbe protiv organiziranog kriminala, BiH je preuzeala brojne pravne i političke obveze na međunarodnoj i regionalnoj razini. U prosincu 2000. godine BiH je potpisala Konvenciju Ujedinjenih naroda protiv međunarodnoga organiziranog kriminala (Konvencija iz Palerma) i njezin Protokol o sprječavanju, smanjenju i kažnjavanju trgovine ljudima, te Protokol protiv krijumčarenja imigranata kopnom, zrakom i morem. Tada je potpisala i Deklaraciju za borbu protiv trgovine ljudima u Jugoistočnoj Europi. Konvencija iz Palerma i njezina dva protokola ratificirani su u veljači 2002. godine. BiH je ratificirala i Kaznenopravnu i građanskopravnu konvenciju Vijeća Europe protiv korupcije, a donošenjem Kaznenoga zakona (KZ) BiH, KZ FBiH, KZ RS i KZ Distrikta Brčko u BiH postavljena je osnova za gonjenje i kažnjavanje za kaznena djela organiziranog kriminala. BiH je 16. rujna 2005. godine potpisala i Konvenciju Ujedinjenih naroda protiv korupcije, sukladno odluci koju je 1. rujna 2005. donijelo Predsjedništvo BiH.

Zanimljivo je da na razini države ne postoji zakon koji regulira posjedovanje oružja. U FBiH su ti zakoni na razini kantona, a u RS je na snazi Zakon o oružju i municiji.⁶⁴ Zakonima su zabranjena oružja *duge cijevi* poput vojnih automatskih pušaka, a posjedovanje posebnih lovačkih oružja ograničeno je na članove lovačkih društava.

Rad zaštitarskih tvrtki u FBiH je reguliran Zakonom o agencijama za zaštitu ljudi i imovine.⁶⁵ Odobrenja za rad zaštitarskim tvrtkama u FBiH izdaju kantonalna ministarstva unutarnjih poslova (deset kantona). Ministarstvo unutarnjih poslova FBiH⁶⁶ ne posjeduje podatke o tomu koliki broj ovakvih firmi djeluje u FBiH.⁶⁷

Policijska akademija Federalnoga MUP-a obavlja edukaciju i izdavanje certifikata svim osobama koje će se angažirati u organizacijama što se bave poslovima zaštite imovine i lica na teritoriju FBiH.⁶⁸ U RS ove tvrtke tretira Zakon o agencijama za obezbjedenje lica i imovine i privatnoj detektivskoj djelatnosti.⁶⁹ One se za obavljanje djelatnosti osiguranja osoba i imovine mogu registrirati kod nadležnog suda na temelju odobrenja Ministarstva unutrašnjih poslova RS. Prema službenim podacima ovoga ministarstva, u RS je registrirano osam ovakvih agencija.⁷⁰ U oba ova entitetska zakona navodi se da osoba koja se bavi ovom djelatnošću, pored ostalog, ne smije biti osuđivana za kazneno djelo.

Što se tiče pravosuđa, odlukom Visokog predstavnika od 6. kolovoza 2002. godine donesen je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Sudu BiH, gdje se u članku 6. regulira uspostavljanje posebnoga vijeća za organizirani kriminal, privredni kriminal i korupciju pri Kaznenom odjeljenju Suda BiH.⁷¹ U ožujku 2003. godine Visoki predstavnik nameće i Kazneni zakon BiH, Zakon o provođenju kaznenog postupka i novi Zakon o zaštiti svjedoka. Izmjene Zakona o provođenju kriminalističkog postupka značile su da su istražne radnje sada u odgovornosti tužitelja, a ne

⁶⁴ Službeni glasnik RS br. 25/04, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o oružju i municiji.

⁶⁵ Zakon o agencijama za zaštitu ljudi imovine, www.fbihvlada.gov.ba/bosanski/zakoni/2002/zakoni/52_bos.htm

⁶⁶ Službeni naziv: Federalno ministarstvo unutarnjih poslova.

⁶⁷ Podatak dobiven iz Odjeljenja za odnose s javnošću Kabineta ministra FMUP-a.

⁶⁸ Prema službenim podacima FMUP-a, dobivenim za potrebe ovoga istraživanja, do 15. lipnja 2005. na Policijskoj akademiji je izdat 191 certifikat za obavljanje poslova *odgovorne osobe*, 180 certifikata za obavljanje poslova *tehničke zaštite* i 2.975 certifikata za obavljanje *fizičke zaštite*.

⁶⁹ Službeni glasnik RS br. 50/02.

⁷⁰ Službeni podatak MUP-a RS dobiven u srpnju 2005. za potrebe ovoga istraživanja.

⁷¹ Za detalje vidi www.ohr.int/print/?content_id=27649

istražnog suca.⁷² Sukladno tome tužitelj, koji je i sam strana u sudskom postupku, više ne mora od istražnog suca tražiti odobrenje za provođenje istrage.

8.4.2. Implementacija i negativni indikatori

Bosna i Hercegovina je usvojila odgovarajuću strategiju borbe protiv korupcije i organiziranog kriminala tako što je donijela Akcijski plan za borbu protiv korupcije, te Nacionalni akcijski plan borbe protiv organiziranog kriminala.⁷³ BiH redovito sudjeluje i na radnim sastancima zemalja Jugoistočne Europe u radnim grupama Anti-korupcijske inicijative Pakta stabilnosti (SPA) i Inicijative Pakta stabilnosti protiv organiziranog kriminala (SPOC), kao i u Grupi zemalja protiv korupcije (GRECO).⁷⁴

S obzirom na nazočnost EUFOR-a i njegove stalne nenajavljenе inspekcije ne samo vojnih institucija nego i privatnih firmi⁷⁵ (po zahtjevu visokog predstavnika), vrlo je malo vjerljiva aktivnost eventualnih paravojnih jedinica ili pak *privatnih vojski*.⁷⁶

Međutim, podaci EUFOR-a, koji periodično prikuplja nelegalno naoružanje od građana koji su ga voljni dobrovoljno predati (uz amnestiju od sankcije zbog njegova posjedovanja),⁷⁷ pokazuju kako se značajna količina oružja još nalazi u rukama građana. Tako je od otpočinjanja misije EUFOR-a 1. prosinca 2004. do kraja svibnja 2005. godine EUFOR od građana dobrovoljaca prikupio, primjerice, 3.744 komada maloga naoružanja, 7.587 ručnih bombi i 432 različite mine.⁷⁸

Funkcionalni pregled policijskih snaga u BiH, koji je srpnja 2004. godine objavilo Ministarstvo pravde BiH uz finansijsku potporu EU, navodi da se među sustavnim problemima u ovoj oblasti nalazi komplikirana organizacija policije na tri razine: na razini kantona u FBiH i centara javne bezbjednosti u RS, zatim na razini entiteta, te na razini države.

Takoder, Izvješće navodi kako je plaća pojedinačnih policijskih službenika često suviše mala da bi se privukli i zadržali kvalitetni suradnici. Ne postoji državna platna shema, koja bi u cijeloj zemlji povezala osnovnu plaću s odgovarajućom kategorijom službenika ili činom u policiji i DGS-u. Izražen je snažan disparitet plaća u različitim službama, a postojeća platna struktura je komplikirana i neujednačena, kako za postojeće službenike tako i za one koji tek treba da izgrade svoju profesionalnu karijeru. U tome se izvješće navodi da *netto* mjesečna plaća varira između 340 KM u RS i 1.259 KM u Distriktu Brčko. Ovo stvara nezadovoljstvo, izaziva stres zbog dodatnih poslova, te povećava šanse za korupciju, zaključuje Izvješće.⁷⁹

Po samoj prirodi stvari, djelovanje mafije nije otvoreno javnosti, ali su česti novinski članci koji spominju *sarajevsku mafiju*, *sandžačku mafiju*, *albansku mafiju* i druge.⁸⁰ Različite mafije igraju na kartu političke, organizacijske, policijske i medijske rascjepkanosti cijele regije.⁸¹

⁷² *Trafficking in Human Beings in South-Eastern Europe*, UNDP, studeni 2003, str. 110.

⁷³ Informacija o radu Tužiteljstva BiH i primjeni zakona u 2003. Tužiteljstvo BiH, travanj 2004., str.14.

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ Dana 6. travnja 2001. SFOR je sa Financijskom policijom FBiH izvršio pretres Hercegovačke banke u Mostaru, zbog «pomaganja paralelnih struktura vlasti», nakon čega je upravu bankom, prema odluci Visokog predstavnika, preuzeila medunarodna upraviteljica. Vidi: «SFOR Supports HR's action on Hercegovacka banka,» SFOR Informer, na www.nato.int/sfor/indexinf/111/s111p08a/t0104188a.htm

⁷⁶ Dobar primjer je akcija u kojoj je EUFOR krajem srpnja 2005. nenajavljen napravio inspekciju u prostorije više zaštitarskih tvrtki širom BiH. Pretres je obavljen 28. srpnja 2005. u prostorijama tvrtke Puma Buntić Security u Mostaru, Širokom Brijegu, Čapljini i Stocu, zatim firme Sektor Security u Banjoj Luci, Prijedoru i Gradiški, te firme Sword Security u Sarajevu, o čemu su sutradan javile sve dnevne novine u BiH.

⁷⁷ Akcije poznate pod nazivom Žetva.

⁷⁸ Zvanični podatak EUFOR-a dobiven za potrebe ovoga istraživanja.

⁷⁹ *Funkcionalni pregled policijskih snaga u BiH*, bosansko izdanje, str.9.

⁸⁰ «Albanci protiv Sarajlija iz Sandžaka» *Slobodna Bosna*, 5. svibanj 2005., str.22.

⁸¹ *Ibid.*

Prema nekim tvrdnjama, albanska mafija uređuje *kadrovsu politiku* kriminalnog podzemlja ne samo u Makedoniji i Srbiji nego i u BiH, Hrvatskoj i Sloveniji.⁸² Pošiljke droge idu iz Turske preko Sandžaka, sjeverne Crne Gore ka Bosni i Hrvatskoj, velikim lukama, i dalje ka Zapadu. Drugi način prebacivanja droge je auto-putovima prema Sloveniji i Zapadnoj Europi.

Pojedini analitičari navode kako na Balkanu postoji pet poslova organiziranog kriminala,⁸³ što se odnosi i na BiH. Prije svega, trgovina ljudima - 20.000 ljudi se trenutno krijumčari kroz tajne kanale preko prostora bivše SFRJ; najčešće su u pitanju ženske osobe radi prostitucije.

Druga pojava je krijumčarenje ukradenih automobila, koja se naročito razvila prije nekoliko godina.⁸⁴ Potom se navodi trgovina oružjem i narkoticima (pored heroina, preko Crne Gore na Balkan ulazi i kokain). Peti oblik organiziranog kriminala je trgovina akciznim robama: tamo gdje se ne proizvode npr. cigarete i viski, ta roba se krijumčari.

Glede samih pokazatelja s terena, kako je teško dati nedvosmisleno jasnu procjenu koji je zapravo opseg organiziranog kriminala u Bosni i Hercegovini. Sam zapovjednik EUFOR-a (tada britanski general-major David Leakey), koji je počeo učestalo EUFOR-ove vojnike *zapošljavati* u zoni granice, na podršci lokalnoj policiji, DGS-u i Upravi za indirektno oporezivanje, a po prirodi stvari bi morao raspolažati podacima kako domaćih tako i međunarodnih izvora, javno je kazao da ni on sam ne može iznijeti taj podatak i dati točnu sliku toga stanja. General je istaknuo kako je domaća policija učinkovita u borbi protiv kriminala na lokalnoj razini, ali nije strukturirana da se na koordiniran način suprotstavi organiziranom kriminalu čije mreže djeluju širom zemlje.⁸⁵

Naglasio je i da organizirani kriminal djeluje i unutar paralelnih struktura, koje prevarama oduzimaju vlastima velike sume prihoda. Neke od kriminalnih mreža su iste organizacije koje prikupljaju sredstva za podršku i zaštitu optuženih za ratne zločine. General je također spomenuo i nedavno istraživanje javnog mnjenja, prema kojemu osam od 10 građana BiH vjeruje kako organizirani kriminal i korupcija utječu na njihov svakodnevni život, dok su trgovina drogom, provale i korupcija navedene kao glavne kriminalne aktivnosti.

Prema podacima DGS-a i Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH, tijekom 2000. godine je bilo 50.000 registriranih slučajeva nelegalnog prelaska bh. granice. Broj je prepovoljen u 2001. godini, a naredne, 2003. godine, taj je broj pao na 10.000. Nelegalni imigranti su u početku najčešće bili Turci, Iranci, Iračani i Kinezi, a u 2002. godini više je bilo Albanaca iz Srbije i Crne Gore, te osoba rumunske, moldavske i ukrajinske nacionalnosti.⁸⁶

Zbog ilustracije razmjera organiziranog kriminala u BiH, valja spomenuti godišnja izvješća Tužiteljstva BiH. Iskustva Tužiteljstva BiH ukazuju na to da organizirani kriminal, uz korupciju, u BiH ne predstavlja ništa manju opasnost nego u ostalim dijelovima svijeta.⁸⁷ Načini i mehanizmi kontrole organiziranog kriminala, čiji oblici postaju visokosofisticirani, u BiH su još uvijek neučinkoviti i spori jer, općenito, nema djelotvorne koordinacije u sustavu kontrole kriminala.

⁸² Marko Nicović, član Borda direktora Međunarodne policijske organizacije sa sjedištem u New Yorku, nekadašnji šef Beogradske policije, a danas ugledni odvjetnik.

⁸³ Iz neobjavljenog razgovora novinara *Oslobodenja* Dragana Pavlovića s Markom Lopušinom, autorom knjige *Albanska mafija*, obavljenog tijekom lipnja 2005.

⁸⁴ Prema Lopušinu: «U ovaj oblik organizovanog kriminala poprilično su bile upletene policije bivših republika SFRJ. Jedan pokojni srpski general se hvalio da je on uvezao oko 1.500 ukradenih vozila koji su prodavani po 3.000 DM. Poslije je taj general pisao uredbu da se ta vozila moraju preregistrovati svakih šest mjeseci. Preregistracija košta 500 DM. Po jednom vozilu godišnje se, dakle, plaćalo 1.000 DM. Kad se to pomnoži sa 150.000 dobije se 1.500.000 KM živog novca koju je auto-mafija stavila u džep državi.»

⁸⁵ Novinarska zabilješka autora na press konferenciji generala Leakeya 24. svibnja 2004. Također vidi transkript uvodne izjave na www.eusforbih.org/press/p050524a.htm

⁸⁶ *Trafficking in Human Beings in South-Eastern Europe*, UNDP, studeni 2003., Str. 106.

⁸⁷ Informacija o radu Tužiteljstva BiH i primjeni zakona u 2003., Tužiteljstvo BiH, travanj 2004., str.14.

Komunikacija u razmjeni informacija na entitetskom nivou je minimalna, ali je osjetno porasla uspostavom Tužilaštva BiH. Iskustva Tužilaštva ukazuju na činjenicu da je organizirani kriminal u BiH uveliko povezan sa organiziranim kriminalom u susjednim i drugim državama. U tom smislu, odredena krivična djela organiziraju i izvršavaju grupe ljudi čiji su pripadnici državljanji BiH, najvećim dijelom i državljanji susjednih i drugih država, što uveliko otežava efikasnost otkrivanja krivičnih djela i istrage po otkrivenim krivičnim djelima. Ovaj problem je najizraženiji kod krivičnih djela trgovine ljudima, krijumčarenja ljudima, nedozvoljene trgovine drogom, krivotvorenja novca i drugih djela. Teritorija BiH se koristi i kao mjesto izvršenja djela i kao tranzitno područje prema drugim državama.

Podaci kojima raspolaže Tužilaštvo BiH ukazuju i na činjenicu da je organizirani kriminal na području Bosne i Hercegovine organiziran na način da pripadnici organiziranih grupa sa prebivalištem na području oba entiteta i Distrikta Brčko zajednički djeluju na različitim područjima BiH. Pri tome dolazi do ispreplitanja nadležnosti organa kod otkrivanja takvih krivičnih djela i kod procesuiranja istih. Uslijed, očigledno, nedovoljne i neadekvatne suradnje svih organa, kako na nivou kantona tako i na nivou entiteta i Distrikta Brčko, vođenje istraga je otežano i složeno.⁸⁸

Prema Informaciji o stanju sigurnosti u prvih šest mjeseci 2005. godine, koju je Ministarstvo sigurnosti BiH dostavilo Parlamentarnoj skupštini BiH u rujnu 2005., sigurnosna situacija stagnira, ili je u nekim segmentima bolja nego u prvih šest mjeseci 2004. godine, usprkos činjenici da je «2005. godine ekonomsko-politička situacija u BiH teža nego prošle godine». U Informaciji se konstatira kako je to dobrim dijelom rezultat i konsolidacije organa sigurnosti i pojačanog rada u njima. Napominje se i da se bolje registriraju i prate migracijska kretanja; broj ilegalnih migranta, kao i pojavnii oblici, imaju stalni trend opadanja, veći je ukupan broj poduzetih mjera za povrede propisa, koji reguliraju oblast kontrole prelaska i nadzora državne granice.

Iz domena kriminaliteta u oblasti krivičnih djela neovlaštene proizvodnje i stavljanja u promet opojnih droga, te posjedovanja i omogućavanja uživanja opojnih droga, i u oblasti protiv opšte bezbjednosti ljudi i imovine, zabilježen je porast krivičnih djela u BiH za 38,69%, upoređujući s istim periodom iz 2004. godine. Iz oblasti privrednog kriminaliteta porast je zabilježen u Republici Srpskoj, ali je stepen otkrivenosti, što se tiče policijskih organa, takođe u uzlaznoj putanji i daje sve bolje rezultate. Međutim, procesuiranje učinjenih krivičnih djela još uvijek ide sporo i ne daje zavidne rezultate.

Značajno je napomenuti da problemu prostitucije i trgovine ljudima, i pored toga što ne predstavlja problem koji ima alarmantne razmjere, treba posvetiti posebnu pažnju. Razlog za to je što je sve više državljanke BiH i djece postalo predmet prostitucije i trgovine. Kao jedan od ključnih razloga navode se droga i nezaposlenost, kao i sve veća ukupna socijalna ugroženost stanovništva... Takođe, izražen je auto-kriminal, odnosno krada automobila, koji sve više poprima međudržavni i međuentitetski karakter.⁸⁹

Posebnu težinu u ovoj problematici ima Izvještaj o napretku u 2005. za Bosnu i Hercegovinu, kojeg je početkom studenog 2005. izdala Europska komisija. Izvještaj navodi da je BiH postigla izvjestan napredak u borbi protiv pranja novca⁹⁰. Navodi se kako je Zakon o prevenciji pranja novca usvojen srpnja 2004 i stupio na snagu prosinca iste godine, što predstavlja korak naprijed, ali nedovoljan prema usvajanju relevantnih pravila EU, uključujući i standarde Radne grupe za finansijske akcije (Financial Action Task Force). Na primjer, iako je borba protiv pranja novca visoko na dnevnom redu politike, vladine transakcije su izuzete iz ove legislativa. Nadalje, hvali

⁸⁸ Ibid.

⁸⁹ Informacija o stanju bezbjednosti u BiH u prvih šest mjeseci 2005. godine, srpska verzija, str.28, koju je Ministarstvo sigurnosti BiH dostavilo Parlamentarnoj skupštini BiH u rujnu 2005.

⁹⁰ *Bosnia and Herzegovina 2005 Progress Report*, kojeg je 9. studenog 2005. u Bruxellesu izdala Europska komisija. Izdanje na engleskom, str.62.

se činjenica da je SIPA oformila jedinicu za praćenje novčanih transakcija, koja je u lipnju 2005 postala punopravni član međunarodne grupe Egmont te počela dobijati izvještaje od drugih zemalja-članica.

Za borbu protiv trgovine drogom, Izvještaj navodi kako 80 posto heroina za tržište zapadne Europe ide balkanskom rutom koja prolazi i kroz BiH⁹¹. Zakon o prevenciji narkotika još nije usvojen, a nije ni uspostavljen ureda za borbu protiv trgovine narkoticima. Navodi se kako je ovaj kriminal u porastu te da ima indicija da se u BiH počinju proizoditi i sintetičke droge. Za borbu protiv organiziranog kriminala navodi se da neki napredak jest postignut.

Pravni okvir je uspostavljen, a BiH je potpisnica glavnih međunarodnih konvencija na tom polju. U ovom periodu bilo je uspješnih tužbi protiv osoba umješanih u organizirani kriminal, uključujući i visokopozicionirane političare. BiH je napravila dalji napredak u provedbi Akcijskog plana protiv organiziranog kriminala koji je bio predstavljen ministrima EU u prosincu 2003. Međutim, mogućnosti postojećeg pravnog okvira nisu uvijek iskorištene u potpunosti. Na primjer, mogućnost oduzimanja imovine nakon presude za sada nije korištena. Takoder treba naglasiti da je organizirani kriminal i dalje glavna prijetnja BiH u pogledu sigurnosti i stabilnosti.⁹²

Kad su u pitanju mafija i organizirani kriminal, vrijedno je spomena da od prije nekoliko godina u sastavu MUP-a RS postoje uredi za pritužbe građana, a slično je i u FBiH, gdje građani na ulazima u policijske objekte imaju sandučiće u koje mogu anonimno dostaviti pismene pritužbe. Od ožujka 2004. EUPM je u svome sjedištu u Sarajevu uspostavio telefonsku liniju *Krimolovci*, koja građanima omogućava besplatne, anonimne pozive u svezi s potencijalnim kaznenim djelima. Prema podacima EUPM-a, tijekom prva tri mjeseca postojanja operateri ove linije - lokalni policajci - primili su 1.734 poziva, od kojih je u 675 slučajeva poduzeta akcija poput uhićenja, zapljene narkotika i povrata ukradene imovine. Većina poziva odnosila se na prekršaje u svezi s drogom i oružjem, kradom i privrednim kriminalom.⁹³

Navedeno ukazuje da je iznimno mala vjerojatnoća u BiH da se organiziraju nekakve nelegalne paravojne formacije. Ali, pogotovo imajući u vidu složenu zakonsku regulativu, ne smije se zanemarivati nadzor privatnih zaštitarskih tvrtki. Predstavljena razvijenost korupcije i organiziranog kriminala, te manjkavosti sigurnosnih službi, koje su još u razvoju, ukazuju na značajnu mogućnost djelovanja mafije.

8.5. Koje se mjere - ako ikakve - poduzimaju da se riješe javno identificirani problemi na ovom polju, i koji stupanj političkog prioriteta i javne podrške one imaju?

Reforma obrane

Osobito u posljednje dvije godine, na polju obrambenog sustava dogodile su se značajne promjene, koje je inicirala međunarodna zajednica na čelu s Uredom Visokog predstavnika (OHR). Pored učestalih periodičnih smanjenja entitetskih vojski, kako bi one postale financijski više priuštive, OHR je 2003. godine osnovao Komisiju za reformu obrane, s američkim stručnjakom na čelu, kako bi se vrhovna odgovornost za obrambeni sustav konačno stavila na razinu države.⁹⁴ To je bio i jedan od ključnih preuvjeta koje je trebalo ispuniti kako bi kandidaturu BiH za

⁹¹ Ibid. str. 63.

⁹² Ibid., str. 64.

⁹³ «Nova vruća linija pomaže policiji BiH u borbi s kriminalom» *SE Times*, 8. srpanj 2004., www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/hr/document/setimes/features/2004/07/040708-ANTONIO-001

⁹⁴ Odluka Visokoga predstavnika od 9. svibnja 2003. www.ohr.int

pristup NATO-ovom programu Partnerstvo za mir (PfP) učinila realnijom. Komisija je u 100 dana svoga rada izradila preporuke, koje su rezultirale usvajanjem prvoga državnog Zakona o obrani BiH krajem te godine.

Po zahtjevu visokog predstavnika,⁹⁵ u ljeto 2005. godine Komisija za reformu obrane BiH predala je svoje drugo izvješće s preporukama za izmjene Zakona o obrani BiH, te izradu Zakona o službi u OSBiH.⁹⁶ Parlamentarna skupština BiH je nakon entitetskih parlamenata ubrzo usvojila ove preporuke, koje provedbom od 1. siječnja 2006. treba da rezultiraju ukidanjem entitetskih ministarstava obrane i podvojenosti linije zapovijedanja na operativnu i administrativnu.

Nakon incidenta s polaganjem zakletve u VRS, ministar obrane BiH je u svojstvu supradsjedatelja Komisije za reformu obrane zadužio pravnu radnu grupu da izradi propise o vojnoj disciplini u OSBiH (Članak 73. Zakona o obrani BiH iz 2003. godine), u kontekstu izrade Nacrtu zakona o službi u OSBiH. Propisi o vojnoj disciplini uređivat će sva relevantna pitanja, uključujući i nadležnosti svih razina zapovijedanja o pitanju poduzimanja stegovnih mjera. Ovi propisi stupaju na snagu istodobno kada i Zakon o službi u OSBiH.⁹⁷ Također, ministar je unutar Komisije pokrenuo i postupak izrade propisa o načinu održavanja ceremonija davanja svečane prisege pripadnika OSBiH.

Od 1. siječnja 2006. godine definitivno se ukida obveza služenja vojnoga roka i formira se potpuno profesionalna vojska.⁹⁸ Preporučujući uvođenje potpuno profesionalne vojske u BiH i ukidanje obvezu služenja vojnoga roka, Komisija za reformu obrane drži da će se time prevazići i navedeni incidenti na ceremonijama davanja prisege.⁹⁹

I prije novih zakona zapovjednik EUFOR-a i zapovjednik NHQS-a su, na temelju ovlasti iz Aneksa 1-A Daytonskog sporazuma, 3. lipnja 2005. smijenili načelnika Generalštaba VRS, te raspustili aktualnu klasu regruta i favorizirali preporuku državnoga ministra obrane da se 2005. godine vojni obveznici više i ne pozivaju na služenje vojnog roka.¹⁰⁰

Nakon navodnoga otkrića da su elementi VRS pomagali haškom bjeguncu da se skriva u vojnom objektu kod Han-Pijeska, državni ministar obrane naredio je više mjera. Kako bi se spriječilo dalje pomaganje osobama optuženim za ratne zločine, naredio je provjeru vojnoga osoblja u VRS radi potvrde da osobe umiješane u pomaganje haškim bjeguncima nisu u vojnoj službi; naredio je i provođenje temeljnih sigurnosnih provjera osoblja uključenog u čuvanje osjetljivih vojnih lokacija, te pečaćenje nepotrebnih podzemnih vojnih objekata; naredio je provođenje koncepta vojno-obavještajnih poslova po prijedlogu Komisije za reformu obrane iz 2004. godine, uspostavljanje finansijske revizije Ministarstva obrane BiH (MOBiH), te utvrđivanje koncepta vojne policije OSBiH.¹⁰¹

Od 1. siječnja 2006. na snazi je i samo jedan vojni proračun za cijelu državu. Do kraja ljeta ili početka jeseni 2006. treba potpuno provesti novi ustroj, prema kojem u OSBiH postoje tri

⁹⁵ Odluka s kraja 2004. kojom se produljuje mandat Komisiji za reformu obrane http://www.ohr.int/decisions/state_mattersdec/default.asp?content_id=33883

⁹⁶ Izvještaj Komisije za reformu obrane 2005. OSBiH: *Jedna vojna sila za 21. stoljeće*, iz rujna 2005.

⁹⁷ Dopunski izvještaj o provedenoj istrazi o vanrednom dogadaju tokom polaganja zakletve u kasarnama na Manjači i Bileći 16. aprila 2005. koji je MOBiH dostavilo medijima 5. svibnja 2005.

⁹⁸ Izvješće Komisije za reformu obrane 2005. OSBiH: *Jedna vojna sila za 21. stoljeće*, iz rujna 2005, hrvatsko izdanje, str.6.

⁹⁹ Saopćenje EUFOR-a i NHQS-a od 3. lipnja 2005. www.euforbih.org/press/p050603a.htm

¹⁰⁰ Istog dana zapovjednik EUFOR-a je donio odluku kojom zabranjuje sudjelovanje predstavnika udrug ratnih veterana na vojnim ceremonijama. Odluka je trebala biti na snazi dok pravilnik koji regulira održavanje takvih ceremonija ne bude revidiran i ponovno napisan na državnoj razini. *Ibid.*

¹⁰¹ *Izvještaj o provedenoj istrazi za utvrđivanju sistemskih slabosti komande i kontrole OSBiH*, MOBiH ga je predstavilo novinarima 15. veljače 2005., str.2.

višenacionalne brigade, čiji će pješački bataljuni bili izdvojeni iz protokolarnih pukovnija, koje bi nastavljale vojne tradicije tri konstitutivna naroda i ratnih formacija Armije RBiH (ARBiH), Hrvatskoga vijeća obrane (HVO) i Vojske Republike Srpske (VRS). Vojska će biti potpuno profesionalna, veličine između 9.000 i 10.000 vojnika.¹⁰² No, za provedbu ove posljednje reforme obrane i kreiranje novoga ustroja s boljom kontrolom nad OSBiH biti će ključno i to da vojni proračun bude dostatan.

Parlamentarna Zajednička komisija za obrambenu i sigurnosnu politiku i nadzor rada obrambenih i sigurnosnih struktura na razini države još se uvijek educira paralelno uz rad. Njezini članovi često pohađaju međunarodne seminare o temama civilne kontrole nad oružanim snagama, uz podršku Misije OSCE u BiH.¹⁰³

Restrukturiranje policije

Cilj Komisije za restrukturiranje policije bio je stvaranje stručnog i političkog konsenzusa o ustroju policijskih snaga u BiH na način da se zadovolje tri temeljna načela EU: da potpuni nadzor nad policijom bude na razini države, da se policija oslobođi od političkog utjecaja te da lokalna policijska područja budu organizirana po načelu učinkovitosti (i stoga da prelaze međuentitetsku liniju). Za suzbijanje mafije i organiziranog kriminala posebno je važno dalje razvijanje SIPA-e. Konačnim političkim dogовором i parlamentarnim usvajanjem Sporazuma o reformi policije stvoreni su uvjeti kreiranja jedinstvenog policijskog sustava u BiH, u skladu s navedena tri načela EU, u narednih nekoliko godina.

Zanimljivo je da među mjerama koje treba poduzeti za poboljšanje sigurnosti Ministarstvo sigurnosti BiH u Informaciji o stanju sigurnosti u BiH u prvih šest mjeseci 2005. godine, među prve četiri od ukupno devet mjera, navodi sljedeće:¹⁰⁴

1. Potrebno je hitno donijeti Zakon o borbi protiv zloupotrebe droge i prekusora na državnoj razini (Zakon u parlamentarnoj proceduri).
2. Neophodno je veće angažiranje svih službi za provedbu zakona i tužiteljstva u vezi s auto-kriminalom, jer ovaj oblik poprima međudržavni i međuentitetski karakter.
3. Pojačati aktivnosti oko prikupljanja dokaza i rasvjetljavanja krivičnih djela iz oblasti ratnih zločina.
4. Naglasak u radu sigurnosnih segmenata dati borbi protiv korupcije i organiziranog privrednog kriminala, odnosno što prije implementirati Konvenciju UN-a protiv korupcije.

Reforma pravosuđa

Reformom pravosuđa nastoji se pravosude podići na standarde EU, boljom organizacijom i većim plaćama sudaca omogućiti smanjenje njihove podložnosti korupciji, te time učiniti pravosude uspešnijim i jačim u borbi protiv organiziranog kriminala i mafije.

Kad je u pitanju stupanj političkog prioriteta, činjenica je da se reforme obavljaju pod pritiskom OHR-a i neophodne realizacije mape puta za provedbu Studije izvodljivosti o približavanju EU, te su na visokom stupnju političkoga prioriteta, mada ne nužno voljom političkih aktera. Međutim, zbog činjenice da je jedva prihvatile načela za restrukturiranje policije i zahtjeva da

¹⁰² Informativni materijal o reformi obrane koji je Komisija za reformu obrane izdala 18. srpnja 2005., str.3.

¹⁰³ Zapažanja autora iz novinarskih kontakata s članovima Komisije.

¹⁰⁴ Informacija o stanju bezbjednosti u BiH u prvih šest mjeseci 2005. godine, srpska verzija, str.29., koje je Ministarstvo sigurnosti BiH dostavilo Parlamentarnoj skupštini BiH u rujnu 2005.

lokalna policijska područja prelaze međuentitetsku liniju, Narodna skupština RS pokazala je da su za nju prvi prioriteti očuvanje daytonskog ustroja zemlje i dalje postojanje Republike Srpske.¹⁰⁵ Relativni interesi entiteta tako su stavljeni iznad interesa države i svih njezinih građana.

Podrška javnosti različita je u FBiH i u RS. Iako na teritoriju cijele BiH još nije napravljena sveobuhvatna anketa podrške građana obrambenoj reformi i ulasku BiH u Partnerstvo za mir, spomenuti incidenti na Manjači i u Bileći mogu ukazati na to da je podrška u RS ipak manja od one u FBiH. Činjenica je da su regruti VRS do davanja prisege bili relativno kratko u sastavu VRS, pa se stoga može kazati da su tom prilikom iskazani stav donijeli *od kuće*.

Kratice

OSBiH – Oružane snage BiH

MOBiH – Ministarstvo obrane BiH

FMO – Federalno ministarstvo obrane

MORS – Ministarstvo odbrane Republike Srpske

VF – Vojska Federacije BiH

VRS – Vojska Republike Srpske

OHR – Office of the High Representative (Ured Visokog predstavnika međunarodne zajednice)

PIC – Peace Implementation Council (Vijeće za provedbu mira u BiH)

EUFOR – European Union Force (Snage Europske unije u BiH)

NHQSa – NATO Headquarters Sarajevo (Stožer NATO-a u Sarajevu)

NATO – North-Atlantic Treaty Organisation (Sjevernoatlantski savez)

PfP – Partnership for Peace (Partnerstvo za mir)

OSCE – Organization for Security and Cooperation in Europe (Organizacija za europsku sigurnost i suradnju – OESE)

SFOR – Stabilisation Force (Stabilizacijske snage)

IFOR – Implementation Force (Provedbene snage)

IPTF – International Police Task Force (Međunarodna policija UN)

EUPM – European Union Police Mission (Policijска misija EU)

DGS - Državna granična služba BiH

SIPA - State Investigation and Protection Agency (Državna agencija za istrage i zaštitu BiH)

OSA - Obavještajno-sigurnosna služba BiH

SPAI – Stability Pact Anti-corruption Initiative (Anti-korupcijska inicijativa Pakta stabilnosti)

SPOC – Stability Pact Initiative against Organized Crime (Inicijativa Pakta stabilnosti protiv organiziranog kriminala)

GRECO – Grupe d'Etats contre la Corruption (Grupa zemalja protiv korupcije)

¹⁰⁵ «Dolazi teško vrijeme za mene i Vladu RS, a najteže za SDS» *Oslobodenje*, 2. lipnja 2005., str.4.i5.

Bibliografija:

Izvješća i istraživanja

Institucija Ombudsmena FBiH. *Izvješće o stanju ljudskih prava u FBiH u 2002.* <<http://www.bihfedomb.org/bos/reports/2002/rpt2002mostar.htm>>. (svibanj 2005)

Ministarstvo obrane BiH. *Dopunski izvještaj o provedenoj istrazi o vanrednom događaju tokom polaganja zakletve u kasarnama na Manjači i Bileći dana 16. aprila 2005,* predočen medijima 5. svibnja 2005.

Ministarstvo pravde BiH. *Funkcionalni pregled policijskih snaga u BiH,* Ministarstvo pravde BiH, srpanj 2004.

UNDP - United Nations development Program. *Trafficking in Human Beings in South-Eastern Europe* UNDP, studeni 2003.

Tužiteljstvo BiH. Informacija o radu Tužiteljstva BiH i primjeni zakona u 2003. Travanj 2004.

Ministarstvo sigurnosti BiH. Informacija o stanju sigurnosti u BiH u prvih šest mjeseci 2005. godine. Ministarstvo sigurnosti BiH, rujan 2005.

Izborni zakon Bosne i Hercegovine <<http://www.izbori.ba/documents/IZBORNIZAKON%20BOSNE%20I%20HERCEGOVINE-HRV.pdf>>.

(svibanj 2005)

Novinski članci

«Sudenje za samoupravu odgodeno zbog Jelavića.» *Slobodna Dalmacija*, 13. siječnja 2005.

«Intoniranjem himne Hrvatske prekršen Zakon o odbrani BiH.» *Nezavisne novine*, 18. lipnja 2005.

«Zabranjivanje Lijepe naše zatrlo bi naš identitet.» *Oslobodenje*, 21. lipnja 2005.

«Albanci protiv Sarajlija iz Sandžaka.» *Slobodna Bosna*, 5. svibanj 2005.

«Dolazi teško vrijeme za mene i Vladu RS, a najteže za SDS.» *Oslobodenje*, 2. lipnja 2005.

«RS bi se mogao dogoditi 5. oktobar.» *Oslobodenje*, 18. svibnja 2005.

«Sudenje za samoupravu odgodeno zbog Jelavića.» *Slobodna Dalmacija*, 13. siječnja 2005.

«Četvrtina gradana u BiH strahuje od novog rata.» *Oslobodenje*, 25. lipnja 2005.

Tekstovi na Internetu

SFOR Informer. «What is the Office of the Inspector General?» <<http://www.nato.int/sfor/index-inf/86/whatins/t000427v.htm>>. (rujan 2005)

Bosnia.ba. «Jelavić i ostali se danas izjašnjavaju o krivici.» <<http://www.bosnia.ba/vijesti/index.php?sta=3&pid=6687>>. (rujan 2005)

Stranice entitetskih zavoda za statistiku: <<http://www.fzs.ba>> i <<http://www.rzs.rs.ba>>. (rujan 2005)

SFOR Informer. «SFOR Supports HR's action on Hercegovacka banka» <<http://www.nato.int/sfor/indexinf/111/s111p08a/t0104188a.htm>>. (rujan 2005)

SE Times. «Nova vruća linija pomaže policiji BiH u borbi s kriminalom.» 8. srpanj 2004., <<http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/hr/document/setimes/features/2004/07/040708-ANTONIO-001>>. (rujan 2005)

Saopćenja i službeni podaci navedenih službi

OHR

EUFOR

FMO

FMUP

DGS

MUPRS

MUP Kantona Sarajevo

Navodi pojedinaca

Boško Šiljegović, predsjedatelj Zajedničke parlamentarne komisije za nadzor rada službi obrane i sigurnosti,

Darko Brkan, koordinator Kampanje za prigovor savjesti,

Marko Lopušin, sigurnosni analitičar, autor knjige Albanska mafija

Marko Nicović, član Borda direktora Medunarodne policijske organizacije sa sjedištem u New Yorku.

Reference za pitanje 8.2

Zakon o obavještajno-sigurnosnoj službi Federacije Bosne i Hercegovine *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine* br. 23/02 od 07.06.2002. <http://www.fbihvlada.gov.ba/bosanski/zakoni/2002/zakoni/19_bos.htm>. (rujan 2005)

Zakon o obavještajno-bezbjednosnoj službi Republike Srpske *Službeni glasnik Republike Srpske* br. 21/98 i 17/99

Zakon o obavještajnoj i sigurnosnoj agenciji Bosne i Hercegovine *Službeni Glasnik Bosne i Hercegovine* br. 12/04 i 20/04.

Presuda Momiru Nikoliću na Međunarodnom sudu za krivično gonjenje lica odgovornih za teška kršenja međunarodnog humanitarnog prava počinjena na teritoriji bivše Jugoslavije od 1991. Predmet broj IT-02-60/1-S

ICG - International Crisis Group, Crisis Group Europe. *Bosnia's Stalled Police Reform: No Progress, No EU Crisis Group Europe Report N°164*. 6 rujan 2005. <<http://www.crisisweb.org>>. (rujan 2005)

ICG - International Crisis Group, Crisis Group Europe. *Policing The Police In Bosnia:A Further Reform Agenda ICG Balkans Report N° 130*, 10 svibanj 2002

Finansijska, organizaciona i administrativna procjena BiH policijskih snaga i Državne granične službe, konačni izvještaj, Sarajevo, 30. juli 2004. godine

Pregled rada Državne granične službe, Policijska misija EU u BiH, <<http://www.eupm.org/Clanci.asp?ID=66&lang=bos>>. (listopad 2005)

Commission of the European Communities. *Report of the Commission to the Council on the preparedness of Bosnia and Herzegovina to negotiate a Stabilisation and Association Agreement with the European Union* Brussels, 18.11.2003., COM(2003)692final

Odluka Visokog predstavnika o formiranju Komisije za rekonstrukciju policije *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 36/04.

Komisija za restrukturiranje policije Bosni i Hercegovini. *Konačni izvještaj o radu Komisije za restrukturiranje policije Bosne i Hercegovine*. <[http://www.eupm.org/Documents/Final%20PRC%20Report%20\(bos\).pdf](http://www.eupm.org/Documents/Final%20PRC%20Report%20(bos).pdf)>. (studen 2005)

Odluka Visokog predstavnika o formiranju Komisije za rekonstrukciju policije, *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* 36/04.

Vijeće Europske unije, press release broj 12515/05 (Presse 242), <<http://ue.eu.int/ueDocs/cms/Data/docs/pressData/en/gena/86441.pdf>>. (listopad 2005)

UN Vijeće sigurnosti. Rezolucija br. 1035(1995). Odluka Vijeća sigurnosti o osnutku International Police Task Force, od 21.12.2005.

Hitchner, R. Bruce. *Testimony to the Congress of the United States, House Committee on International Relations: The Status and Future of Governing institutions in Bosnia and Herzegovina and the Role of the International Community and United States*, str.2. <http://wwwc.house.gov/international_relations/109/hit040605.pdf>. (listopad 2005)

Komisija za reformu obrane *Put u Partnerstvo za mir* Izvješće Komisije za reformu obrane. Rujan 2003.

Zakoni i odluke

Daytonski mirovni sporazum 1995. <http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content_id=380>. (svibanj 2005)

Zakon o obrani BiH *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 43/03

Odluka OHR kojom se produžava mandat Komisiji za reformu obrane, <http://www.ohr.int/decisions/statemattersdec/default.asp?content_id=33883>. (svibanj 2005)

Statut Brčko Distrikta BiH, 1999., <http://www.ohr.int/ohr-offices/brcko/default.asp?content_id=5368>. (svibanj 2005)

Zakon o policijskim službenicima BiH *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 27/04

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o oružju i municiji *Službeni glasnik Republike Srpske* br. 25/04

Zakon o agencijama za zaštitu ljudi imovine FBiH <http://www.fbihvlada.gov.ba/bosanski/zakoni/2002/zakoni/52_bos.htm>. (svibanj 2005)

Zakon o agencijama za obezbjedenje lica i imovine i privatnoj detektivskoj djelatnosti *Službeni glasnik Republike Srpske* br. 50/02.

Odluka OHR o formiranju Komisije za reformu obrane od 9. svibnja 2003. <<http://www.ohr.int>>. (svibanj 2005)

OSCE - Organization for Stability and Co-operation in Europe. Kodeks ponašanja glede vojno-političkih aspekata sigurnosti. OSCE, potpisana 1994.

* Autor poglavlja posebno zahvaljuje ministru obrane BiH Nikoli Radovanoviću, zamjeniku ministra obrane BiH Enesu Bećirbašiću, federalnom ministru obrane Miroslavu Nikoliću, te Christianu Hauptu iz Misije OSCE u BiH, koji su svojim komentarima, primjedbama i prijedlozima pomogli da ova analiza što bolje odražava realno stanje. Autor pitanja 8.2. želi da se zahvali dr. Rami Masleši, redovnom profesoru na Fakultetu kriminalističkih nauka u Sarajevu, i mr. Elmedinu Muratbegoviću, višem asistentu na Fakultetu kriminalističkih nauka u Sarajevu, za kritičko mišljenje i komentare o tekstu koji tretira ovo pitanje.

9. Smanjivanje korupcije*

Jesu li javni dužnosnici slobodni od korupcije?

Autor: Boris Divjak

9.1. Koliko je djelotvorno odvajanje javnih funkcija (i izabranih i imenovanih) od stranačkih, ličnih i porodičnih interesa nosilaca funkcija?

9.1.1. Zakoni

Odvajanje javnih dužnosti od stranačkih povlastica, privatnih i porodičnih interesa, regulisano je Zakonom o sukobu interesa u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine (BiH), Zakonom o državnoj službi u institucijama BiH, Zakonom o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine (FBiH) i Zakonom o administrativnoj službi u upravi Republike Srpske (RS), te Zakonima o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima BiH, FBiH i RS.

Zakonom o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH (ZSI) uređuju se posebne obaveze izabranih zvaničnika, nosilaca izvršnih funkcija i savjetnika u institucijama vlasti BiH u obavljanju dužnosti. Prema Zakonu, *sukob interesa* postoji u situacijama u kojima izabrani zvaničnici, nosioци izvršnih funkcija i savjetnici imaju privatni interes koji utiče ili može uticati na zakonitost, otvorenost, objektivnost i nepristranost u obavljanju javnih funkcija. Zakon definiše sljedeće oblasti:

Finansijski interes obveznika Zakona¹

Prema članu 3. ZSI, finansijski interes znači «svaki interes kojim se izabranom zvaničniku, nosiocu izvršne funkcije ili savjetniku omogućava da primi novac u vrijednosti većoj od 1.000 KM godišnje, kao i svaki vlasnički interes koji ima izabrani zvaničnik, nosilac izvršne funkcije ili savjetnik, koji odgovara vrijednosti od najmanje 10.000 KM u nekom preduzeću, društvu sa neograničenom odgovornošću, komanditnom društvu, dioničarskom društvu ili društvu sa ograničenom odgovornošću».

Nespojivost sa funkcijama i članstvom u javnim i privatnim preduzećima i Agenciji za privatizaciju

Član 4. ZSI definiše nespojivost kako slijedi:

- Članstvo u poslovodnom odboru, upravnom odboru, nadzornom odboru, izvršnom odboru, ili u svojstvu ovlaštene osobe u javnom preduzeću, nespojivo je s javnim funkcijama izabranog zvaničnika, nosioca izvršne funkcije ili savjetnika.
- Članstvo u poslovodnom odboru ili direkciji, ili obavljanje funkcije direktora agencije za privatizaciju, nespojivo je s javnim funkcijama izabranog zvaničnika ili nosioca izvršne funkcije.
- Angažman u privatnom preduzeću, u uslovima u kojima se stvara sukob interesa, nespojiv je s javnim funkcijama izabranog zvaničnika, nosioca izvršne funkcije ili savjetnika.
- Pod uslovima definisanim u prethodna tri stava, angažman bliskih srodnika izabranih zvaničnika, nosilaca izvršnih funkcija i savjetnika takođe dovodi do situacije u kojoj za ove zvaničnike, nosioce izvršnih funkcija i savjetnike dolazi do pojave sukoba interesa.

¹ Autor je zbog preglednosti teksta uveo pojam obveznika ZSI koji u ovom tekstu podrazumijeva izabrane zvaničnike, nosioce izvršnih funkcija i savjetnike u institucijama vlasti.

Nespojivost funkcija koja se odnosi na javna preduzeća i agencije za privatizaciju primjenjuje se i 6 mjeseci nakon što obveznici ZSI prestanu obavljati funkciju, a Zakon ih obavezuje da moraju dati ostavku na svaku od tih nespojivih službi prije preuzimanja funkcije.

Vladina ulaganja u privatna preduzeća

Ova oblast definisana je članom 6. ZSI tako da obveznici ovog Zakona ne mogu biti članovi poslovodnog odbora, upravnog odbora, nadzornog odbora, izvršnog odbora, niti biti u svojstvu ovlaštene osobe svakog privatnog preduzeća u koje je organ vlasti, čiji je član zvaničnik, nosilac izvršne funkcije ili savjetnik, ulagao kapital u periodu od četiri godine prije preuzimanja funkcije. Isto važi i za bilo koje privatno preduzeće koje sklapa ugovore, ili na drugi način posluje s vladama na bilo kojem nivou, s tom razlikom da se ova odredba primjenjuje samo na privatna preduzeća koja su sklopila ugovor ili posluju sa Vladom, dok je izabrani zvaničnik, nosilac izvršne funkcije ili savjetnik vršio funkciju, i to samo onda kada je vrijednost ugovora ili posla sa Vladom veća od 5.000 KM godišnje.

Ugovori o ličnim uslugama

Prema članu 8. ZSI, izabrani zvaničnici, nosioci izvršnih funkcija i savjetnici ne mogu sklapati ugovore o pružanju ličnih usluga sa bilo kojim javnim preduzećem, kao ni sa bilo kojim privatnim preduzećem koje sklapa ugovore, ili na drugi način posluje s vladama na bilo kojem nivou. Odredba koja se odnosi na sklapanje ugovora o ličnim uslugama sa privatnim preduzećima važi samo ako se vrijeme trajanja mandata obveznika ZSI poklapa s vremenom potpisivanja ugovora ili sklapanja posla između preduzeća i vlade, i samo za privatna preduzeća koja su sklopila ugovor ili posluju s vladom u vrijednosti većoj od 5.000 KM godišnje.

Primanje poklona

Poklonom u smislu člana 10. ovoga Zakona smatra se poklon u vezi s obavljanjem dužnosti, a podrazumijeva: novac, stvari, prava, usluge bez naknade, te neku drugu korist datu ili obećanu zvaničniku, s tim da se poklon u vrijednosti preko 100 KM ne smije zadržati i mora se prijaviti Izbornoj komisiji, dok se novac ili bilo koji drugi vrijednosni papir ne smije primiti bez obzira na iznos.

Transparentnost ličnog finansijskog stanja obveznika Zakona, vladinih investicija, kao i finansijskih izvještaja preduzeća u koje je Vlada izvršila investicije

Transparentnost ličnog finansijskog stanja obveznika Zakona definisana je članom 12. u kojem se navodi njihova obaveza da dostavljaju redovne finansijske izvještaje, kako je predvideno zakonom i Pravilima i propisima IK.

Organ vlasti koji izvrši jedno ili više ulaganja u neko preduzeće u ukupnom iznosu većem od 5.000 KM godišnje, podnosi izjavu o tom ulaganju Izbornoj komisiji i objavljuje ovu informaciju u roku od 14 dana u novinama koje se distribuiraju na teritoriji koja je u njegovoj nadležnosti (član 15 ZSI). Takođe, prema članu 14. Zakona, preduzeća u koja su izvršena pomenuta ulaganja imaju obavezu da dostave izjavu IK, sudu kod kojeg je preduzeće registrovano i organu koji je nadležan za finansije organa vlasti koji je izvršio pomenuto ulaganje, o imenima i kontaktima članova poslovnog ili upravnog odbora, kao i imena svih ovlaštenih lica u preduzeću.

Svako javno ili privatno preduzeće, u slučaju da vrijednost sklopljenih ugovora ili poslova sa vladom prelazi 5.000 KM godišnje, ima obavezu da prilikom dostavljanja ponude vradi za robe ili usluge dostavi i spisak priloga datih političkim partijama u prethodne dvije godine, kao i spisak

imena svih izabranih zvaničnica, nosilaca izvršnih funkcija i savjetnika koji su bili zaposleni ili su bili članovi poslovodnog odbora, upravnog odbora, nadzornog odbora, izvršnog odbora, ili su radili u svojstvu ovlaštene osobe preduzeća tokom prethodne dvije godine (član 13 Zakona).

Kao jednu od zabranjenih aktivnosti član 9. Zakona definiše privilegovanje osoba radi stranačkog ili drugog opredjeljenja ili radi porijekla, ličnih ili porodičnih veza.

Sankcije za kršenje Zakona o sukobu interesa predviđene su i za izabrane zvaničnike, nosioce izvršnih funkcija i savjetnike, ali i za njihove bliske srodnike (prema definiciji Zakona) i za preduzeća obuhvaćena ovim Zakonom. Tako da, u zavisnosti od toga koji član zakona je prekršen, izabrani zvaničnik, nosilac izvršne funkcije ili savjetnik može biti kažnjen novčano u iznosu od 1.000 do 10.000 KM, ali i zabranom kandidovanja u trajanju od 4 godine na bilo koju izabranu funkciju, kao i proglašavanjem nepodobnjim za radno mjesto u državnoj službi ili za mjesto savjetnika u periodu od najviše 4 godine nakon počinjenog prekršaja. U slučaju da bliži srodnik izabranog zvaničnika, nosioca izvršne funkcije ili savjetnika prekrši član 10. koji reguliše primanje poklona, ovaj srodnik može biti kažnjen novčanim iznosom od 1.000 do 10.000 KM. Preduzeća koja krše ZSI mogu biti kažnjena novčanim iznosom od 1.000 do 20.000 KM i zabranom sklapanja ugovora sa bilo kojim organom vlasti ili agencijom u periodu od 4 godine. Izborna komisija BiH donijela je 2003. godine Pravila o vođenju postupka ZSI, u kojima je detaljnije opisano donošenje odluke o težini sankcije.

Članom 36. ovih Pravila takođe je detaljnije definisana finansijska transparentnost izabranih zvaničnika, nosilaca izvršnih funkcija i savjetnika, koji su dužni svoje finansijsko stanje iskazati na obrascu ličnih podataka, te ih dostaviti IK 30 dana od dana preuzimanja dužnosti, najmanje jednom godišnje za vrijeme trajanja mandata i 30 dana nakon prestanka vršenja dužnosti. Bitno je napomenuti da ne postoje zakonske posljedice za nedostavljanje obrasca ličnih podataka; međutim, u slučaju eventualno utvrđenog sukoba interesa kod zvaničnika koji se oglušio na zahtjev da obrazac dostavi, to će biti uzeto kao otežavajuća okolnost prilikom donošenja konačne odluke o sankciji za povredu Zakona.

Važno je istaći da zakoni o sukobu interesa na entitetskom nivou još uvijek nisu usvojeni, što je Zakonom o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH bilo predviđeno u roku od 60 dana od njegovog donošenja.

Prava i obaveze ostalih nosilaca javnih dužnosti koji ne potпадaju pod ZSI regulisani su Zakonom o državnoj službi u institucijama vlasti BiH, Zakonom o državnoj službi u FBiH i Zakonom o administrativnoj službi u upravi RS. Pomenuti zakoni na sličan način regulišu pitanja odvajanja privatnog i javnog interesa kroz stavove da državni službenik treba da djeluje bez predrasuda i da je politički nepristrasan, pri čemu naročito treba izbjegavati aktivnosti, odnosno propuste u vršenju svoje profesionalne dužnosti koji su u suprotnosti ili su nespojivi s njegovim dužnostima, te da se uzdržava od javnog izražavanja svojih političkih ubjedjenja, kao i da ne traži i ne prihvata za sebe ili svoje srodnike bilo kakvu dobit, povlasticu, naknadu u novcu, uslugama i slično, osim onih koje su dozvoljene ovim Zakonom.²

² Nespojivost sa dužnostima državnog službenika definisana je članom 16. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH, članom 19. Zakona o državnoj službi u FBiH i članom 87. Zakona o administrativnoj službi u upravi RS, a nepristranost u obavljanju dužnosti državnog službenika je definisana članom 14. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH, članom 17. Zakona o državnoj službi u FBiH i članom 86. Zakona o administrativnoj službi u upravi RS.

9.1.2. Implementacija i njeni indikatori

Prema Drugom izvještaju Izborne komisije BiH (IKBiH) Predsjedništvu BiH,³ od stupanja na sna-gu Pravila o vođenju postupka⁴ 19. maja 2003. godine pa do 15. septembra 2003, kada je istekao rok za podnošenje zahtjeva za mišljenje bez podlijeganja sankcijama, IKBiH je primila 350 zahtjeva za pojašnjenje određenih odredaba Zakona o sukobu interesa ili za pojašnjenje statusa dužnosti koje se istovremeno obavljaju u smislu postojanja sukoba interesa. Na temelju 350 zahtjeva, IKBiH je izdala 245 mišljenja, gdje je u 179 slučajeva utvrđen sukob interesa, za koje je IKBiH izdala naloge na osnovu kojih su zvaničnici bili dužni napustiti sve nespojive dužnosti u roku od pet dana od prijema naloga. Svi javni zvaničnici koji su primili nalog IKBiH ispoštivali su ga.

Informativna kampanja IKBiH, u kojoj se putem medija vršilo informisanje o isteku *prelaznog perioda bez sankcija*, uz primjenu člana 45. Pravila o vođenju postupka, u konačnici je rezultirala time da je 396 slučajeva obavljanja dužnosti u uslovima pod kojim dolazi do sukoba interesa razriješeno bez primjene sankcija. Konkretno, od 396 ostavki, 380 su ostavke izabralih zvaničnika, od kojih je 148 na izbornu dužnost, a 232 na drugu nespojivu dužnost, dok se 16 ostavki odnosilo na nosioce izvršne dužnosti, od kojih je 1 podnesena na izvršnu dužnost, a 15 na drugu nespojivu dužnost.⁵

Prema Trećem izvještaju IK Predsjedništvu BiH⁶ o radu na implementaciji Zakona o sukobu interesa, u izvještajnom periodu 4 nosioca izvršne dužnosti i savjetnika dali su ostavku na drugu nespojivu dužnost, dok je 100 izabralih zvaničnika dalo ostavku, od čega je 63 dalo ostavku na javnu dužnost i 33 na drugu, nespojivu dužnost. Od ukupnog broja ostavki, na lokalnom nivou vlasti ih je podnijeto 87, dok je na nivou kantona podnijeto 6 ostavki, na nivou FBiH 3, a na nivou RS i BiH po 2 ostavke.

U Petom, posljednjem izvještaju IK Predsjedništvu BiH navode se sljedeći podaci vezani za implementaciju Zakona o sukobu interesa: od momenta stupanja Zakona na snagu do 15. maja 2005.godine podneseno je ukupno 785 ostavki, od čega su 374 ostavke podnesene na izabranu ili imenovanu dužnost, a 411 ostavki na drugu nespojivu dužnost. U navedenom periodu IKBiH je dala ukupno 625 mišljenja po osnovu zahtjeva izabralih zvaničnika, nosilaca izvršnih funkcija, savjetnika i drugih podnositelja zahtjeva, pri čemu su izabrani zvaničnici ispoštivali većinu datih mišljenja. Zaključno sa 15. majem 2005.godine IKBiH je pokrenula ukupno 66 postupaka za utvrđivanje činjeničnog stanja na osnovu sumnje da je došlo do povrede odredbi Zakona o sukobu interesa, od kojih je u 41 slučaju donijet zaključak o obustavi postupka, u 15 slučajeva je utvrđena povreda odredbi Zakona, dok su ostali postupci u toku. Broj ukupno izrečenih sankcija od strane IKBiH - koje podrazumijevaju nepodobnost kandidovanja za bilo koju neposredno ili posredno izabranu dužnost kao obaveznu, uz dodatne, novčane sankcije, koje su se kretale u rasponu od 1.000 KM do 10.000 KM - iznosi osam.

³ Drugi izvještaj IK BiH – Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH – 15.05-15.11.2003.godine

⁴ Pravila o vođenju postupka (*Službeni glasnik BiH* br. 13/03, 20/03).

⁵ Član 45 Pravila o vođenju postupka (*Službeni glasnik BiH* br. 13/03, 20/03):Ukoliko IKBiH poslije primljenog zahtjeva za mišljenje, nakon uvida u sve relevantne činjenice, utvrdi jasne i nepobitne dokaze da postoji sukob interesa, nalaže podnositelju zahtjeva (izabranom zvaničniku, nosiocu izvršne funkcije ili savjetniku) da u roku od pet radnih dana po prijemu naloga podnese ostavku na svaku od nespojivih funkcija i u istom roku u pisanom obliku obavijesti IK BiH ili, ukoliko se radi o preduzeću, da u naloženom roku dostavi dokaz da se postupilo u skladu s nalogom IKBiH. Ukoliko osoba ili preduzeće postupe po nalogu IKBiH, takva osoba ili preduzeće ne podliježu sankcijama.

⁶ Treći izvještaj IK BiH, www.izbori.ba

Kada je u pitanju finansijska transparentnost izabranih zvaničnika, tj. popunjavanje i dostava obrasca ličnih podataka, koji ujedno predstavlja i finansijski izvještaj javnih zvaničnika, prema Drugom izvještaju IKBiH⁷, nakon urgencija koje je IKBiH uputila putem relevantnih organa vlasti, te naknadno i pojedinačno na adrese javnih zvaničnika, do zaključenja perioda izvještaja, 37, odnosno 7% izabranih zvaničnika i 26, odnosno 12% nosilaca izvršne dužnosti nisu dostavili obrazac ličnih podataka. Situacija u vezi sa savjetnicima na koje se odnose odredbe Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH je još uvijek prilično nejasna, budući da organi vlasti dostavljaju šture informacije o imenovanju savjetnika. Aktivnosti na utvrđivanju broja savjetnika i kontaktiranju radi popune obrasca su u toku.

Pomak u implementaciji ZSI predstavlja i podatak da IKBiH trenutno vrši provjeru ugovora, u smislu ovog Zakona, koje je Vijeće ministara sklopilo u prethodne četiri godine.

Predstavnici IK u svom drugom izvještaju naglašavaju problem sporosti pri zapošljavanju kadra u IKBiH, kao i nedovoljna budžetska sredstva koja se izdvajaju za IK. Nedavno su u vezi s ovim zabilježene promjene jer je, kako navodi Peti izvještaj IK, došlo do djelimične popune kadra. U Petom izvještaju pominje se i to da je Odlukom Visokog predstavnika za BiH broj 220/04 od 30. juna 2004. godine izdat nalog o preusmjeravanju budžetske pozicije namijenjene finansiranju SDS-a u toku fiskalne 2004., u iznosu od jedne trećine, Izbornoj komisiji BiH.

Imajući u vidu da IKBiH prati zakonitost rada 5.057 zvaničnika u smislu sukoba interesa i to na svim nivoima vlasti (državna, entitetska, kantonalna, vlasti Distrikta Brčko, gradova i opština u BiH), i ako ovom broju dodamo njihove bliske srodnike (koji prema definiciji ZSI potпадaju pod odredbe ovog Zakona), evidentna je neophodnost povećanja kapaciteta IK, kao i donošenje zakona i na entitetskom nivou, kako bi se povećala efikasnost implementacije ZSI i samim tim odvajanja javnih dužnosti od stranačkih i privatnih interesa.

9.2. Koliko su efikasni mehanizmi za zaštitu javnih službenika i javnosti od prakse podmićivanja?

9.2.1. Zakoni

Glava XIX Krivičnog zakona BiH reguliše krivična djela korupcije i krivična djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti⁸, tj. na osnovu ovog Zakona kažnjivim se smatra da službene ili odgovorne osobe u institucijama BiH, uključujući i strane službene osobe, zahtijevaju ili primaju dar ili drugu korist, kao i da zahtijevaju ili primaju obećanja dara ili koristi. Takođe je zabranjeno davanje ili obećanje dara ili koristi službenoj ili odgovornoj osobi u institucijama BiH, kao i posredovanje pri ovakovom podmićivanju. Predviđene kazne su veoma teške i uključuju i kaznu zatvora do 10 godina. Pored primanja i davanja mita, te protuzakonitog posredovanja, glava XIX Krivičnog zakona BiH reguliše i zloupotrebu položaja ili ovlaštenja; prnevjeru u službi; prijevaru u službi; poslugu u službi⁹; nesavjestan rad u službi; odavanje službene tajne, kao i druge povrede službene dužnosti u institucijama BiH.

Postoje krivični zakoni i na nivou oba entiteta, koji su uskladeni sa Krivičnim zakonom BiH i na sličan način regulišu krivična djela korupcije i krivična djela protiv službene dužnosti u RS odnosno FBiH.¹⁰

⁷ Drugi izvještaj IK BiH, str. 5.

⁸ Ovaj zakon je stupio na snagu 1. marta 2003. godine odlukom Visokog predstavnika.

⁹ Posluga u službi je neovlašteno posluživanje novcem, vrijednosnim papirom ili drugim pokretnim stvarima povjerenim u javnoj službi ili uopšte u radu u javnim institucijama ili davanje tih stvari drugom neovlašteno na poslugu.

¹⁰ Krivični zakon Federacije Bosne i Hercegovine i Krivični zakon Republike Srpske, *Službeni glasnik RS* br. 49/03.

Krajem 1999.godine Parlamentarna skupština BiH je usvojila Zakon o reviziji finansijskog poslovanja institucija BiH, kojim se reguliše osnivanje i način rada Ureda za reviziju finansijskog poslovanja institucija BiH. Generalnog revizora imenuje Predsjedništvo, isključivo uz prethodnu saglasnost oba doma Parlamentarne skupštine BiH, a službenici Ureda za reviziju imenju se u skladu s Pravilima službe dogovorenim između generalnog revizora i Vijeća ministara BiH.

U isto vrijeme ovi zakoni su doneseni i na entitetskom nivou: Parlament FBiH usvojio Zakon o reviziji budžeta u Federaciji BiH, a Narodna skupština RS je usvojila Zakon o reviziji javnog sektora RS. Generalnog revizora FBiH imenuje Predsjednik FBiH na prijedlog Vlade FBiH, uz prethodnu saglasnost Parlamenta FBiH, a generalnog revizora u RS imenuje Skupština na prijedlog Vlade.

Dužnosti generalnog revizora na nivou države, odnosno entiteta, jesu da se poduzmu sve razumne mjere predostrožnosti za osiguranje ubiranja i čuvanja prihoda institucija BiH, odnosno institucija entiteta, kao i da se isplate prihoda, uključujući vanbudžetska sredstva, vrše po odgovarajućem ovlaštenju i za svrhe za koje je dato ovlaštenje, zatim da se poduzmu sve razumne mjere predostrožnosti za osiguranje prihvaćanja, čuvanja, izdavanja i pravilnog korištenja javnih rezervi i da se pridržava uputa u vezi s njima. Takođe, generalni revizori vrše godišnju reviziju svih ministarstava, sudova i svih drugih javnih organa, a njihove nadležnosti se protežu i na sva javna preduzeća, kompanije i organizacije koje se u potpunosti ili djelomično finansiraju iz državnog odnosno entitetskog budžeta.

Pored navedenih dužnosti, generalni revizor upozorava ministra i resornog ministra o svim očiglednim nedostacima ekonomičnosti, efikasnosti i uspješnosti u prikupljanju prihoda i staranju o prihodima i u trošenjima ili korištenju prihoda, uključujući vanbudžetska sredstva ili javne rezerve.

Generalni revizor BiH podnosi izvještaj Predsjedništvu i Parlamentarnoj skupštini BiH, i takođe šalje svaki izvještaj ministru nadležnom za poslove finansija i dotičnim resornim ministrima. Generalni revizor FBiH izvještaj podnosi Predsjedniku i Parlamentu i/ili institucijama i nadležnim ministrima, a generalni revizor RS podnosi izvještaj Skupštini, resornom ministru i ministru finansija.

Generalni revizor BiH može u bilo koje vrijeme izvršiti specijalnu reviziju na zahtjev Parlamentarne skupštine BiH ili na specifičan zahtjev dotične institucije, generalni revizor FBiH na zahtjev Parlamenta i/ili na zahtjev institucija i nadležnih ministarstava, a generalni revizor RS na osnovu zahtjeva Narodne skupštine RS i na osnovu zahtjeva ostalih organa i organizacija.

9.2.2. Implementacija i njeni indikatori

Imajući u vidu da je međunarodna zajednica uložila ogromna donatorska sredstva u reformu pravosudnog sistema u BiH, te da novi krivični zakon postoji već dvije godine, zabrinjava činjenica da se mnogi visoko pozicionirani službenici koji se sumnjiče za primanje mita, zloupotrebu službene dužnosti ili su bili osumnjičeni za slične afere u prošlosti, još uvijek uspinju na hijerarhijskoj ljestvici službenih dužnosti.

Izvještaji ureda za reviziju (i državnog i entitetskih ureda) javni su i lako dostupni na web stranicama ovih institucija. Veoma teško je naći izvještaj u kojem se ne navodi kršenje zakona o javnim nabavkama, neodgovorno trošenje u javnim institucijama i preduzećima i niz drugih nepravilnosti u radu javnih institucija i preduzeća. S druge strane, pokrenut je veoma mali broj istraga povodom ovih izvještaja, i generalna ocjena je da se izvještajima revizora ne posvećuje dovoljno pažnje, mada ovi izvještaji iz godine u godinu ukazuju na to kako povećati efikasnost rada javnih institucija.

Osnivanje posebnog Odjeljenja za organizovani kriminal, privredni kriminal i korupciju pri Tužilaštvu BiH, čiji je rukovodilac međunarodni tužilac, a koji je istovremeno i zamjenik glavnog tužioca BiH, dovelo je do bitnih promjena - počele su se voditi velike istrage u oblasti organizovanog i privrednog kriminala i korupcije. Međutim, to još uvijek ne rješava problem prosecuiranja korupcije i zloupotrebe službenih položaja na nivou entitetskih i okružnih odnosno kantonalnih tužilaštava.

U posljednje vrijeme pokrenuto je nekoliko istraga u kojima se sumnjiče i visoki državni službenici (npr. slučaj Hercegovačke banke, u kojem je jedan od glavnih osumnjičenih za teške kriminalne radnje vezane za poslovanje banke, bivši ministar odbrane i član Predsjedništva BiH Ante Jelavić, kao i skorašnji slučaj hapšenja Momčila Mandića, nekad ministra pravde RS, osumnjičenog za organizovani kriminal). Blisko vezan s tim je i problem povrata ilegalno stečene imovine, ali na njegovom rješavanju nisu postignuti očekivani rezultati, iako je to predviđeno Krivičnim zakonom.

Situacija u vezi s imenovanjem revizora na državnom nivou ukazuje da je neophodno što hitnije usvojiti državni Zakon o službama za reviziju, koji će predvidjeti drugačiji način izbora revizora, i to putem konkursa, što bi bitno smanjilo uticaj i pritiske od strane institucija koje su predmetom kontrole. U Republici Srpskoj je, nakon objavljivanja revizorskog izvještaja o JP Elektroprivreda, glavni republički revizor Boško Čeko postao predmetom verbalnih napada od strane rukovodstva tog preduzeća, te su protiv njega podnesene tužba za naknadu štete i krivična prijava.¹¹ Ovo je samo primjer prijetnji na nezavisne revizore, koji šalje poruku o tome kakvim su vrstama pritisaka svakodnevno izložene ovakve službe.

9.3. U kojoj mjeri pravila i procedure o finansiranju izbora, kandidata i izabranih predstavnika sprečavaju njihovu potčinjenost interesnim grupama?

9.3.1. Zakoni

Finansijski izvještaji političkih stranaka u BiH prvi put su zakonski regulisani pred izbore koji su održani 1998. godine. Obaveza objelodanjivanja finansijskih izvještaja bila je ugradena u Pravilnik Privremene izborne komisije BiH (PIK). Tada se od svakog kandidata zahtijevalo da PIK-u podnese popunjeno kandidatski obrazac zajedno sa izvještajem o ličnom finansijskom stanju. Izvještaj o finansijskom stanju sadržavao je informacije o imovini kandidata i njegove/njene bliže porodice. Kandidati koji su pobijedili na izborima su po isteku mandata bili obavezni PIK-u podnijeti i dodatni izvještaj o finansijskom stanju. PIK nije imao nikakvu obavezu kontrole tačnosti navedenih podataka, već su formulari objavljeni kao dodatak dnevnoj štampi i postavljeni na web stranicu misije OEBS-a u BiH.¹²

2000. godine Parlamentarna skupština BiH usvojila je Zakon o finansiranju političkih stranaka. S obzirom da u to vrijeme još nije bio usvojen Izborni zakon BiH, niti je uspostavljena Izborna komisija (IK), PIK je u Pravilnik za izbore 2000. godine ugradila propise koji su ograničili prikupljanje i potrošnju sredstava za predizborne kampanje u skladu sa usvojenim Zakonom.¹³

Izborni zakon BiH je usvojen u avgustu 2001. godine, a Izborna komisija BiH (IKBiH) je uspostavljena u novembru iste godine. IKBiH nadležna je za praćenje i preduzimanje mjera u po-

¹¹ Brojni novinski članci i televizijski izvještaji, uključujući i «Ispod tepiha», RTRS od 25. septembra 2005.

¹² Vodič o finasiranju političkih stranaka, IKBiH i IFES iz Vašingtona, Sarajevo, februar 2004., str.9.

¹³ Transparency International BiH, *Studija sistema nacionalnog integriteta*, Sarajevo/Banja Luka, septembar 2004., str. 49.

gledu finansiranja političkih stranaka na osnovu odredaba Izbornog zakona BiH (Poglavlje 15) i odluka Visokog predstavnika (br. 139 od 28. marta, br. 148 od 18. aprila i br. 151 od 19. aprila 2002), te odredaba Zakona o političkim organizacijama BiH, Zakona o političkim organizacijama RS, Zakona o finansiranju političkih stranaka BiH i Zakona o finansiranju političkih stranaka iz budžeta Republike, opštine i grada RS.

Izborni zakon BiH striktno propisuje da mandat pripada izabranom nosiocu mandata a ne političkoj stranci, koaliciji ili listi nezavisnih kandidata koja ga je predložila na kandidatskoj listi. Mandat ne može prestati osim u zakonom predviđenim slučajevima. Međutim, imajući u vidu neprocjenjivu vrijednost mandata, pogodnosti i dobit koju donosi, Izborni zakon, kao i Zakon o finansiranju političkih partija, određuje niz obaveza političkih partija i kandidata za izabranu funkciju u vezi s transparentnošću finansiranja njihovog rada, izbornih kampanja, kao i finansijskog stanja samih kandidata.

Prema Izbornom zakonu, svaka politička stranka, koalicija, lista nezavisnih kandidata i nezavisni kandidat koji učestvuju na izborima za organe vlasti BiH na svim nivoima dužni su, u vrijeme podnošenja prijave za ovjeru za učešće na izborima, IKBiH podnijeti finansijski izvještaj za period koji počinje tri mjeseca prije dana podnošenja prijave za ovjeru. Osim toga, u roku od 30 dana od dana objavljivanja izbornih rezultata od IKBiH, podnosi se i finansijski izvještaj za period od dana podnošenja prijave za ovjeru za izbole do dana ovjere rezultata izbora.¹⁴ Ovi izvještaji sadrže podatke o sljedećem:

1. raspoloživa gotovina;
2. svi prihodi i rashodi, zasnovani na članarini, doprinosima iz inostranstva, doprinosima fizičkih i pravnih lica, doprinosima u obliku robe i usluga (u dalnjem tekstu *doprinosi u naturi*), prihodima na vlastitu imovinu i poduzetničke aktivnosti, kreditima, pozajmicama, donacijama, olakšicama, povratu novca, ostalim materijalnim troškovima i ostalim izvorima prihoda za period izvještavanja, koje odredi IKBiH;
3. identitet osobe ili izvora uplate i doprinsosa u naturi, kao i identitet osobe koja je primila takvu uplatu koja premašuje iznos od 100 KM, zajedno sa datumom i iznosom takve uplate;
4. ukupan iznos svih dospjelih dugovanja i ukupan iznos isplata po sljedećim osnovama: neposredni troškovi za političku kampanju, materijalni troškovi, troškovi u vezi s preduzetničkom aktivnošću i ostali troškovi; i
5. iznos i vrsta neizmirenih dugova i obaveza koje duguje podnositelj izvještaja ili koje treća lica duguju podnositelu izvještaja, a u slučaju da su takvi dugovi i obaveze izmireni za manji iznos od njihovog prijavljenog iznosa ili vrijednosti, i izjavu koja se odnosi na okolnosti i uslove pod kojima su takvi dugovi ili obaveze otpisani.¹⁵

Pored obaveznih izvještaja prema članu 11. Zakona o finansiranju političkih partija, svaka politička stranka je obavezna da IK podnese finansijski izvještaj za svaku kalendarsku/računovodstvenu godinu.

Svaki kandidat za izbornu funkciju na nivou BiH ili na nivou entiteta dužan je, u roku od petnaest dana od dana prihvatanja kandidature za izbole, podnijeti IKBiH, na određenom obrascu, pot-

¹⁴ Član 15.1. Izbornog zakona BiH.

¹⁵ Prečišćen tekst Izbornog zakona BiH koji je uradio Odjel za izbole/implementaciju Misije OSCE-a u BiH. Tekst je baziran na verziji Izbornog zakona BiH objavljenoj u *Službenom listu BiH* br. 23/01 od 19. septembra 2001. godine, te na izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH objavljenim u *Službenim glasnicima BiH* br.: 7/02, 9/02 i 20/02.

pisanu izjavu o svom ukupnom imovinskom stanju, koja sadrži: sadašnje prihode i izvore prihoda, imovinu, uključujući novac, račune u banci, drugu imovinu i dobra u vrijednosti većoj od 5.000 KM, i rashode i druge obaveze, uključujući i sva dugovanja. Izjava treba da sadrži podatke o imovinskom stanju kandidata i članova njihove uže porodice: bračnog druga, djece i članova domaćinstva prema kojima kandidat ima zakonsku obavezu izdržavanja (član 15.7 Izbornog zakona BiH).

IKBiH sve izvještaje stavlja na raspolaganje javnosti i poduzima odgovarajuće mjere kako bi osigurala da svi građani imaju nesmetan pristup informacijama koje su sadržane u izvještajima.¹⁶

Prema Izbornom zakonu (član 15.10), nijedna politička stranka, koalicija, lista nezavisnih kandidata ili nezavisni kandidat ne smiju za potrebe izborne kampanje potrošiti više od jedne konvertibilne marke po biraču u svakom izbornom krugu, prema broju birača koji je objavila IKBiH.

Prema članu 15.6 Izbornog zakona, IKBiH ovlaštena je da ispita slučajeve u kojima se nije postupalo u skladu s odredbama ovog zakona, a u vezi sa finansiranjem kampanje, i ovlaštena je da odluči jesu li politička stranka, koalicija, lista nezavisnih kandidata ili nezavisni kandidat ili druga osoba prekršili te odredbe, kao i da izrekne sankcije ili da poduzme odgovarajuće administrativne mjere.

Prema Zakonu o finansiranju političkih partija, politička stranka može da obezbijedi sredstva iz: članarina, priloga pravnih i fizičkih lica, prihoda od imovine u vlasništvu političke stranke, budžeta BiH za finansiranje parlamentarnih grupa, kao i iz entitetskih budžeta i svih njihovih nižih jedinica u skladu sa entitetskim zakonima, te iz dobiti od prihoda preduzeća u vlasništvu političke stranke, s tim da se preduzeće u vlasništvu političke strane može baviti samo kulturnom ili izdavačkom djelatnošću.

Godišnji prihod stranke od imovine i preduzeća u vlasništvu stranke ne smije preći 20% iznosa od ukupnog godišnjeg prihoda stranke, a prihod koji prelazi navedenih 20% stranka daje u dobrotvorne svrhe, jednoj ili više organizacija koje se bave dobrotvornim radom.

Pravna i fizička lica mogu dati priloge političkim strankama ili članovima stranaka koji djeluju u njihovo ime, a ukupan iznos jednokratnog priloga ne smije premašiti osam prosječnih plata prema zvaničnim podacima Agencije za statistiku BiH u jednoj kalendarskoj godini, i ne smije se dodjeljivati više od jednom godišnje, a ukoliko ukupni iznos priloga jednog lica premašuje 100 KM, ta uplata se mora unijeti u finansijski izvještaj političke partije.

Davanje priloga političkim partijama zabranjeno je za: državne, entitetske i kantonalne organe, organe opštinskih i mjesnih zajednica, javne institucije, javna preduzeća, humanitarne organizacije, preduzeća koja su po samoj svojoj djelatnosti isključivo neprofitna, vjerske zajednice, privredna udruženja u kojima uloženi javni kapital iznosi najmanje 25%, kao i privatna preduzeća koja obavljaju javne usluge na osnovu ugovora s vladom.

Bitno je napomenuti da Zakon o finansiranju političkih partija (član 10) predviđa i izdvajanja iz državnog budžeta za finansiranje parlamentarnih grupa zastupljenih u Parlamentarnoj skupštini BiH. 30% sredstava raspoređuje se podjednako svim parlamentarnim grupama, dok se 70% od ukupnog iznosa raspoređuje srazmjerno broju poslaničkih mesta koje svaka parlamentarna grupa ima u trenutku raspodjele.

IKBiH uspostavlja službu za reviziju finansijskog poslovanja koja pregleda i kontroliše finansijske izvještaje političkih stranaka. Svaka nepravilnost koju utvrdi služba za reviziju finansijskog

¹⁶ Na web stranici Izborne komisije BiH nalazi se baza podataka sa finansijskim izvještajima svih političkih partija i kandidata s ciljem pružanja informacija analitičarima, medijima i građanima BiH

poslovanja dostavlja se IK. Prema članu 15. Zakona o finansiranju političkih partija, u slučaju da politička stranka ne postupi prema odredbama ovog zakona, IK je ovlaštena da izrekne novčanu kaznu. Ako je politička stranka dobila sredstva u iznosu koji premašuje zakonom utvrđeni maksimum, IK političkoj stranci izriče novčanu kaznu čiji iznos ne prelazi trostruki iznos sume koja je dobivena na nezakonit način.

9.3.2. Implementacija i njeni indikatori

Značaj izbornih zakona, kao i zakona o finansiranju političkih partija za razvoj demokratije u jednom društvu, ogleda se u tome što daju mogućnost svim građanima da učestvuju u javnom odlučivanju, odnosno da budu izborni kandidati. Bez ovakvih pravila učešće na izborima, prezentacija političkih programa putem medija, kao i učešće u vlasti bilo bi privilegija samo finansijski sposobnih i/ili uticajnih pojedinaca i grupa. Putem ovih zakona, kroz ograničenja finansiranja političkih partija, kao i kroz obezbjedenje jednakih uslova dostupnosti medijima i dijela finansijskih sredstava iz budžeta za svrhe predizbornih kampanja, stvaraju se uslovi socijalne jednakosti u demokratskim procesima.

Izborni sistemi i pravila u zapadnim demokratijama razvijali su se decenijama na temelju pogreški i stečenog iskustva, počevši od potpunog liberalizma u finansiranju političkih partija, preko jačanja radničkog pokreta i partija, sve do izgrađenih sistema koji obezbjeđuju uravnotežen uticaj raspolažanja finansijskim sredstvima na predizborne kampanje. U BiH je nakon pet decenija jednopartijskog sistema Izborni zakon prvi put donesen krajem 2001. godine, kada je uspostavljena i IKBiH. Zato će se efikasnost Zakona o finansiranju političkih partija pokazati tek u dolazećim godinama, jer relativno mlada IK još nije dovoljno razvila kapacitete za reviziju finansijskog poslovanja političkih partija.

Stoga je OHR preuzeo dio aktivnosti revizije poslovanja i izricanja sankcija političkim partijama u BiH. Koristeći se ovlaštenjima koja su Visokom predstavniku data u članu V Aneksa 10. Opštег okvirnog sporazuma za mir u BiH, i na osnovu činjenice da se Izbornim zakonom (član 1.13) BiH daje obaveza predsjednicima političkih stranaka da podnesu izjavu o tome da su aktivnosti političke stranke u skladu sa Opštim okvirnim sporazumom za mir u BiH, kao i da je Zakonom o finansiranju političkih stranaka BiH uveden koncept transparentnosti finansiranja političkih stranaka s ciljem suzbijanja ukorijenjene korupcije koja ugrožava demokratsko upravljanje, Visoki predstavnik je donio odluku kojom se obustavljaju sve isplate sa utvrđenih budžetskih pozicija za stranačko finansiranje Srpske demokratske stranke (SDS) i kojom se izdaje nalog SDS-u za podnošenje finansijskog plana za period od 1. januara 2003. do 31. marta 2004. godine.¹⁷ Takođe, na osnovu podnesenih finansijskih izvještaja SDS-a, kao i izvještaja specijalnog revizora za RS o navedenom finansijskom izvještaju SDS-a, OHR je donio odluku kojom se blokiraju svi bankovni računi SDS-a i kojom se od SDS-a zahtijeva da uspostavi jedan bankovni račun.¹⁸ OHR-ov Izvještaj o finansijskoj reviziji SDS-a koju je proveo specijalni revizor upućuje na zloupotrebu, korupciju i utaju poreza na svim nivoima stranke i pruža značajne dokaze o nezakonitim transakcijama SDS-ovih ogrankaka u preduzećima i javnim tijelima. Slične sankcije OHR je odredio i Hrvatskoj demokratskoj zajednici (HDZ), s tim da je osnov za sankcije vezan za neprovodenje administrativnog ujedinjenja škola.

¹⁷ OHR, Odluka kojom se obustavljaju sve isplate sa utvrđenih budžetskih pozicija za stranačko finansiranje SDS-u, i kojom se izdaje nalog SDS-u za podnošenje finansijskog plana za period od 1. januara 2003. do 31. marta 2004. godine, 02. aprila 2004. godine, Sarajevo, http://www.ohr.int/decisions/war-crimes-decs/default.asp?content_id=32218

¹⁸ OHR, Odluka kojom se blokiraju svi bankovni računi koje posjeduje, čiji je imalač, odnosno koji glase na ime SDS-a, i kojom se od SDS-a zahtijeva da uspostavi jedinstven bankovni račun, 30. juna 2004. godine, Sarajevo.

Uvezanost političkih stranaka sa svim ekonomskim sferama društva, a posebno za javnost uočljiva politička postavljanja na rukovodeća mesta javnih preduzeća kao nagrada za stranačku lojalnost, prepoznali su i građani Bosne i Hercegovine. Prema podacima Globalnog barometra korupcije za 2004.godinu Transparency Internationala (TI),¹⁹ političke partije su u BiH dobro ocjenjuju najkorumpiranije institucije u društvu sa 4.3 poena na skali od 1 - *nema korupcije* do 5 - *izuzetno korumpirana*. I u drugim zemljama situacija je slična, tako da su u 36 od 62 zemlje obuhvaćene istraživanjem političke partije rangirane kao institucije najviše zahvaćene korupcijom, a dobro su i najgoru prosječnu ocjenu 4.0. Ovakve nalaze potvrđuju i istraživanja Transparency Internationala Bosne i Hercegovine (TIBiH), koja pokazuju da su građani BiH uvjereni kako su političke partije najkorumpirana institucija u društvu. Prema podacima pomenutog istraživanja, više od 68% građana misli da su skoro svi lideri političkih partija umiješani u podmićivanje i korupciju.²⁰ Istraživanje koje je TIBiH proveo neposredno prije lokalnih izbora u oktobru 2004.godine pokazalo je da blizu polovine građana BiH ne vjeruje niti jednoj stranci ni lideru, ali da je opredjeljivanje i dalje uglavnom direktno uslovljeno nacionalnom pripadnošću a ne ovim nepovjerenjem.²¹

9.4. U kojoj se mjeri kontroliše uticaj moćnih korporacija i poslovnih interesa u sferi javnih politika, i koliko su te korporacije podložne korupciji u zemlji i inostranstvu?

9.4.1. Zakoni

Što se tiče zakonske regulative u sektoru privrede, generalna je ocjena da se neoprostivo dugo čekalo sa donošenjem prijeko potrebne zakonske regulative, što je prouzrokovalo milijarde štete za BiH. Zakon o javnim preduzećima usvojen je krajem 2004. godine u RS, a tek početkom 2005. u FBiH, Zakon o javnim nabavkama na državnom nivou donesen je krajem 2004. godine, a u momentu pisanja ovog izvještaja izgrađuju se kapaciteti Agencije za implementaciju ovog zakona.

I u ovom sektoru međunarodna zajednica je napravila prvi korak ukazujući na potrebu veće odgovornosti i transparentnosti u upravljanju javnim preduzećima. Na primjer, jedan od osnovnih argumenta za donošenje Odluke kojom se donosi Zakon o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima jeste upravo povećanje transparentnosti u procesu imenovanja lica na rukovodeće pozicije u državnim organima, a naročito u javnim preduzećima.²²

Cilj Zakona o ministarskim i drugim imenovanjima u FBiH i RS jeste definisanje otvorenog postupka izbora kojim se vrši konačno imenovanje i ponovno imenovanje na pozicije u regulisanim organima.²³

¹⁹ TI Globalni barometar korupcije zasnovan na istraživanju koje je proveo Gallup International i u koje je uključeno više od 50.000 ispitanika u 64 zemlje, a provedeno je kao dio istraživanja «Glas naroda» (*Voice of the People Survey*) u periodu od juna do septembra 2004. godine.

²⁰ Transparency International BiH, *Studija percepcije korupcije BiH 2004.*, Banja Luka/Sarajevo, juli 2004. str. 71.

²¹ Izvještaj za štampu TIBiH, «Apsolutno razočarenje strankama i liderima», 23. septembra .2004, Sarajevo.

²² OHR, Odluka kojom se donosi zakon o Ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima u Federaciji BiH i RS, 27. februar 2003. godine, www.ohr.int/decisions

²³ Pod regulisanim organima u smislu člana 2. Zakona o ministarskim i drugim imenovanjima podrazumijeva se:

- a) organ u kojem vlada, kantonalni, gradski ili opštinski organi vlasti u FBiH, odnosno Vlada u RS imaju pravni interes (uključujući vladine agencije i preduzeća bez obzira da li su u cijelini ili djelimično u vlasništvu vlade, penzijski fondovi i slično);
- b) nije obuhvaćen Zakonom o državnoj službi u FBiH odnosno o državnoj upravi u RS, niti je izričito izuzet navedenim zakonima i
- c) u kojem vlada ili vladini organi ili Parlament Federacije odnosno kantonalni, gradski ili opštinski organi vlasti u FBiH, odnosno u kojem vlada ili vladini organi ili Narodna skupština Republike Srske u RS prema važećim zakonima, pravilima i propisima imaju zakonito pravo da vrše nominaciju, odnosno imenovanje u taj organ.

Prema članu 5. ovog Zakona bilo koje lice koje je na funkciji u političkoj stranci ne može biti konačno imenovano. Zakon takođe reguliše pitanje sukoba interesa (član 2. i član 6. Zakona) u smislu da lice predloženo za imenovanje ne smije imati privatni interes u regulisanom organu u koji se predlaže, a što može imati uticaja na zakonitost, javnost, objektivnost i nepristrasnost u vršenju njegove funkcije u regulisanom organu, kao i da je odgovorni javni službenik (ministar ili drugo lice ili organ u čijoj je nadležnosti regulisani organ i koji prema odredbama ovog Zakona ima krajnju odgovornost da obezbijedi da postupak imenovanja bude adekvatan) dužan da prije konačnog imenovanja kandidata obezbijedi uslove kako bi se moglo ustanoviti postojanje bilo kakvog sukoba interesa koji bi bio prepreka navedenom imenovanju.

U slučaju da postoje dokazi da principi utvrđeni u članu 3. ovog Zakona (zakonitost, kvalitet, nezavisne provjere, otvorenost i transparentnost i zastupljenost pri upošljavanju) ili postupci nisu ispoštovani, bilo koji pojedinac može podnijeti prigovor na konačno imenovanje. Prigovor se podnosi odgovornom javnom službeniku, a kopija se dostavlja Ombudsmanu za ljudska prava Federacije, odnosno Ombudsmanu RS. Odgovorni javni službenik će u roku od 7 dana od dana prijema prigovora obavijestiti podnosioca prigovora o ulozi ombudsmana. Ukoliko je nalaz ombudsmana konačan, tj. da postupak imenovanja nije proveden u skladu s odredbama ovog zakona, ombudsman može dati preporuku odgovornom javnom službeniku da se konačno imenovanje poništi i da se pristupi novom postupku imenovanja. Takođe, ako odgovorni javni službenik ne odgovori, ili ako Ombudsman nije zadovoljan navedenim odgovorom ili prijedlogom mjera na osnovu datih preporuka, svoje nalaze i preporuke u vezi s imenovanjem upućuje Parlamentu Federacije, odnosno Narodnoj skupštini Republike Srpske.

Pomenuto je odnedavno da oba entiteta imaju Zakon o javnim, a ovim zakonima uređuju se odredena pitanja odgovornog upravljanja i poslovanja u javnim preduzećima, kao i donošenje etičkog kodeksa u okviru preduzeća. Prema ovom zakonu, članovi nadzornog odbora imenuju se u skladu sa Zakonom o ministarskim i drugim imenovanjima, dok se uprava javnog preduzeća bira na osnovu javnog konkursa, i to većinom glasova nadzornog odbora. Zakon o javnim preduzećima zabranjuje da se u upravu imenuju lica koja imaju funkciju u političkoj partiji.

Da bi se obezbijedilo odgovorno poslovanje preduzeća, ovaj zakon propisuje i da glavni revizor ima pravo da imenuje lice na funkciju direktora odjela za internu reviziju, koje će vršiti funkciju člana odbora za reviziju, bez prava glasa u ovom organu. Odjel za internu reviziju formira se u javnim preduzećima koja zapošljavaju više od 50 radnika, a u preduzećima koja zapošljavaju manje od 50 radnika formira se odbor za reviziju i angažuje nezavisni revizor, koji podnosi godišnji izvještaj o izvršenoj reviziji javnog preduzeća na Internet stranici javnog preduzeća odnosno njegovog većinskog vlasnika.

Nakon dugog niza afera u pogledu javnih nabavki, kao i brojnih izvještaja institucija javne revizije u BiH koji su konstantno ukazivali na manjkavost postojećih zakonskih rješenja, ali i na njihovo nepoštovanje od strane javnih preduzeća, u septembru 2004.godine donesen je Zakon o javnim nabavkama BiH i na taj način ispunjen jedan od uslova Studije izvodljivosti Evropske unije (EU). Ovim Zakonom poništavaju se dotadašnja zakonska rješenja na nivou entiteta, odnosno Uredba o postupku nabavke roba, vršenju usluga i ustupanju radova FBiH i istoimeni zakon u RS.

Novi Zakon o javnim nabavkama sačinio je Program EU za javne nabavke prema evropskim standardima. Zakonom se predviđa osnivanje Agencije za javne nabavke na nivou države, kao i Ureda za razmatranje žalbi. Međutim, u aprilu 2005.godine donesen je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama BiH, kojim se rok za uspostavu pomenute Agencije i Ureda produžava sa 3 na 6 mjeseci, dok u tom periodu dužnosti Agencije obavlja Ministarstvo finansija

i trezora BiH (član 54. (1)), a dužnosti Ureda za razmatranje žalbi Ministarstvo finansija i trezora BiH, Ministarstvo finansija FBiH i Ministarstvo finansija RS, svako na svom nivou (član 54. (2)).²⁴ Po isteku ovog perioda, oktobra 2005, usvojen je novi Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama, kojim se rok za uspostavu Agencije i Ureda produžio za dodatna tri mjeseca, a time i prethodno usvojene nadležnosti Ministarstva finansija i trezora BiH, Ministarstva finansija FBiH i Ministarstva finansija RS.

9.4.2. Implementacija i njeni indikatori

Finansijski sektor u bosanskohercegovačkoj privredi jedini je uspješno privatizovan u proteklih sedam godina, i to uz veliku pomoć međunarodne zajednice (Svjetske banke, Evropske banke za obnovu i razvoj, Medunarodne agencije za razvoj Sjedinjenih Američkih Država - USAID-a), dok su velike korporacije još uvijek u vlasništvu države.

Prema Studiji izvodljivosti Evropske komisije do 2002. godinu, 70% kompanija je prodano u FBiH i 47% u RS. Za velike kompanije (sa više od 50 zaposlenih ili vrijednosti oko 260.000 eura) privatizacija je veoma usporena: na kraju 2002. godine samo 24% ih je privatizovano u FBiH, a 42% u RS. Najveće poteškoće predstavljaju velika strateška preduzeća (rudnici, rafinerije, fabrike duvana, proizvodači auto-dijelova i sl.). Uprkos međunarodnoj pomoći, krajem 2002. privatizованo je samo 17 od 56 strateških preduzeća u FBiH, dok je u RS privatizovano samo 4 od 52 (odnosno od 80 strateških preduzeća ako se računaju holding kompanije).²⁵

Ovakav tempo privatizacije nastavljen je i nakon izrade Studije izvodljivosti Evropske unije, na što ukazuju izvještaji Agencije za privatizaciju u FBiH, odnosno Direkcije za privatizaciju RS, u kojima se navodi da je u FBiH prodato samo 9, a u RS 3 strateška preduzeća tokom 2004.godine.

Ovakva situacija u BiH nameće i drugi problem: kako smanjiti uticaj politike na velike javne korporacije?

Usporen proces privatizacije stvara niz problema u funkcionisanju bh. ekonomije, ali i bezgraničan prostor za korupciju, zloupotrebu javnog položaja, povezanost javne politike i državnih preduzeća, čija je osnovna svrha postala da generišu izvore prihoda za političke partije koje su prilikom podjele vlasti dobile *pravo imenovanja direktora*, tj. *pravo raspolaganja* datim preduzećima.

Dok se čeka privatizacija strateških kompanija (za koju se predviđa da neće biti završena ni u naredne tri godine), u ovom prelaznom periodu ostaju dva ključna problema: neodgovorno upravljanje preduzećima i razne vrste zloupotrebe javnih preduzeća, kao i obeshrabrenje potencijalnih stranih investitora.

U konačnici se javna preduzeća potpuno obezvrijede, što je BiH dalo neslavan imidž države u kojoj se preduzeće može kupiti za 1 euro.

Mada su Uredba o postupku nabavke roba, vršenju usluga i ustupanju radova u FBiH, odnosno Zakon o postupku nabavke roba, vršenju usluga i ustupanju radova u RS, ocijenjeni kao manjkavi, izvještaji institucija za reviziju na sva tri nivou (BiH, FBiH, RS) ukazivali su na nepoštovanje tadašnje zakonske regulative. Mada je veliki broj nepravilnosti u postupku javnih nabavki dokumentovan u revizorskim izvještajima, velika većina odgovornih lica u tim preduzećima niti je smijenjena niti je odgovarala u vezi s ovim pitanjem.

²⁴ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine, *Službeni glasnik BiH* br. 19/05 od 05. aprila 2005. godine)

²⁵ Report from the Commission, The Stabilisation and Association Process for South-East Europe, 30. marta 2004, Brisel.

Međutim, kako su Agencija za javne nabavke, kao i Ured za razmatranje žalbi, još uvijek u fazi formiranja, ne može se dati potpuna ocjena efikasnosti novog zakona i pomenutih institucija. Prema proračunima Svjetske Banke iz 2000.godine, vlasti u BiH bi mogle uštedjeti oko 130 miliona KM na godišnjem nivou uvodenjem efikasnijeg i transparentnijeg sistema javnih nabavki, što ukazuje na značaj što skorijeg ostvarenja pune funkcionalnosti i efikasnosti Agencije.²⁶

Izvještaji revizorskih institucija javni su i lako dostupni, ali nažalost, na osnovu njih se rijetko provode istrage ili se osuduju i sankcionišu odgovorne osobe.

Ako se uzme u obzir i institucija specijalne revizije, koju je osnovao OHR, i njeni nalazi npr. u javnim preduzećima za telekomunikacije i elektroprivredu u BiH, tek se onda dobija potpunija, no ne i potpuna slika o rukovodenju i pravevjerama u bh. javnim preduzećima.

Jedan od poznatijih slučajeva privatizacije je prodaja Kristal banke za 1 euro u aprilu 2002. godine metodom direktne pogodbe, a ugovor o prodaji je potpisao tadašnji ministar finansija u Vladi RS. Prema izvještaju glavnog revizora RS, aktivnosti Vlade RS i Ministarstva finansija RS u vezi s pregovorima o prodaji državnog kapitala Kristal banke nisu bile u skladu sa članovima 1. i 12. Zakona o privatizaciji državnog kapitala u bankama i članom 5. Pravilnika o direktnoj prodaji.²⁷ Po mišljenju revizora, «zbog mogućih efekata aktivnosti koje nisu bile u skladu sa važećom regulativom, aktivnosti Vlade RS, Ministarstva finansija RS i Jedinice za privatizaciju banaka RS nisu oslobođene od materijalnih grešaka u postupku privatizacije državnog kapitala Kristal banke AD Banja Luka». ²⁸

Primjer da se poslovanje i saradnja velikih korporacija i državnih preduzeća istražuju od strane nadležnih organa jeste saradnja britanske firme EFT i Elektroprivrede RS. S jedne strane, britanska firma EFT optužena je da eksploratiše siromaštvom pogodene zemlje na Balkanu i nalazi se pod istragom Kancelarije Velike Britanije za teške prevare zbog navodne korupcije. Ovo je prvi značajan pokušaj Kancelarije za teške prevare da provede Zakon protiv mita, uveden prije tri godine, a koji još uvijek nije doveo do krivičnog gonjenja. Ukoliko dovede do podizanja optužbi, one bi mogle biti podignute ili u Londonu ili u Bosni.²⁹ S druge strane, tužilac Posebnog odjela Tužilaštva BiH potvrđio je da je upoznat s istragom koju protiv EFT vodi Odjel britanske vlade za teške prevare (SFO), ali da ona nije povezana sa istragom Tužilaštva BiH, osim što se u oba slučaja radi o istoj firmi. Tužilac Ratel je potvrđio da posjeduje svu validnu dokumentaciju iz koje se vidi da je Elektroprivreda RS viškove struje prodavala EFT ispod najniže cijene, te zahvaljujući manipulaciji s tenderima omogućila ovoj londonskoj firmi monopol i profit od 40%, iako se u ovoj branši uobičajeni profit kreće od 1 do 5%.³⁰

Poslovanje jedne od domaćih privatnih kompanija i navodna povezanost ove kompanije s javnim zvaničnicima takođe se nalazi u sudskom postupku.

²⁶ Svjetska banka, Izvještaj o javnim nabavkama u BiH, br. 24396, juni 2002.g.str.ii.

²⁷ Nije nadena odluka Ministarstva finansija RS o postupku privatizacije objavljena u Službenom glasniku i u sredstvima javnog informisanja u skladu s članom 12. Zakona o privatizaciji državnog kapitala u bankama i Zakonom o izmjenama i dopunama zakona o privatizaciji državnog kapitala u bankama. Nije nadena procjena vrijednosti kapitala Kristal banke izvršena od strane Komisije nakon vansudskog poravnjanja, a u skladu s članom 5. Pravilnika o direktnoj prodaji. Reviziji nije poznato kako je ostvaren princip javnosti, nediskriminacije učesnika i konkurenčije iz člana 1. Zakona o privatizaciji državnog kapitala u bankama.

²⁸ Izvještaj o obavljenoj reviziji procesa privatizacije državnog kapitala u Kristal banchi AD Banja Luka, br.PB004-003, 10. februara 2003.godine, Banja Luka.

²⁹ David Leigh and Rob Evans, «Kancelarija za prevare ispituje ulogu britanske firme EFT na Balkanu», *The Guardian*, 15. februar 2005.

³⁰ Online magazin – Korupcija,Vijesti, «Vlasti u BiH nastavljaju istragu o poslovanju Elektroprivrede RS i londonske kompanije», <http://www.mans.cg.yu/korupcija/februar2005/18.htm>, 18. februar 2005.

Zbog sumnji da je učestvovao u organizovanoj kriminalnoj grupi, Posebni odjel za organizovani kriminal i korupciju Tužilaštva BiH podigao je početkom 2005. godine optužnicu protiv tadašnjeg člana Predsjedništva BiH Dragana Čovića. Osim Čovića, koji se tereti i za zloupotrebu položaja i podmićivanje sudija, optuženi su i predsjednik Ustavnog suda BiH Mate Tadić, vlasnici mesne industrije «Lijanović», braća Jerko, Jozo, Mladen i Slavo Ivanković, te profesor sarajevskog Pravnog fakulteta Zdravko Lučić. Prema saopštenju Tužilaštva BiH, Dragan Čović tereti se da je u svojstvu bivšeg ministra finansija juna 2000. godine potpisao dokument kojim je uvoz gotovih proizvoda u režiji firme «Lijanović» carinjen kao uvoz sirovine i na taj način firmu «Lijanović» oslobođio plaćanja prelevmana na uvoz mesnih proizvoda, a BiH oštetio za desetine miliona maraka. Tadić je optužen da je odlukama Ustavnog suda rješavao sve pritužbe u korist pomenute firme, s tim da je obećavao i puni imunitet Čoviću.³¹

Kako u BiH privatni sektor još uvijek nije dovoljno razvijen, tek će se nakon završetka privatizacije i revizije ovog procesa moći utvrditi da li je postojao uticaj velikih poslovnih interesa nad javnom politikom.

9.5. U kojoj mjeri ljudi vjeruju da javni službenici i javne službe nisu umiješani u korupciju?

9.5.1. Pozitivni i negativni indikatori

Transparency International BiH (nevladina organizacija koja se bavi isključivo borbom protiv korupcije) je u jesen 2004. godine objavio Studiju percepcije korupcije 2004.³² S jedne strane, podaci iz Studije percepcije korupcije predstavljaju mišljenje građana i ne moraju nužno odgovarati stvarnom stanju u društvu, ali s druge strane pokazuju kakvu predstavu gradani imaju o radu vlasti i ostalih javnih institucija.

Studija je pokazala da se svijest građana o problemima s kojima se danas društvo suočava ne razlikuje mnogo u odnosu na isto istraživanje provedeno 2002. godine. Najveći problemi građana BiH i dalje se mogu svrstati u tri kategorije: ekonomsko-egzistencijalni, korupcija i kriminal, te politička nestabilnost.

Rezultati istraživanja iz 2004. pokazuju da najveći broj građana kao osnovni uzrok raširenosti korupcije vidi opšte siromaštvo, moralnu krizu u društvu, nepostojanje pravne države i neefikasnost sudskog i zakonodavnog sistema. Oko 52% ispitanih građana smatra da je Predsjedništvo BiH korumpirano, 54,9% to isto smatra za Vijeće ministara BiH, dok entitetske vlade kao korumpirane doživljava 57,9% ispitanika.³³ Upitani koliko je javnih službenika po njihovom mišljenju umiješano u korupciju u posljednjih godinu dana, ispitanici su dali odgovore koji su prikazani u sljedećoj tabeli.

³¹ Činjenica je da se prethodno navedeni slučajevi nalaze još u fazi istrage ili su u sudskom postupku, tako da do završetka sudskog postupka ostaje da se dokaže osnovanost sumnji i podignutih optužnica.

³² Transparency International BiH, *Studija percepcije korupcije 2004*, juni 2004, Sarajevo/Banja Luka. Ova studija zasniva se na bazi podataka koja je napravljena anketiranjem građana na teritoriji cijele države na uzorku 1.640 ispitanika., a analizu rezultata i poređenje sa rezultatima iz 2002. obavio je tim od sedam domaćih eksperata.

Studija percepcije korupcije bazirana je na rezultatima istraživanja mišljenja reprezentativnog uzorka stanovništva BiH i kao takva ima svoje prednosti i nedostatke, kao i sva ostala istraživanja javnog mnjenja. Podaci navedeni u ovom poglavljju predstavljaju svijest, odnosno percepciju građana o korupciji u BiH, te su kao takvi podložni uticaju subjektivnih faktora kao što su: stepen procjene važnosti ili bezazlenosti posljedica koje prate direktni slučaj korupcije, stepen ličnog učešća u aktima korupcije, postojećih zakonskih i društvenih normi, medijskih kampanja u vrijeme provođenja istraživanja itd. Ograničavajući faktor ovih podataka jeste i činjenica da se građani s radom nekih institucija susreću svakodnevno (saobraćajna policija ili zdravstvene ustanove), dok mišljenje o nekim stvaraju na osnovu sekundarnih izvora informacija, kao što su javni izvještaji ili izvještaji medija (npr. rad skupština ili tužilaštva itd.)

³³ Transparency International BiH, *Studija percepcije korupcije 2004*.

Tabela 9.1. Koliko je službenika umiješano u korupciju u posljednjih godinu dana?

Službenici	Lokalna vlast		Entitetske vlasti		Kantonalne vlasti		Zajednički organi	
	2002	2004	2002	2004	2002	2004	2002	2004
Gotovo svi	25,2	23,1	19,0	23,9	19,6	21,8	20,8	21,2
Većina	46,1	47,6	51,9	50,3	48,3	50,2	49,5	51,9
Samo neki	22,5	24,5	20,8	22,1	19,8	22,3	15,2	22,0
Gotovo nijedan	1,1	1,7	0,5	0,4	0,6	0,6	0,0	0,0
Ne postoji korupcija	0,3	0,1	0,3	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0
NZ/Odbijanje	4,9	2,9	7,5	3,3	11,5	5,1	13,4	4,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,00	100,00

U prosjeku oko 70% ispitanika smatra da sadašnja vlast ulaže malo ili nimalo napora da iskorijeni korupciju među privrednicima, visokim i nižim državnim činovnicima (tabela 2).³⁴

Tabela 9.2. Da li sadašnja vlast ulaže ozbiljne napore da iskorijeni korupciju među sljedećim profesijama?

Profesija	Stepen napora	TOTAL	ENTITET	
		BiH	F BiH	RS
		2004	2004	2004
Privrednicima	Veoma	1,5	1,1	1,5
	Prilično	5,8	5,3	5,7
	Osrednje	20,1	18,9	21,9
	Malo	39,0	41,7	35,3
	Nimalo	30,3	28,1	34,3
	NZ/Odbijanje	3,3	4,8	1,2
	Veoma/ Prilično	7,3	6,4	7,2
	Malo/Nimalo	69,3	69,9	69,6
Visokim državnim činovnicima	Veoma	1,5	1,0	1,3
	Prilično	5,3	5,0	5,1
	Osrednje	19,3	18,2	21,0
	Malo	36,3	37,2	35,2
	Nimalo	34,5	33,9	36,1
	NZ/Odbijanje	3,2	4,7	1,2
	Veoma/ Prilično	6,7	6,0	6,4
	Malo/Nimalo	70,8	71,1	71,3
Nižim činovnicima, koji su u direktnom kontaktu s građanima	Veoma	1,2	0,7	0,9
	Prilično	5,5	5,5	4,8
	Osrednje	20,6	18,5	23,8
	Malo	38,1	40,5	34,9
	Nimalo	31,4	30,1	34,0
	NZ/Odbijanje	3,3	4,6	1,5
	Veoma/ Prilično	6,7	6,2	5,7
	Malo/Nimalo	69,5	70,6	68,9

Kao što se vidi iz prethodnih tabela, preko dvije trećine ispitanika iz uzorka koji reprezentuju populaciju BiH i dalje smatra da su državni službenici, bez obzira na nivo vlasti, umiješani u korupciju, a da sadašnje vlasti ulažu malo ili nimalo napora da iskorijene ovu pojavu.

³⁴ Transparency International BiH, *Studija percepcije korupcije 2004*.

Ako je opažanje građana pogrešno, što se često može čuti od čelnih ljudi institucija koje ispitnici doživljavaju kao najkorumpiranije, onda se postavlja pitanje zašto je to tako i šta treba uraditi da se to mišljenje promijeni. Svakako bi bilo *najlakše* da neke od afera koje se tiču korupcije ili kriminala dobiju svoj konačni epilog na sudu, što bi pojedincu vratilo vjeru u institucije sistema koje treba da budu nosioci borbe protiv korupcije. Tek donekle pritisak vrše mediji, ali se zbog velikog broja slučajeva i njihova pažnja odvraća u kratkom periodu, a da za to vrijeme nije stvoren dovoljno jak pritisak na institucije sistema da pokrenu krivičnu istragu.³⁵

Međutim, u posljednjih nekoliko godina došlo je i do pozitivnih promjena u BiH u pogledu korupcije. Kao prvo, korupcija je izašla iz anonimnosti i sfere tabu tema i postala uobičajena tema, kako u medijima tako i u svakodnevnom razgovoru građana. Promjena stava prema korupciji rezultirala je tako padom učestalosti traženja mita za oko 6% u posljednje dvije godine, a istovremeno su građani znatno manje spremni da ga daju (oko 15% građana manje bi u prosjeku plaćalo mito za svakodnevne zakonom predviđene usluge). S druge strane, problematična je činjenica da je zato visina prosječnog iznosa mita povećana, a brojne usluge i dalje imaju svoju *tarifu*.³⁶

BiH je 2003. godine prvi put dobila poziciju na listi Globalnog indeksa percepcije korupcije (CPI) i, mada zauzeta pozicija nije laskava, dobijeni rejting ipak znači da su se strani investitori počeli ozbiljnije interesovati za BiH, što u ranijim godinama nije bio slučaj. Ipak, sporost reformi i nedostatak sistemskih rješenja, o čemu je već bilo riječi u ovom tekstu, doveli su do stagnacije, tako da je BiH u 2004. zauzela 82-84 mjesto od ukupno 146 rangiranih zemalja, u odnosu na 70-75 poziciju od ukupno 137 rangiranih zemalja na CPI listi 2003. godine.³⁷ U 2005. godini BiH je ponovo pala na ljestvici korupcije, na kojoj sada dijeli 88-96. mjesto na CPI listi među 159 rangiranih zemalja.³⁸

Prethodno pomenute podatke potkrepljuje i najnoviji izvještaj Svjetske banke (SB) *Indikatori upravljanja*, objavljen u maju 2005. Ovaj izvještaj predstavlja komparativni pregled nekoliko ključnih oblasti vlasti u 209 zemalja u periodu od 1996. do 2004. godine. Oblasti u kojima je BiH pokazala pozitivne trendove u odnosu na 1998. jesu odgovornost vlasti u smislu političkih, civilnih i ljudskih prava; efikasnost vlasti u smislu sposobnosti birokratije i kvaliteta javnih usluga; kvalitet tržišne regulative; vladavina zakona, tj. kvalitet provodenja ugovora, policije, sudstva i smanjenje vjerovatnoće kriminala i nasilja. Međutim, u dvije oblasti bilježe se negativni trendovi. U pitanju su politička stabilnost i oblast kontrole korupcije. U oblasti kontrole korupcije kao indikator uzet je stepen zloupotrebe vlasti za ostvarenje privatnih ciljeva, čime je mjerena i *mala* i *velika* korupcija.³⁹

Naredni grafikon daje poređenje uspješnosti u kontroli korupcije među nekim zemljama u Jugoistočnoj Evropi, jasno ukazujući na položaj BiH.

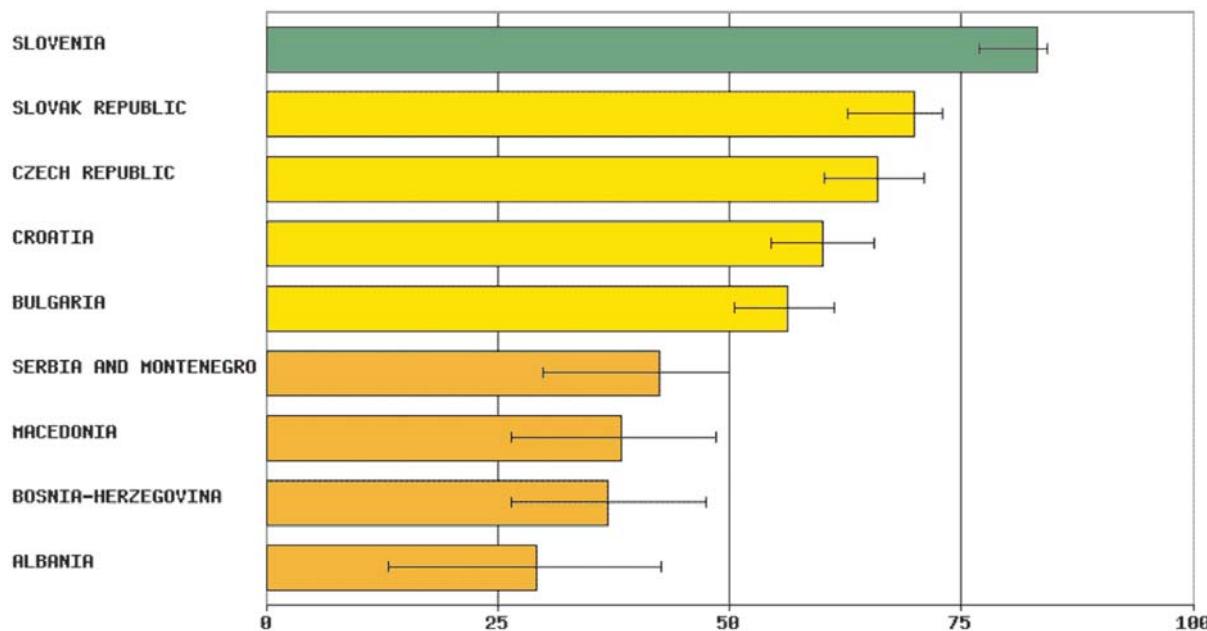
³⁵ Transparency International BiH, *Studija percepcije korupcije 2004*, str. 45.

³⁶ Podaci iz izvještaja za štampu TIBiH, «BiH korupcija u blagom padu», 11. marta 2004.

³⁷ TI Indeks percepcije korupcije (CPI) postoji deset godina, rangira zemlje po stepenu korumpiranosti – od najmanje korumpirane ka visokokorupiranim zemljama, a u 2004. obuhvata 146 zemalja po percipiranom stepenu korumpiranosti javnih funkcionera i političara. To je složen indeks, pri čijoj su izradi korišćena različita istraživanja i ankete koje su provele ugledne nezavisne institucije (minimalno tri istraživanja za jednu zemlju) među poslovnim ljudima i analitičarima, uključujući i ankete stanovnika, lokalnih ili stranih.

³⁸ Transparency International BiH, izvještaj za medije «Korupcija izmakla kontroli – smjena vlasti neophodna», 18. oktobra 2005.

³⁹ «Mala korupcija» ili «korupcija radi preživljavanja» je korupcija među javnim službenicima koji mogu biti prilično malo plaćeni i zavisiti od sitih davanja korisnika za svoje usluge kako bi prehranili porodice i platili školarine. Ovaj tip korupcije pomaže i preduzećima i pojednicima da doskoče zahtjevima vlasti - smanje kašnjenja i i izbjegnu teret nekih propisa i poreza. «Velika korupcija» je korupcija među visokim javnim službenicima i često dovodi do velikih međunarodnih podmićivanja i skrivenih inostranih bankovnih računa. Jeremy Pope, *TI Source book 2000*, Berlin, 2000, str.22.



Grafičnik 9.1. Procentni rang po kontroli korupcije u zemlji⁴⁰

Upitno je da li je ovako visoka percepcija korupcije posljedica stvarnog stanja ili su građani BiH u potpunosti izgubili povjerenje u predstavnike vlasti te ih *gotovo* sve ili *većinu njih* (tabela 1) smatraju korumpiranim, ali su pokazatelji u svakom slučaju uznemiravajući.

Mnogi predstavnici javnih institucija tvrde da je u pitanju iskrivljena slika, i da je u tim institucijama preduzeto niz mjera za prevenciju i smanjanje korupcije. Ukoliko je to uistinu tako, onda bi trebalo obratiti pažnju na redefinisanje i stvaranje novog imidža institucija koje su stvarno provale reforme i poduzele konkretne mjere u svojim redovima, umjesto prakse omalovažavanja značaja rezultata istraživanja javnog mnjenja ili obilježavanja institucija koje provode ovakva istraživanja neodgovornim i neozbiljnim.

9.6. Koje se mjere - ako ikakve - poduzimaju da se riješe javno identifikovani problemi na ovom polju i koji stepen političkog prioriteta i javne podrške one imaju?

Evidentno je da su u posljednjoj deceniji provedene značajne reforme u više segmenta društva BiH (javna uprava, sudstvo, poreski sistem itd.), kao i da je donesen set novih zakona kao što su Krivični zakon, Zakon o javnim nabavkama, Zakon o finansiranju političkih partija i dr. Postavlja se pitanje u čemu je problem i zašto reforme pokazuju veoma slabe ili nikakve rezultate?

Ova analiza ukazala je na slabe kapacitete ili nedostatak volje u nekim institucijama da se zakoni provode. Jedan od osnovnih uzroka, ako se zanemari objektivni faktor nedovoljnih kapaciteta, predstavlja eliminisanje sukoba interesa i uticaja/pritiska političkih partija/interesa na rad javnih institucija, a posebno vlasti i javnih preduzeća.

Što se tiče konkretnih mjera, BiH je poduzela određene korake i na međunarodnom i na domaćem planu. Potpisivanje Krivično-pravne konvencije o korupciji i Građansko-pravne konvencije o korupciji Savjeta Evrope, kao i pridruživanje Antikorupcionoj inicijativi Pakta stabilnosti (SPA), pozitivni su pomaci.

⁴⁰ Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi, *Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004*, 18. maj 2004, www.worldbank.org/wbi/governance/govdata/

S obzirom da Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije nudi širok spektar pravnih rješenja za kriminalne radnje korupcije, ali omogućava i međunarodnu saradnju kao i izručenje osoba koje su prekršile bilo koju odredbu Konvencije, propisuje mjere konfiskacije, povrata i transfera nelegalno stečene imovine, reguliše pitanje davanje i primanje mita u inostranstvu, kao i pitanja kodeksa za privatna preduzeća, Transparency International BiH (TI BiH) je preuzeo čitav niz aktivnosti kako bi uvjerio predstavnike vlasti da postoji potreba potpisivanja Konvencije, a građanima predstavio njen značaj.

Predsjedništvo BiH je na sjednici održanoj 01. januara 2005. godine donijelo odluku o prisupanju BiH Konvenciji Ujedinjenih nacija protiv korupcije i dalo ovlaštenje ministru vanjskih poslova BiH da potpiše ovu Konvenciju na 60. zasjedanju Generalne skupštine Ujedinjenih nacija u Njujorku, od 14. do 23. septembra ove godine.

TIBiH očekuje da će ubrzo po potpisivanju Konvenciju ratifikovati Parlamentarna Skupština BiH. S obzirom na značaj Konvencije kao prvog obavezujućeg globalnog instrumenta za borbu protiv korupcije koji uspostavlja nove standarde za prevenciju korupcije, povrat imovine i međunarodnu saradnju, brza ratifikacija i puna implementacija mogle bi dovesti do poboljšanja reitinga zemlje i povećanja stepena povjerenja građana u državne institucije.

Opozicione partije u BiH pokrenule su inicijativu za donošenje zakona koji bi regulisao konfiskaciju nelegalno stečene imovine, jer nedostatak zakonskih odredbi onemogućava sudovima da konfiskuju nelegalno stečena sredstva i drugu imovinu. «Mada je BiH potpisnica Konvencije o pranju novca Savjeta Evrope, čime se obavezala da će tražiti i konfiskovati imovinu stečenu kriminalom, ova obaveza se veoma rijetko poštuje. Slično ovoj konvenciji novi krivični zakon BiH kaže: *Niko ne može zadržati ilegalno stečenu imovinu*, ali u ove dvije godine koliko je novi zakon na snazi samo 500.000 KM ovako stečene imovine je konfiskovano.»⁴¹ Predložene reforme nisu usvojene, dva puta su odbijene od strane poslanika vladajućih nacionalnih partija, a ni OHR nije podržao ovu inicijativu, objašnjavajući kako bi usvajanje ovakvog zakona bilo preuranjeno.

Osnivanje posebnog Odjeljenja za organizovani kriminal, privredni kriminal i korupciju pri Tužilaštvu BiH, čiji je rukovodilac međunarodni tužilac, a kako je pokazala ova analiza, jedna je od konkrenijih mjera protiv korupcije preuzetih u protekloj deceniji.

Izrada Srednjoročne razvojne strategije BiH (PRSP)⁴² koja sadrži i akcioni plan za borbu protiv korupcije, još je jedna mјera na ovom planu. Vijeće ministara se obavezalo da svakih šest mjeseci podnosi izvještaj o statusu implementacije Strategije. Na taj način se vrši monitoring šta je poduzeto u borbi protiv korupcije, ali i što je propušteno da se poduzme.

Neke od mјera koje su sadržane u Akcionom planu PRSP-a za period decembar 2004-decembar 2005, a moraju se provoditi kontinuirano ili u narednom periodu su:

- Jačanje institucije javnih revizora radi jačanja kontrole u prikupljanju i trošenju javnih prihoda;
- Reizbor članova upravnih odbora državnih preduzeća putem javnog konkursa;

⁴¹ Nidžara Ahmetašević, "BIH opozicija se zauzima za antikorupcione zakone", ISN, Institut za ratne i mirovne studije, Sarajevo, 18. aprila 2005.

⁴² Srednjoročna razvojna strategija je strategija razvoja Bosne i Hercegovine u periodu od 2004. do 2007.godine. Ciljevi Srednjoročne razvojne strategije su: ostvarenje pretpostavki za samoodrživ i ujednačen ekonomski razvoj svih dijelova BiH, smanjenje siromaštva za 20%, te ubrzanje integracije u EU i potpisivanje i implementacija Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Finalnu verziju Srednjoročne razvojne strategije usvojili su Vijeće ministara BiH, Vlada FBiH i Vlada RS. Također, svoju podršku Srednjoročnoj razvojnoj strategiji dalo je i Predsjedništvo BiH, dok je Parlamentarna skupština BiH podržala implementaciju i zatražila od Vijeća ministara BiH da svakih šest mjeseci podnosi izvještaj o statusu implementacije Srednjoročne razvojne strategije.

- Formiranje entitetskih uprava za borbu protiv prevara, koje su nadležne za provođenje istrage u slučajevima pranja novca, korupcije i drugih oblika finansijskog kriminala;
- Ubrzanje provođenja novog krivičnog zakonodavstva i reforma propisa koji se odnose na prekršaje i privredne prijestupe;
- Pooštovanje kaznenih odredbi za osobe koje daju mito ili na bilo koji drugi način korumpiraju javni sektor;
- Uspostavljanje sistema internih kontrola u prikupljanju i trošenju javnih prihoda u svim organima javne uprave, uključujući ministarstva.

Sinhronizovano i dosljedno provođenje ovih mjera, uz provođenje preporuka Evropske komisije navedenih u Studiji izvodljivosti (tj. u Izvještaju Komisije Vijeću o spremnosti BiH za pregovore o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju sa EU), rezultiralo bi suzbijanjem korupcije u Bosni i Hercegovini u prihvatljive okvire, što bi za BiH predstavljalo korak bliže evropskim integracijama.

Lista korištenih skraćenica:

BiH - Bosna i Hercegovina

FBiH - Federacija Bosne i Hercegovine

HDZ - Hrvatska demokratska zajednica

HVO - Hrvatsko vijeće obrane

IKBiH - Izborna komisija BiH

KM - konvertibilna marka

MUP - Ministarstvo unutrašnjih poslova

OHR - Ured Visokog predstavnika / Office of the High Representative

PRSP - Srednjoročna strategija razvoja BiH/ Poverty Reduction Strategy Paper

PIK - Privremena Izborna komisija

RS - Republika Srpska

SFO - Odjel britanske vlade za teške prevare / Office for Serious Frauds

TI - Transparency International

TIBiH - Transparency International BiH

UN - Ujedinjene nacije

ZSI - Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH

Bibliografija:

Evropska komisija. *Izvještaj Komisije Vijeću o spremnosti BiH za pregovore o Sporazumu i stabilizaciji pridruživanju sa Evropskom unijom*, Brisel, 18.11.2003.

IDEA - International Institute for Democracy and Electoral Assistance. *Handbook on Funding of Political Parties and Election Campaigns*, 2003. <http://www.idea.int/publications/funding_parties/index.cfm>. (maj 2005)

Pope, Jeremy. *TI Source book 2000 - Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*, Berlin/London, 2000.

IMF - Međunarodni monetarni fond. *Country report No 54/0 - Bosnia and Herzegovina, selected economic issues*, mart 2004.

Opšti okvir mirovnog sporazuma za Bosnu i Hercegovinu, Dejton/Pariz 1995.godine, <<http://www.ohr.int>>. (maj 2005)

OSCE BiH - Organization for Stability and Co-operation in Europe BiH. *Istraživanje javnog mnjenja o pitanjima koja brinu gradane*, maj 2004.

Papić, Z. (ur.), *International Support Policies to South-East European Countries: Lessons (Not) Learned in BiH*, Fond otvoreno društvo BiH, Sarajevo, 2001.

Regionalana inicijativa mreže SOROS fondacija u Jugoistočnoj Evropi. *Iskorjenjivanje korupcije*, Budimpešta, 2004.

EPPU - Vijeće Ministara, Jedinica za ekonomsko planiranje i implementaciju Srednjoročne razvojne strategije BiH. *Akcioni plan implementacije srednjoročne razvojne strategije BiH (PRSP) za period decembar 2004-decembar 2005*, radni materijal, novembar 2004, <http://www.eppu.ba>. (maj 2005)

Svjetska banka. *Dijagnostička studija korupcije - Bosna i Hercegovina*, Vašington/Sarajevo, 2000.

Svjetska banka. *Bosnia and Herzegovina Poverty Assessment (Volume II)*, novembar 2003.

Svjetska banka. *Izvještaj o procjeni stanja javnih nabavki u BIH*, juni 2002.

SELDI - Southeast European Legal Development Initiative. *Borba protiv korupcije u Jugoistočnoj Evropi – Prvi koraci i politike*, Sofija, 2002. godine, <<http://www.seldi.net>>. (maj 2005)

Transparency International BiH. *Studija sistema nacionalnog integriteta BiH 2004*, Banja Luka/Sarajevo, septembar 2004.

Transparency International BiH. *Studija percepcije korupcije BiH 2004*, Banja Luka/Sarajevo, juli 2004.

Transparency International BiH. *Studija percepcije korupcije BiH 2002*, Banja Luka/Sarajevo, juni 2002.

Transparency International. *Global Corruption Report 2005 - Corruption in Construction and Post-conflict Reconstruction*, Berlin, 2005. <<http://www.transparency.org>>. (juni 2005)

Transparency International. *Corruption Perception Index 2004*, Berlin, oktobar 2004, <<http://www.transparency.org>>. (maj 2005).

Transparency International. *Corruption Perception Index 2003*, Berlin, oktobar 2003,
<<http://www.transparency.org>>. (maj 2005)

UN - *United Nations Convention against Corruption*, Merida, Meksiko, decembar 2003,
<http://www.unodc.org/unodc/en/crime_convention_corruption.html>. (maj 2005)

* Zahvaljujem se istraživačici Danijeli Vidović, Msc Studij ekonomsko politike (Univerzitet Bologna); Aleksandri Martinović rukovodiocu Programa Otvorenosti na Zapadnom Balkanu (Transparency International BiH); i Srđanu Blagovčaninu, pravnom ekspertu i rukovodiocu Centra za pružanje pravne pomoći u borbi protiv kopupcije (Transparency International BiH), na komentarima i doprinosu koje su dali da bi ovaj rad bio što kvalitetniji.

Civilno društvo i politička participacija

10. Mediji u demokratskom društvu*

Da li mediji svojim radom promovišu demokratske vrijednosti?

Autor: Tarik Jusić

10.I. Koliko su mediji nezavisni od vlade, u kojoj mjeri je njihovo vlasništvo pluralističko i koliko su podložni uticajima stranih vlada ili multinacionalnih kompanija?

10.I.I. Zakoni

Kompleksna i specifična situacija u BiH ima odlučujući uticaj i na razvoj medijskog sektora. Uzroci problema na ovom polju leže i u Daytonском mirovnom sporazumu (*Dayton Peace Accord*, u daljem tekstu DPA), koji praktično ignoriše medije.

DPA skoro da ne sadrži nikakve odredbe o medijima. Kreatori sporazuma odlučili su da ignorisu medije, nadajući se da će se taj problem rješavati onako *usput*, ili da će nekako sprječiti da to pitanje, tj. medijska problematika, omete implementaciju sporazuma.¹

Tri odredbe u DPA mogu se ipak dovesti u vezu sa medijima: prva je da će zajedničke državne institucije biti nadležne za uspostavljanje i upravljanje zajedničkim i međunarodnim komunikacijskim strukturama (član III.1.h Ustava u okviru Daytonskog mirovnog sporazuma); druga se nalazi u Aneksu 7 član 1.3.b, kojim se utvrđuje da će potpisnici sporazuma sprječiti svako podsticanje etničke i vjerske netrpeljivosti u medijima; treća odrednica sadržana je u sporazumu potpisnika da osiguraju uslove za slobodne i fer izbore, posebno politički neutralno okruženje, slobodu izražavanja i slobodu štampe (Aneks 3, član 1.1). Možemo slobodno reći da je na ove tri odrednice iz DPA izgrađen cjelokupan zakonski i regulatorni okvir medijskog sektora u BiH.

Kada govorimo o slobodi medija, govorimo o dva ključna aspekta: prvi je pluralizam mišljenja u medijima, a drugi zadovoljavanje širokog spektra društvenih potreba za relevantnim informacijama i sadržajima. Elementi slobode i nezavisnosti medija su:

- strukturni uslovi (zakonske garancije slobode emitovanja i štampanja/objavljivanja);
- operativni uslovi (stvarna nezavisnost od ekonomskih i političkih pritisaka i relativna autonomija novinara i urednika unutar samih medijskih kuća;- mogućnost za različite glasove u društvu da dobiju pristup medijima;
- kvalitet medijskih sadržaja za *primatelje* poruka, tj. publiku, prema kriterijima relevantnosti, raznolikosti, pouzdanosti, interesovanja, originalnosti i lične satisfakcije.²

Slijedeći praksi zapadnih liberalnih demokratija, sloboda izražavanja i sloboda medija uopšte u Bosni i Hercegovini zagarantovane su Ustavom, Evropskom konvencijom o ljudskim pravima, Zakonom o zaštiti od klevete³ (u daljem tekstu Zakon o kleveti) koji dekriminalizuje klevetu, kao i Zakonom o komunikacijama,⁴ kojim se uspostavlja Regulatorna agencija za komunikacije (RAK) na nivou BiH.

¹ Thompson i De Luce, 2002: 204 (prevod autora).

² McQuail, Denis, *McQuail's Mass Communication Theory* (McQuailova teorija masovnih komunikacija), SAGE Publications: London-Thousand Oaks-New Delhi, 2000 (4th Edition), str. 166-167.

³ Zakon o zaštiti od klevete, *Službeni glasnik RS* br. 37/01, *Službene novine FBiH* br. 31/01.

⁴ Zakon o komunikacijama Bosne i Hercegovine, *Službeni glasnik BiH* br. 33/02, 12. novembar 2002. god. (Zakon o komunikacijama BiH).

Kada govorimo o nezavisnosti medija od vlade, onda moramo razlikovati nezavisnost privatnog, tj. komercijalnog sektora, od nezavisnosti javnih medija od uticaja vlasti na bilo kojem nivou. Osim toga, nužno je razlikovati nezavisnost štampe i nezavisnost elektronskih medija.

Nezavisnost štampe

Štampa ne podliježe zakonskoj regulativi u smislu uredivačke politike i sadržaja, već su etički i profesionalni standardi ugrađeni u Kodeks za štampu,⁵ koji je samoregulatorni instrument. Ključno samoregulatorno tijelo je nezavisna nevladina organizacija - Vijeće za štampu⁶, koju su zajednički osnovale sve asocijacije novinara iz BiH. Potencijalne sporove između čitatelja/javnosti i štampanih medija, Vijeće za štampu rješava koristeći se isključivo novinarskim sredstvima: pravo na odgovor, objavljivanje ispravke, izvinjenje i demanti. Vijeće nema ovlaštenja da kažnjava, izdaje ili oduzima dozvole za rad, ili nameće finansijske kazne novinama i magazinima. Dakle, vlada ne posjeduje pravne mehanizme za direktan uticaj na uredivačku politiku štampe.

Nezavisnost komercijalnog RTV sektora i Regulatorna agencija za komunikacije

Prema članu 4. Zakona o komunikacijama, principi regulisanja RTV sektora su: zaštita slobode izražavanja i različitosti mišljenja, razvoj profesionalnog i održivog komercijalnog i javnog RTV sektora i sloboda radija i televizije od političke kontrole i manipulacije.

Što se tiče elektronskih medija, a u skladu s praksom zapadnih demokratija, regulacija se nalazi u domenu Regulatorne agencije za komunikacije (RAK). Zakon o komunikacijama reguliše komunikacijski sektor⁷ u zemlji i uspostavlja RAK kao funkcionalno nezavisnu i neprofitnu agenciju koja reguliše RTV sektor, javne telekomunikacijske mreže i izдавanje licenci, i definiše osnovne uslove za rad zajedničkih i međunarodnih komunikacijskih struktura. RAK je nadležan i za planiranje, koordinisanje, alociranje i dodjeljivanje na upotrebu radijskog frekvencijskog spektra.⁸ To u suštini znači da je u zakonskom smislu nezavisnošću Agencije garantovana i nezavisnost sektora elektronskih medija od vladajućih struktura. Mehanizmi kojima je ova nezavisnost RAK-a garantovana ugrađeni su u Zakon o komunikacijama i Zakon o finansiranju institucija BiH.⁹ Ni Vijeće ministara niti pojedini ministri, kao ni bilo koja druga osoba, ne smiju se miješati u proces donošenja odluka RAK-a u pojedinačnim slučajevima.¹⁰ Osim toga, Zakon o finansiranju institucija BiH uspostavlja mehanizam za finansijsku nezavisnost RAK-a. Naime, iako RAK podnosi godišnji budžet na odobrenje Vijeću ministara, Član 9 tog zakona jasno utvrđuje da Vijeće ministara ne može umanjiti predloženi budžet za više od 20 procenata.

No, ključni mehanizam kojim se garantuje nezavisnost RAK-a - a time i cijelogupnog RTV sektora - svakako je način imenovanja generalnog direktora i Vijeća RAK-a, koji odlučuju o radu Regulatorne agencije. Generalnog direktora nominuje Vijeće RAK-a, a imenuje ga Vijeće ministara BiH, na mandat od četiri godine, koji se može produžiti samo jednom. Direktor je odgovoran za ključne funkcije Agencije u skladu sa Zakonom o komunikacijama i za svakodnevne operacije, uključujući implementaciju relevantnih zakona i politika, tehničku superviziju, odnose

⁵ Kodeks za štampu, dostupan na web stranici Vijeća za štampu: <http://www.vzs.ba/default.asp?id=2> (pristup ostvaren 16. oktobra 2005).

⁶ Sve informacije o Vijeću za štampu dostupne na web stranici: <http://www.vzs.ba>

⁷ Pod komunikacijskim sektorom podrazumijevamo radio, TV, kablovsku TV, Internet, telekomunikacije i ostale srodne oblasti.

⁸ Član 3 Zakona o komunikacijama BiH.

⁹ Zakon o finansiranju institucija Bosne i Hercegovine, *Službeni glasnik BiH*, 29. decembar, 2004.

¹⁰ Zakon o komunikacijama BiH, član 36.

u komunikacijskoj industriji i menadžment ljudskih resursa Agencije.¹¹ Prema članu 40. Zakona o komunikacijama, zvaničnici iz zakonodavnih i izvršnih institucija na svim nivoima vlasti, kao i članovi organa političkih partija, te osobe koje imaju bilo kakve finansijske odnose sa telekomunikacijskim operaterima ili elektronskim medijima, ne mogu biti imenovani na poziciju generalnog direktora.

Vijeće RAK-a bavi se strateškim pitanjima i pitanjima politike RAK-a. Vijeće se konsultuje sa generalnim direktorom i od njega dobija izvještaje, usvaja kodekse i pravila za elektronske medije i telekomunikacije. Vijeće je takođe apelaciono tijelo za odluke generalnog direktora.¹² Vijeće ima sedam članova koje nominira Vijeće ministara BiH, a na osnovu liste koju podnosi Vijeće RAK-a. Parlament BiH imenuje članove Vijeća RAK-a. Članovi Vijeća RAK-a su prominentne javne ličnosti i eksperti iz relevantnih područja, i imenovani su na period od četiri godine, s mogućnošću jednog produženja mandata. Članovi Vijeća RAK-a ne mogu biti zvaničnici iz zakonodavnih i izvršnih institucija, sa bilo kojeg nivoa vlasti, kao ni članovi organa političkih partija. Osim toga, članovi Vijeća RAK-a moraju navesti da li imaju ikakve privatne interese u poslovanju telekomunikacijskih operatera i elektronskih medija, i moraju izbjegavati konflikt interesa.

Članove Vijeća RAK-a dužnosti razrješava Parlament BiH, dok Vijeće ministara može smjeniti generalnog direktora. Ovakvi se potezi povlače samo u striktno definisanim slučajevima: bolest, presuda o umiješanosti u krivična djela kažnjiva zatvorom, konflikt interesa, ostavka, neispunjavanje dužnosti definisanih zakonom i kršenje etičkog kodeksa RAK-a.¹³

U zakonima koji se odnose na medije u BiH ne postoje odredbe koje uvode državne subvencije za medijske kuće kao vid zaštite medijskog pluralizma.

Nezavisnost javnih RTV emitera

U BiH funkcioniše javni RTV sistem (JRTSBiH), koji čine tri RTV emitera: Javni RTV servis BiH (u daljem tekstu: BHRT - Radio Televizija Bosne i Hercegovine¹⁴), koji djeluje na nivou cijele države, Javni RTV servis Federacije BiH (RTFBiH) na nivou Federacije BiH, i Javni RTV servis Republike Srpske (RTRS) za Republiku Srpsku.

Nezavisnost javnih RTV emitera inicijalno je bila garantovana Zakonom o osnovama javnog RTV sistema i javnog RTV servisa BiH, koji je dekretom donio Visoki predstavnik sredinom 2002. godine,¹⁵ a koji je u oktobru 2005. djelomično zamijenjen Zakonom o javnom radio-televizijskom sistemu Bosne i Hercegovine (Zakon o JRTSBiH).¹⁶ Članom 4 ovog Zakona utvrđeno je da su javni RTV servisi samostalni u obavljanju djelatnosti, imaju uređivačku nezavisnost i institucionalnu autonomiju, posebno u sljedećim oblastima:

¹¹ Vidjeti web stranicu RAK-a www.rak.ba i Zakon o komunikacijama BiH, član 40.

¹² Vidjeti web stranicu RAK-a www.rak.ba i Zakon o komunikacijama BiH, član 39.

¹³ Zakon o komunikacijama Bosne i Hercegovine, *Službeni glasnik BiH* br. 33/02, 12. novembar 2002. god. (Zakon o komunikacijama BiH), član 42.

¹⁴ BHRT se sastoji od jednog TV programa (BHT) i od radio programa (BH Radio 1).

¹⁵ Zakon o osnovama Javnog radio-televizijskog sistema i Javnog radio-televizijskog servisa Bosne i Hercegovine (Zakon o JRTS 2002), *Službeni glasnik BiH* br. 29/02.

¹⁶ Zakon o javnom radio-televizijskom sistemu Bosne i Hercegovine, *Službeni glasnik BiH* br. 78/05. Raniji Zakon o osnovama JRTS-a iz 2002. godine regulisao je Javni RTV sistem kao cjelinu, ali je regulisao i državnog RTV emitera BHRT. Novim Zakonom o JRTS iz oktobra 2005. isključivo se reguliše rad sistema javnih emitera kao cjeline, dok za svaki od tri emitera treba da se doneše po jedan poseban zakon o javnim RTV servisima, na državnom nivou (BHRT), kao i na nivou entiteta (RTFBiH i RTRS). Ovi zakoni o servisima biće usaglašeni sa Zakonom o JRTSBiH. Dakle, od oktobra 2005. na snazi je novi Zakon o javnom RTV sistemu BiH, a do usvajanja novog Zakona o javnom RTV servisu BiH ostaje na snazi dio Zakona o osnovama Javnog radio-televizijskog sistema i Javnog radio-televizijskog servisa Bosne i Hercegovine koji se odnosi na BHRT.

- konceptualizacija i produkcija programa;
- definisanje rasporeda programa;
- uređivanje i prezentacija informativnih programa;
- korištenje i raspolaganje resursima i imovinom;
- procedure i prakse zapošljavanja i prava i obaveze uposlenih;
- organizacija aktivnosti i interna struktura.

Dalje, nezavisnost javnih RTV emitera posebno je garantovana načinom izbora upravnih tijela: Upravnog odbora i generalnog direktora.

Najviše tijelo Javnog RTV sistema je Odbor Sistema, koji ima 12 članova, a čine ga svi članovi Upravnih odbora javnih RTV servisa (po četiri člana iz svakog javnog RTV servisa: BHRT, RTFBiH i RTRS).¹⁷ U skladu s ovom odredbom, zakoni za pojedine RTV servise biće usaglašeni, tako da svaki od tri javna RTV emitera ima upravne odbore sa po četiri člana.¹⁸

Prema nacrtu Zakona o javnom RTV servisu BiH (Zakon o BHRT), koji je usaglašen sa Zakonom o javnom radio-televizijskom sistemu (Zakon o JRTSBiH), ova četiri člana Upravnog odbora BHRT imenuju se na period od četiri godine, koji se ne može obnavljati.¹⁹ Predstavnički dom Parlamenta BiH bira i imenuje članove Upravnog odbora sa rang liste kandidata koji su ušli u uži izbor, a koju dostavlja Regulatorna agencija za komunikacije BiH. RAK provodi pravičan, otvoren i transparentan postupak izbora s ciljem odabira najkvalifikovanijih kandidata.²⁰

Prema ovom nacrtu Zakona, kao članovi Upravnog odbora BHRT ne mogu biti imenovani zvaničnici iz zakonodavnih i izvršnih institucija na bilo kojem nivou vlasti, kao ni članovi organa političkih partija. Osim toga, članovi Upravnog odbora ne mogu biti uposlenici niti članovi upravnih odbora drugih kompanija koje se bave RTV emitovanjem, niti mogu biti ni iz kakve djelatnosti koja bi mogla izazvati konflikt interesa.²¹ Predstavnički dom Parlamenta BiH može razriješiti dužnosti članove Upravnog odbora BHRT u slučaju da član sam zatraži razrješenje, ako tri puta neopravdano izostane sa sjednice i ukoliko tri mjeseca ne učestvuje u radu Upravnog odbora. Takođe, Predstavnički dom Parlamenta BiH može razriješiti dužnosti člana Upravnog odbora BHRT na osnovu preporuke Regulatorne agencije za komunikacije ukoliko član Upravnog odbora nije poštovao uslove iz dozvole sistema ili dozvole za BHRT koju izdaje RAK.²²

Očekuje se da će zakoni na entitetskim nivoima kojima se reguliše rad i ustroj entitetskih javnih RTV servisa, RTFBiH i RTRS, biti na isti način usaglašeni sa Zakonom o javnom RTV sistemu BiH kako je to učinjeno u nacrtu Zakona o javnom RTV servisu BiH (Zakon o BHRT).

Prema važećim zakonima o javnim RTV emiterima na nivou entiteta, kao i prema nacrtu Zakona o javnom RTV servisu BiH (BHRT), generalnog direktora u principu imenuje Upravni odbor dotičnog javnog emitera, a na osnovu javnog natječaja. Mandat generalnog direktora je četiri (za entitetske emitera) do pet godina, i može biti produžen samo jednom. Kao generalni

¹⁷ Zakon o javnom radio-televizijskom sistemu BiH, član 7 (2).

¹⁸ Na primjer, prema Zakonu o osnovama Javnog radio-televizijskog sistema i Javnog radio-televizijskog servisa Bosne i Hercegovine iz 2002. godine, BHRT je do sada imao upravni odbor od devet članova, a isti je slučaj i sa Upravnim odborima entitetskih javnih RTV emitera, RTFBiH i RTRS.

¹⁹ Nacrt Zakona o javnom RTV servisu BiH, član 25.

²⁰ Nacrt Zakona o javnom RTV servisu BiH, član 26.

²¹ Nacrt Zakona o javnom RTV servisu BiH, član 26 (2).

²² Nacrt Zakona o javnom RTV servisu BiH, član 26 (3) i (4).

direktor ne može biti imenovano lice koje obavlja izvršnu, zakonodavnu ili sudsku funkciju na bilo kojem nivou u BiH, ili koje je vlasnik odnosno suvlasnik preduzeća koje obavlja djelatnost RTV emitovanja, kao ni lice čija je pozicija u suprotnosti sa Zakonom o sukobu interesa.²³

Javni emiteri finansiraju se iz RTV pretplate (taksa za posjedovanje prijemnika), reklamiranja i sponzorstva.²⁴ Uredivačka nezavisnost od vlasti garantovana je time što javni RTV emiteri ne mogu dobiti državne subvencije za redovno funkcionisanje i produkciju programa. Naime, javni RTV emiteri mogu tražiti državna sredstva kako bi se finansirala konstrukcija transmisione mreže, zatim za potrebe programske projekata koji su iznimno važni za BiH a nisu uključeni u godišnji plan javnih emitera, za zaštitu arhiva kao kulturnog dobra, kao i za pokrivanje troškova satelitskog emitovanja. Finansiranje iz budžeta ne smije ni na koji način uticati na programsku nezavisnost javnog emitera.²⁵

I konačno, pošto javni emiteri takođe podlježu svim pravilima Regulatorne agencije za komunikacije, nezavisnost javnih RTV servisa uslovljena je nezavisnošću RAK-a.

Regulacija medijskog vlasništva i konkurenциje

Od aprila 2004. godine u BiH na snazi su regulatorne odredbe protiv *medijske koncentracije* koje nameću restrikcije/ograničenja vlasništva nad medijima, uključujući i odredbe o višestrukom i mješovitom vlasništvu, u okviru Zakona o komunikacijama BiH, dok takvih odredbi nema u ostalim zakonskim aktima, tj. u Zakonu o konkurenciji. Vijeće Regulatorne agencije za komunikacije je 23. decembra 2003. usvojilo Pravilo o medijskoj koncentraciji i vlasništvu nad elektronskim i štampanim medijima (Pravilo 21/2003, u daljem tekstu: Pravilo) koje je stupilo na snagu 1. aprila 2004. godine, postavši integralni dio Zakona o komunikacijama BiH. Bosna i Hercegovina sada ima jasne kriterije za sprječavanje koncentracije vlasništva na medijskom tržištu.

Prvo, jedno fizičko ili pravno lice ne može biti vlasnik dvije ili više radio-stanica ili dvije ili više TV stanica koje imaju isti populacijski omjer²⁶ pokrivanja stanovništva, odnosno pokrivaju istu populaciju. U izuzetnim slučajevima RAK može izdati dozvolu po kojoj određeni predajnici pokrivaju istu populaciju sa različitim lokacijama i frekvencijama.²⁷ Drugo, ovo Pravilo ograničava mješovito vlasništvo nad elektronskim i štampanim medijima tako što dozvoljava da vlasnik štampanog medija može biti i vlasnik jednog elektronskog medija (televizije ili radija) u isto vrijeme. Treće, ograničava se mješovito vlasništvo nad radio i TV stanicama, tako da jedno fizičko ili pravno lice može biti vlasnik jedne radijske i jedne TV stanice za populacijski omjer pokrivanja stanovništva. I konačno, Pravilo definiše da se eventualni prenosi vlasništva dozvole za emitovanje razmatraju u skladu s ovim i ostalim važećim pravilima i uslovima dozvole za emitovanje.

Svaki slučaj kršenja ovog Pravila rješavaće se pojedinačno, a u skladu s odredbama Zakona o komunikacijama BiH. To znači da je RAK ključna institucija za implementaciju ovih odredbi o

²³ Nacrt Zakona o javnom RTV servisu BiH, član 31; takođe vidjeti Zakon o Radio-televiziji Federacije Bosne i Hercegovine, *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine* br. 40/02; Zakon o Radio-televiziji Republike Srpske, *Službeni glasnik Republike Srpske* br. 22/03.

²⁴ Zakon o javnom radio-televizijskom sistemu BiH, članovi 17-24 i 30-34.

²⁵ Zakon o osnovama Javnog radio-televizijskog sistema i Javnog radio-televizijskog servisa Bosne i Hercegovine, član 54; Zakon o Radio-televiziji Federacije Bosne i Hercegovine, članovi 41 i 42; Zakon o Radio-televiziji Republike Srpske, članovi 42 i 43; nacrt Zakona o javnom RTV servisu BiH, član 20.

²⁶ Populacijski omjer pokrivenosti stanovništva predstavlja «stanovništvo koje se nalazi u području zone servisa signala radio i TV stanice, u skladu sa tehničkim uslovima dozvole izdate od strane Agencije.»

²⁷ Na primjer, «kada je to potrebno iz razloga tehničke regulacije i/ili rada u skladu sa međunarodnim obavezama u vezi sa zaštićenim i zonama usluga.»

vlasništvu nad medijima i medijskoj koncentraciji. Inače, svaka promjena vlasništva veća od 10% u RTV stanici mora biti prijavljena RAK-u, a Agencija takve promjene mora odobriti prije nego one postanu važeće.

RAK vodi svoj register svih RTV emitera u BiH, koji je dostupan javnosti, s tim da su iz ovoga izuzete informacije o komercijalnim ugovorima emitera jer se smatraju poslovnom tajnom tih preduzeća. Osim toga, prema važećim zakonima, sve kompanije koje djeluju na teritoriji BiH moraju biti registrovane kod nadležnog suda i upisane u javno dostupni sudske registre. Naime, zakoni o komercijalnim preduzećima i u FBiH i u Republici Srpskoj propisuju da se svako preduzeće/pravno lice upiše u Sudski registar pri odgovarajućem sudu, zavisno od mjesta djelovanja tog pravnog lica. Pristup ovim i sličnim registrima javnih agencija i državnih institucija garantovan je zakonima o komercijalnim preduzećima oba entiteta, kao i Zakonom o slobodi pristupa informacijama.²⁸ Prema ovom aktu, sve informacije o radu vladinih i javnih institucija dostupne su građanima, osim onih koje su ranije, prema konkretnim kriterijima, klasifikovane kao mogući izuzeci.

Pored pravila RAK-a, pitanja tržišne koncentracije i konkurenčije regulisana su Zakonom o konkurenčiji u BiH, koji je Predstavnički dom Parlamenta BiH usvojio 19. aprila 2001. godine, a Dom naroda 23. oktobra iste godine. Zakon o konkurenčiji predviđa stvaranje Vijeća za konkurenčiju kao nezavisnog tijela na državnom nivou, dok će dva entiteta formirati svoje uredje za konkurenčiju i zaštitu potrošača pri ministarstvima trgovine.

10.1.2. Implementacija: pozitivni i negativni indikatori

U posljednjih deset godina mediji u BiH prošli su kroz buran period poratne rekonstrukcije, što je podrazumijevalo ekspanziju medijskog sektora, donošenje niza zakona koji se odnose na medije, uspostavljanje regulatornih i samoregulatornih tijela, te razvoj medijskog tržišta.²⁹ Cjelokupni proces obilježen je, i u velikoj mjeri odreden kontinuiranim nastojanjima političkih elita da zadrže kontrolu nad najznačajnijim medijima, posebno medijima u javnom vlasništvu, kao i stalnim naporima međunarodnih aktera (prije svega Visokog predstavnika, Evropske komisije, USAID, ali i mnogih drugih) da spriječe uspostavljanje političke kontrole nad medijima, potpomognu razvoj nezavisnih medija i uspostave funkcionalan pravni okvir za djelovanje i razvoj medijskog sektora.³⁰ Ovako polarizovana scena, sa političkim elitama na jednoj strani, a s međunarodnom zajednicom na drugoj, dovodi do stalnih sukoba, odlaganja procesa reformi, kao i do otežane implementacije usvojenih, tj. od strane međunarodne zajednice i Ureda Visokog predstavnika uglavnom nametnutih zakonskih rješenja. Na primjer, sve do oktobra 2005. i donošenja Zakona o javnom RTV sistemu BiH, bh. vlasti nisu u posljednjih deset godina usvojile niti jedan zakon koji se odnosi na javni RTV servis na državnom i entitetskim nivoima. Sve odluke o tim zakonima dekretom je nametnuo Visoki predstavnik.³¹

²⁸ Zakon o slobodi pristupa informacijama donesen je na državnom nivou u novembru 2000. godine (*Službeni glasnik Bosne i Hercegovine*, 28/00), a zatim i u Republici Srpskoj novembra 2001. (*Službeni glasnik Republike Srpske*, 20/01), te u Federaciji BiH februara 2002 (*Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine*, 32/01).

²⁹ Za detalje pogledati: Council of Europe, 2004b; CRA, 2003, 2004; EC, 2003; Henderson *et al.*, 2003; IREX 2005; Jusić *et al.*, 2001; Jusić, 2003, 2004; Kurspahić, 2003; Thompson 2000; Thompson and De Luce, 2002.

³⁰ Posebno pogledati Council of Europe, 2004b; Henderson *et al.*, 2003; IREX 2005; Jusić *et al.*, 2001; Jusić, 2003, 2004, 2005; Kurspahić, 2003; Thompson and De Luce, 2002.

³¹ Odluke Visokog predstavnika dostupne su na stranici OHR-a: <http://www.ohr.int/decisions/archive.asp>

Pozitivni indikatori

Bosna i Hercegovina danas ima veliki broj medija, posebno u odnosu na neveliku populaciju od nekih 4 miliona stanovnika.³² Naime, prema informacijama iz javnog registra medija RAK-a, u 2005. u BiH djeluje 188 licenciranih RTV kanala, uključujući i četiri radio i tri TV kanala javnih RTV emitera: BHRT, RTFBiH i RTRS. Od ukupnog broja RTV kanala, 42 su TV kanali, dok je 146 radio-stanica. Ukupno postoje 104 privatna kanala: 23 TV i 81 radio kanala.

Tabela 10.1: Broj radio i TV kanala u BiH između 1991. i 2005.

TV i radio kanali u BiH 1991-2005.			
	TV	Radio	Total
1991	5	54	59
1997	52	156	208
2000	71	210	281
2005	42	146	188

Izvori: Udovicic *et al.*, 2001; Media Task Force, 2003: 10; RAK Javni registar RTV emitera, <http://www.rak.ba>, (pristupljeno 7. januara 2005.)

Slična je situacija i sa štampanim medijima, gdje postoji sedam dnevnih novina i gotovo 50 sedmičnih i dvosedmičnih publikacija koje izlaze redovno.³³

Prema dostupnim podacima o vlasništvu nad najznačajnijim medijima, trenutno u BiH nema slučajeva ozbiljnije medijske koncentracije koji bi na bilo koji način predstavljali prijetnju poštenoj i otvorenoj tržišnoj konkurenciji.³⁴

Moglo bi se reći da je izdavačka kuća *Avaz* najdalje otišla u pravcu uspostavljanja jake vertikalne vlasničke strukture, jer pod svojim okriljem ima najvažniju dnevnu novinu, najveću štamparsku kuću i najjači distributivni sistem, uključujući i nekoliko unosnih specijalizovanih publikacija kao što su *Azra*, *Sport* i *Express*. Ipak, ne može se tvrditi da je sve ovo stavilo *Avaz* u monopolosku poziciju na polju štampanih medija, naročito kada se imaju u vidu raznolikost i broj štampanih medija u zemlji.

Donekle je slična pozicija Željka Kopanje u Banjoj Luci, koji je vlasnik štamparije, dnevnih *Nezavisnih novina* i radio stanice Radio NES. Ni u ovom slučaju, ipak, ne možemo govoriti o naznakama monopolске pozicije, već samo o znalački udruženim elementima medijske industrije, koji u uslovima svakovrsnih pritisaka i neloyalne konkurenциje vladinih medija osiguravaju izvjesniju budućnost poslovanju ove kuće.

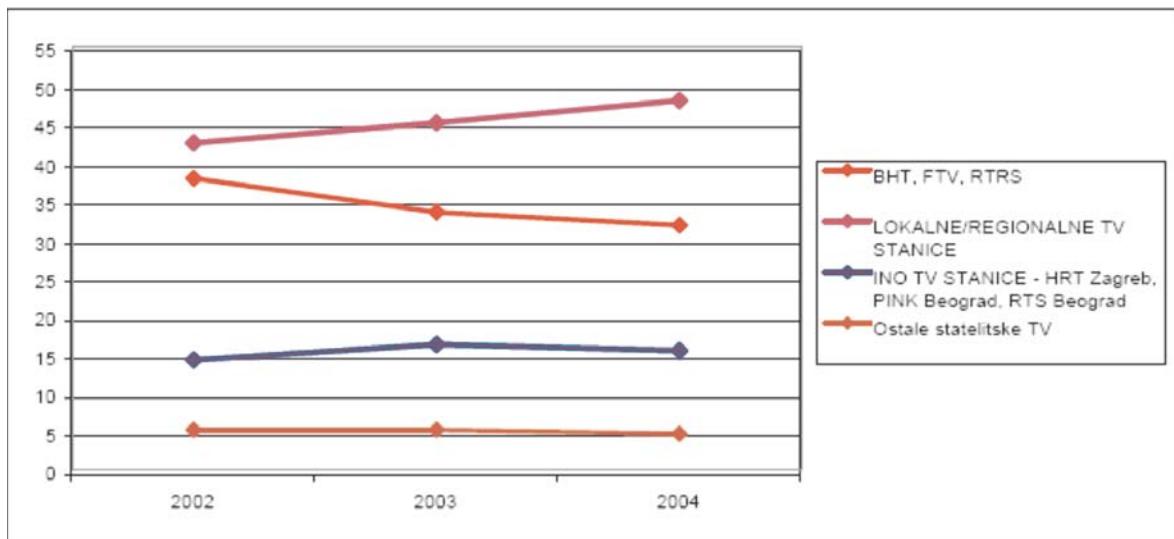
³² Federacija BiH zauzima 51,08% teritorije BiH na kojoj živi 63,32 % ukupnog stanovništva BiH, dok Republika Srpska zauzima 48,92% teritorije BiH na kojoj živi 38,68% populacije. Izvor: EURED, Projekt Evropske unije za regionalni ekonomski razvoj u BiH, *Socioekonomski i SWOT analiza ekonomskog regiona sjeverozapadne BiH*, 2004 (The project of EU for regional economic development in BiH, Socio-economic and SWOT analysis of economic region of north-west BiH, 2004), str.12, na stranici <http://www.eured-bih.org/eng/documents/SEA&SWOT/NWSEA&SWOTloc.pdf> accessed on July 12, 2005. Prema procjeni CIA za 2004. godinu, u BiH živi oko 4.007.608 stanovnika. Od tog broja, prema nekim domaćim procjenama, oko 2.318.972 stanovnika žive u Federaciji, dok Republika Srpska ima 1.490.993 stanovnika.. Izvor: Wikipedia: http://bs.wikipedia.org/wiki/Bosna_i_Hercegovina#Stanovni.C5.A1two (pristup ostvaren 12. Jula, 2005)

³³ Henderson *et al.*, 2003.

³⁴ CRA/RAK, 2003: *The Future of Broadcasting* (Budućnost RTV emitovanja); Jusić, 2004.

Osim toga, podaci o slušanosti, gledanosti i čitanosti medija u BiH ukazuju na to da niti jedan medij trenutno ne dominira tržištem.

Grafički prikaz 10.1: TV gledanost za BiH kao cjelinu: 2002-2004.



Izvor: Mareco Index Bosnia, Mjerenje gledanosti TV stanica: 2002-2004, <http://www.mib.ba>

Tabela 10.2: TV gledanost za BiH u cjelini: 2002-2004.

	Gledanost (u postocima)		
	2002.	2003.	2004.
BHT, FTV, RTRS	37,9	33,5	31,8
Lokalne / regionalne TV stanice	42,5	45,1	48,0
Strane TV stanice: HRT Zagreb, PINK Beograd, RTS Beograd	14,3	16,3	15,5
Ostali satelitski TV kanali	5,2	5,2	4,7

Izvor: Mareco Index Bosnia, Mjerenje gledanosti TV stanica: 2002-2004., <http://www.mib.ba>

Tabela 10.3: TV gledanost u BiH (2004.)

Gledanost (u postocima)		Federacija		Republika Srpska	
BiH (u cijelini)					
FTV	23,8	FTV	34,8	PINK Bosna i Hercegovina	16,2
HRT ZAGREB	10,5	OBN	10,8	HRT ZAGREB	14,2
PINK Bosna i Hercegovina	10,4	NTV HAYAT	10,4	RTRS	12,5
OBN	7,7	HRT ZAGREB	8,4	ATV	12,4
NTV HAYAT	6,6	PINK BH	7,2	TV BN	11,8
RTRS	5,2	TVTK	5,0	PINK SRBIJA	6,7
ATV	4,4	BHT	3,9	RTS (BEOGRAD)	4,2
TVBN	4,4	TV TUZLA	2,4	FTV	4,1
TVTK	3,5	TV SA	1,9	OBN	2,1
BHT	2,8	TV ZENICA	1,9	RTV HIT	1,7
PINK BEOGRAD	2,4	RTRS	1,1	RTL	1,3
TV TUZLA	1,6	RTV USK	1,1	K3 PRNJAVOR	1,2
RTS BEOGRAD	1,5	RTV MOSTAR	1,0	TV BEL	0,9
TV SA	1,2	Ostale domaće stanice	4,2	TV SIMIĆ	0,9
TV ZENICA	1,2	Ostale domaće stanice	5,7	Ostale domaće stanice	6,9
Ostale domaće stanice	7,9			Ostale domaće stanice	2,9
Ostale satelitske stanice	4,7				

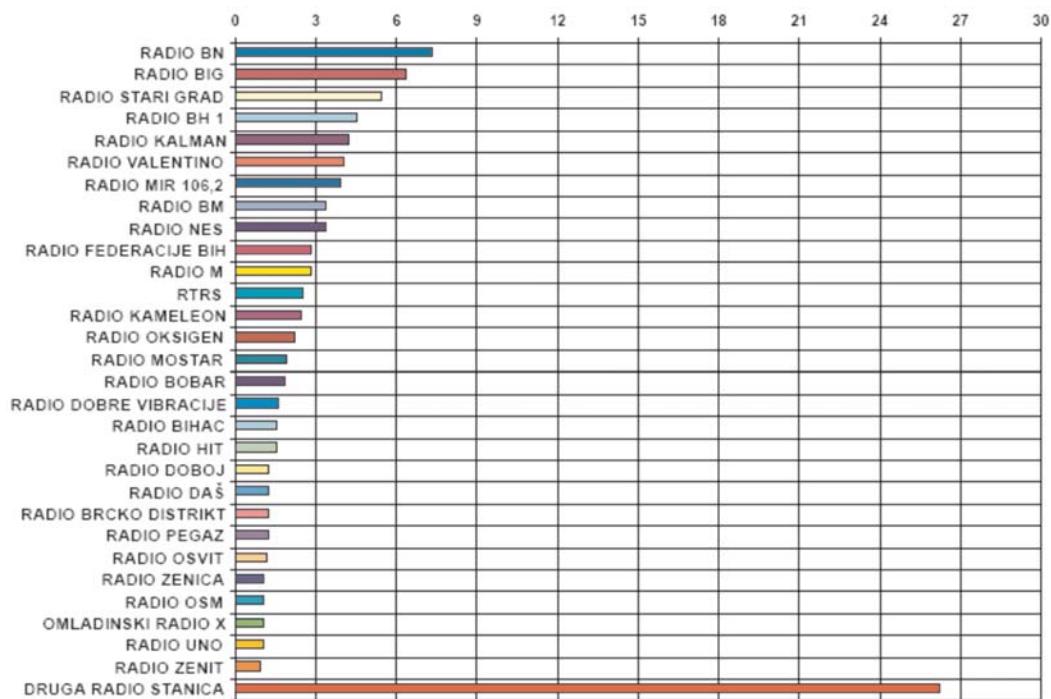
Izvor: Mareco Index Bosnia, Mjerenje gledanosti TV stanica: 2002-2004, <http://www.mib.ba>

Tabela 10.4: Najslušanje radio stanice u BiH tokom 2004.

Radio stanica	Slušanost (u postocima)
BH Radio 1 Sarajevo (javni emiter BHRT)	8,5
RTV BN Bijeljina	6,8
Nes Radio Banja Luka	3,8
BIG Banja Luka	3,5
RTRS Banja Luka (javni emiter RTRS)	3,3
Radio Stari grad Sarajevo	2,8
Radio Federacije BiH Sarajevo (javni emiter RTFBiH)	2,2
RTV Bihać	2,0
Obiteljski radio Valentino Orašje	2,0
RTV TK Tuzla	2,0
Radio M Sarajevo	2,0
Radio Kameleon Tuzla	2,0
Ostali	61,1

Izvor: Mareco Index Bosnia, Omnibus istraživanje, Avgust 2004, <http://www.mib.ba>

Grafikon 10.2: Slušanost radio stanica u BiH (mart 2005)



Izvor: Mareco Index Bosnia, Mjerenje slušanosti radija, 14-20.mart 2005.

Prema izvještaju o samoodrživosti medijskog sektora u BiH, koji je 2005. godine objavio IREX³⁵, ovo su podaci o čitanosti dnevne štampe u BiH (od najmanje jednom sedmično pa do svakog dana): *Dnevni avaz* 40,2%, *Večernje novosti* (SCG) 11,9%, *Oslobodenje* 9,8%, *Večernji list* (iz Hrvatske) 9,3%, *Blic* (iz SCG) 8,0%, *Glas srpski* 7,8%, *Nezavisne novine* 7,7%. Isti izvještaj navodi slijedeće podatke o čitanosti magazina: *Glorija* (iz Hrvatske) 16,1%, *Azra* 12,3%, *Express* 9,2%, *Slobodna Bosna* 9,1%, *Dani* 8,1%.

Može se reći da medijsko tržište upravo ulazi u fazu konsolidacije, koja će dovesti do pada ukupnog broja medija i stvaranja nekoliko jakih aktera na tom polju. Tek nakon toga mogu se очekivati prvi slučajevi ozbiljne medijske koncentracije, kao i slučajevi ekscesivnog višestrukog i mješovitog vlasništva, te ostaje da se vidi hoće li postojeća zakonska rješenja i RAK biti u stanju da odgovore tom izazovu.

Kao posljedica ogromnih administrativnih prepreka i pravne neizvjesnosti u poslovanju,³⁶ te prenapučenog a istovremeno siromašnog medijskog sektora s ograničenim tržištem reklama, velike međunarodne medijske korporacije pokazale su veoma ograničen interes za ulaganja u BiH. U stvari, do sada nijedna velika međunarodna korporacija nije ozbiljnije pokušala prodrijeti na medijsku scenu Bosne i Hercegovine. Dva do sada najznačajnija slučaja odnose se na slovenačku Kmečku družbu, koja je kupila značajan dio dnevног lista *Oslobodenje*,³⁷ te na ne tako davni nast-

³⁵ IREX (2005), Media Sustainability Index 2004 (Indeks održivosti medija 2004), prema podacima iz istraživanja agencije Mareco Index Bosnia, 13-22. septembar 2004.

³⁶ Procedure za pokretanje poslovanja, tj. za osnivanje i gašenje kompanija, iznimno su spore i komplikovane, dok je pravni okvir odveć kompleksan a sudstvo presporo da bi garantovalo prava investitora.

³⁷ O provatizaciji *Oslobodenja* pogledati tekstove: *Oslobodenje*, 26. april 2000., str. 3; *Dnevni avaz*, 16. februar 2002., str. 10; *Oslobodenje*, 11. juli 2002., str. 3. Također pogledati: Udovičić, Radenko, «What is happening With the Oldest Bosnian-Herzegovinian Daily: Oslobodenje to be Sold for 4.7 Million Marks» (Šta se dešava sa najstarijom dnevnom bh. novinom: Oslobodenje će biti prodato za 4.7 miliona maraka), *Media Online*, 2002 (<http://www.mediaonline.ba>).

up TV Pink iz Srbije, koja je otkupila frekvencije četiri domaće TV stanice i pokrenula TV Pink BiH 2003.³⁸ Pored toga, špekuliše se da raniji vlasnik Nova TV Ivan Ćaleta, medijski mogul iz Hrvatske, sada ima većinski dio u TV OBN.³⁹

Negativni indikatori

Obaveza BiH je da implementira Zakon o konkurenciji, jer to zahtijeva Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SAA) sa Evropskom unijom. Međutim, kao i na drugim područjima, neefikasna i komplikovana administrativna struktura spriječila je provedbu Zakona o konkurenciji i uspostavu funkcionalnog Vijeća za konkurenciju, te tako ni danas, 2005. godine, više od tri godine nakon usvajanja Zakona, Vijeće za konkurenciju nije postalo istinski operativno.

Pored toga, još jedan problem, koji je posljedica opisane situacije, a istovremeno dodatno doprinosi njenom krajnjem usložnjavanju, jeste netransparentnost vlasništva nad preduzećima uopšte. Naime, ne postoji ni centralni registar štampanih medija niti centralni registar komercijalnih preduzeća, kako u Federaciji BiH tako ni u Bosni i Hercegovini kao cjelini. Osim toga, postojeći registri su raštrkani po mnoštvu sudova i na raznim nivoima vlasti, te uglavnom nisu u digitalnom formatu, što podrazumijeva mukotrpno pretraživanje papirnih kopija dokumenata u podrumima arhiva, od kojih mnogi nisu ni dostupni, jer su dokumenti često izuzeti iz arhiva zbog sudskih procesa, preregistracije i slično. Kao rezultat toga, iako Zakon o slobodnom pristupu informacijama garantuje uvid u javne registre, ovakva situacija ozbiljno ograničava stvarnu transparentnost vlasništva u medijskom sektoru.

Vrlo značajan problem za nezavisnost RTV stanica od vladajućih struktura predstavlja činjenica da pored javnih RTV emitera, BHRT, RTFBiH i RTRS, postoji još 16 TV stanica i 62 radiostanice u državnom vlasništvu, na opštinskim i kantonalnim nivoima širom BiH, koje u velikoj mjeri zavise od finansiranja iz budžeta opštinskih i kantonalnih vlada. Iako je privatizacija ovih RTV emitera trebala početi još 2002. godine, značajnijeg napretka na tom polju do sada nema. Privatizacija ovih medija pokazala se veoma problematičnom. Svakako jedna od najznačajnijih poteškoća jeste neuskladenost zakonskih odredbi o privatizaciji na različitim administrativnim nivoima. Na primjer, različiti kantoni imaju različita pravila o vlasništvu nad medijima: neki dozvoljavaju samo 10 procenata, drugi, pak, i 48 procenata pa i više stranog vlasništva.

Dodatni izvor zabrinutosti predstavlja i nedovoljna transparentnost procesa privatizacije. Velika dilema vlasnika takvih medija jeste odluka o procentu državnog/javnog kapitala za privatizaciju. Očigledno postoji tendencija da se proces privatizacije - ako ga je već nemoguće zaustaviti - uspori i odloži što je duže moguće. Vjerovatan razlog za to je da na taj način vlasnici pokušavaju osigurati barem minimum sigurnosti za određeni medij u teškim vremenima. No, još vjerovatniji razlog, i mnogo opasniji, jeste pokušaj kantonalnih i opštinskih vlasti da zadrže određeni vid kontrole nad tim medijima.

Svakako, ključni oslonac ukupne nezavisnosti javnih RTV servisa jeste njihova finansijska nezavisnost. No, javni emiteri imaju velikih problema pri naplati obavezne mjesecne RTV pretplate, što ih dovodi u iznimno tešku finansijsku situaciju. Naime, dok je prije rata nivo naplate RTV pretplate iznosio negdje oko 80 do 85%, u 2003. godini je, prema neslužbenim procjenama,

³⁸ Preduzeće Pink BiH je 4. februara 2003. godine u Bijeljini, u Republici Srpskoj, formirala firma Dasto-Semtel sa sjedištem u Bijeljini i Pink International iz Beograda. Direktor Pink BiH je Jovo Stanišić, ali vlasnik je Željko Mitrović iz Beograda, koji posjeduje firmu Pink International. Dokument o sudskoj registraciji nalazi se u registru emitera RAK.

³⁹ Ćaleta je vlasnik dvije hrvatske marketinške agencije, Global Media i GRP Media, bh. agencije Omnia, kao i TV3 u Sloveniji.

taj procenat iznosio negdje između 20 i 30%. Nakon što je 2004. godine uveden novi sistem naplate RTV takse putem računa za fiksne telefone, nivo naplate za cijelu BiH je narastao u 2005. na 53 posto, kako tvrdi Drago Marić, generalni direktor Javnog RTV sistema BiH.⁴⁰ No, ovaj nivo naplate daleko je od dovoljnog za finansijsku samoodrživost javnih RTV emitera.

Uz to, iako efikasniji, ni novi sistem naplate nije se pokazao idealnim i često se koristi kao sredstvo pritiska na javne RTV emitere. Najprije, prisutan je gotovo sistematski, politički motivisan bojkot plaćanja RTV takse koji praktikuje veći broj Hrvata u BiH, jer vodeće političke partije bosanskohercegovačkih Hrvata zahtijevaju primjenu drugačijeg modela javnih RTV emitera, s posebnim nacionalnim kanalima za sva tri konstitutivna naroda.⁴¹ Zbog toga nivo naplate zavisi od toga koji telekom vrši naplatu u kojem dijelu zemlje. Tako, prema riječima Jasmina Durakovića, direktora RTVFBiH «naplativost pretplate preko BH Telekoma je 65 posto, a preko HT Mostar samo 18 posto, dok je nivo naplate u Republici Srpskoj putem Telekoma Srpske 47 posto».⁴² Osim toga, politički i vjerski lideri različitim skupinama u više navrata pozivali su na bojkot plaćanja RTV pretplate kada se nisu slagali s uredivačkom politikom javnih RTV emitera, ili su bili umiješani u druge oblike sukoba s menadžmentom ili novinarima javnih RTV servisa.⁴³ Prema riječima Jasmina Durakovića, «osnovni razlog za slabu naplativost pretplate je odnos izvršne vlasti prema javnim emiterima, jer nisu učinili ništa da se provede zakonska obaveza naplate RTV takse. Čak najviši nosioci vlasti u ovoj zemlji pozivaju gradane da ne plaćaju RTV taksu, a sve zbog toga što nemaju uticaj na uredivačku politiku javnih emitera».⁴⁴

No, osim prihoda od pretplate zakon predviđa da javni RTV emiteri imaju i dodatne izvore primanja, uključujući oglašavanje, sponzorisanje, a u određenim slučajevima čak i direktno državno finansiranje (vidi 10.1.1, sekcija Nezavisnost javnih RTV servisa). Javnim emiterima je sada dozvoljeno emitovanje reklama u dužini od 10% ukupnog dnevnog vremena emitovanja, ili najviše šest minuta po satu (osam minuta po satu u udarnim terminima, između 17:00 i 23:00 sati), što je u skladu sa odredbama Evropske konvencije o prekograničnoj televiziji.

Ipak, čak ni ovi dodatni izvori prihoda nisu pomogli javnim RTV emiterima da ostavare uspješno poslovanje bez gubitaka. Naime, javni RTV emiteri RTFBiH i BHRT duguju oko deset miliona KM neisplaćenih plata i neuplaćenih doprinosa svojim radnicima, dok je situacija na RTRS znatno povoljnija.⁴⁵ Osim slabe naplate RTV pretplate, prihodi su ograničeni i zbog iznimno male ukupne vrijednosti tržišta reklama u BiH. Naime, 2002. godine neto vrijednost TV oglašavanja na BiH tržištu iznosila oko 11 miliona eura, od čega je oko 50% ili 5,5 miliona eura pripalo FTV, dok su ostale 42 TV stanice podijelile preostalih 5,5 miliona eura.⁴⁶ Slične podatke iznose i Henderson *et al*: Prema podacima za 2002.,⁴⁷ ukupan neto prihod od reklama na nivou BiH iznosio je oko 36 miliona KM, i to: TV 23 miliona, billboardi 10 miliona, štampa 2 miliona i radio

⁴⁰ N.K., «Neprihvatljiv zahtjev sindikata» *Oslobodenje*, 25.oktobra 2005, str. 6.

⁴¹ Tekst objavljen u sedmičnom magazinu *Dani* daje detalje o bojkotu plaćanja RTV takse od strane vodećih političara iz reda hrvatskog naroda u BiH, uključujući Dragana Čovića, tadašnjeg člana Predsjedništva BiH. Prema ovom izvoru, plaćanje RTV takse uvjetuje se time da RTFBiH dobije etnički definiran TV kanal za bosanskohercegovačke Hrvate, na hrvatskom jeziku (Eldin Hadžović, «Hrvatska televizija u hrvatskoj državi» *Dani*, 4. marta 2005).

⁴² N. Krsman, «Ispunjavanje zahtjeva nemoguće.» *Nezavisne novine*, 25.oktobra 2005, str. 10.

⁴³ Eldin Hadžović, «Hrvatska televizija u hrvatskoj državi.» *Dani*, 4. marta 2005.

⁴⁴ Citirano u N. Krsman, «Ispunjavanje zahtjeva nemoguće» *Nezavisne novine*, 25. oktobra 2005, str. 10.

⁴⁵ N. Krsman, «Za plate i doprinose dužni 10 miliona KM.» *Nezavisne novine*, 21.oktobra 2005, str. 5.; Z. Perišić, «Duraković: Odliv novca od reklama nerazumna odluka.» *Dnevni avaz*, 25.oktobra 2005, str.10.

⁴⁶ Jusić, 2003.

⁴⁷ McCann-Erikson 01/02, citirano u Henderson *et al*, 2003: 8-9.

1 milion KM.⁴⁸ Dakle, tržište reklama ozbiljno je ograničeno, što ugrožava opstanak kako komercijalnog tako i javnog RTV sektora. U poređenju sa susjednim zemljama, BiH po ovom pitanju zauzima ubjedljivo posljednje mjesto, što samo ukazuje na iznimno tešku finansijsku situaciju u kojoj djeluju mediji (vidjeti tabelu 10.5).

Tabela 10.5: Bruto vrijednost reklamnog tržišta u 2003.

Bruto vrijednost reklamnog tržišta u 2003.			
Država	Bruto trošak TV reklamiranja po glavi stanovnika (u eurima)	Bruto veličina TV reklamnog tržišta (u milionima eura)	Ukupna bruto vrijednost reklamnog tržišta (u milionima eura)
Italija	164,17	9.146	25.624
Madarska	91,3	924	1.412
Njemačka	90,00	7.428	17.407
Britanija	88,42	5.237	11.986
Slovenija	82,17	161	276
Hrvatska	53,15	235	394
Rumunija	51,50	1.117	1.294
Srbija i CG	25,94	210	261
Bugarska	17,28	135	193
Makedonija	16,63	33	44
BiH (2002, neto)	4,69	11	18

Izvor: *Television across Europe* (Televizija u Evropi), Open Society Institute: EU Monitoring and Advocacy Program & Network Media Program, Budimpešta, 2005, str. 174.

Napomena: U tabeli je data procjena neto vrijednosti za BiH za 2002. godinu, dok su za ostale zemlje date bruto vrijednosti za 2003. Ako prepostavimo da bi bruto vrijednost za BiH mogla biti 100% veća od neto vrijednosti, onda bi ukupno tržište reklama moglo imati bruto vrijednost od nekih 36 miliona eura u 2002.

Iako je nezavisnost Regulatorne agencije za komunikacije (RAK) formalno-pravno zagaran-tovana Zakonom o komunikacijama BiH, agencija se stalno suočava s različitim političkim i finansijskim pritiscima. U toku posljednjih nekoliko godina agencija je u više navrata bila suočena sa finansijskim i političkim pritiscima koji dolaze iz Vijeća ministara, što je, na primjer, u decembru 2002. godine dovelo do intervencije Visokog predstavnika, koji je donio Odluku o izmjenama i dopunama strukture rashoda Regulatorne agencije za komunikacije za 2002. godinu kako bi Agenciju zaštitio od finansijskih pritisaka Vijeća ministara BiH.

Naime, budžet za 2002. godinu, koji su usvojili Vijeće ministara i Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine (*Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* 14/02), je [...] umanjen za 25% u odnosu na 2001. godinu. [...] Vijeće ministara je u više navrata odbijalo da usvoji Odluku o promjeni strukture rashoda Regulatorne agencije za komunikacije za 2002. godinu, koju je predložilo Ministarstvo za trezor institucija Bosne i Hercegovine, a kojom se ispravlja smanjenje budžeta Regulatorne agencije za komunikacije preraspodjelom budžetskih stavki, održavanjem ukupnog

⁴⁸ Ovo su neto vrijednosti i ne uključuju direktnu prodaju reklama niti razmjenu usluga i dobara. Zbog toga nije moguće tačno procjeniti ukupnu vrijednost tržišta reklama, pa se prepostavlja da je u 2002. bruto vrijednost tržišta reklama u BiH iznosila negdje oko 60 miliona KM (Vidjeti Henderson *et al.*, 2003: 8-9).

iznosa budžeta Regulatorne agencije za komunikacije u granicama usvojenim na Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine. [...] Kao rezultat navedenog, Regulatorna agencija za komunikacije ostala je bez sredstava za efikasno funkcionisanje od 1. novembra 2002. godine.⁴⁹

No, i nakon ove intervencije Visokog predstavnika, finansijski i drugi pritisci iz Vijeća ministara su nastavljeni i u 2004. godini, što je posebno istaknuto u izvještaju Vijeća Evrope.⁵⁰ Sredinom 2004. godine izražena je bojazan u pogledu finansijskog stanja Regulatorne agencije i projekta transformisanja njenog osoblja u državne službenike.⁵¹ Da je ova bojazni bila opravdana pokazalo se u drugoj polovini 2005. godine, kada je Regulatorna agencija za komunikacije (RAK) ponovo došla u sukob sa Vijećem ministara BiH. Naime, Vijeće ministara je donijelo odluku da se 1,1 milion KM viška sredstava sa računa RAK-a preusmjeri za finansiranje satelitskih kanala BHT i BH Radija 1. U izjavi za dnevne novine direktor RAK-a Kemal Huseinović optužio je Vijeće ministara da je to nezakonita akcija usmjerenica protiv Regulatorne agencije za komunikacije. Ovim iznenadnim obratom prekinut je period od oko godinu dana relativno dobrih odnosa između RAK-a i Vijeća ministara i ponovo se nametnulo pitanje održivosti nezavisnog položaja Regulatorne agencije za komunikacije.⁵²

Dakle, postoje ozbiljni razlozi za stalnu brigu o očuvanju nezavisnosti RAK-a kao ključnog garanta nezavisnosti i cjelokupnog RTV sektora u zemlji. Trenutno, nezavisnost RAK-a uživa zaštitu Visokog predstavnika, Evropske komisije i Vijeća Evrope, dok civilno društvo još uvijek nije razvilo kapacitet za očuvanje nezavisnosti Regulatorne agencije.

Dakle, možemo reći da je najveći problem za bh. medije finansijska situacija, koja ih čini iznimno ranjivim na pokušaje ugrožavanja njihove nezavisnosti. Naime, finansijski pritisci su se, očigledno, u ovoj situaciji pokazali najefikasnijim sredstvom i sada pokrivaju teren koji su nekad pokrivali puno manje *sofisticirani* metodi.

10.2. U kojoj mjeri predstavljaju različita mišljenja i koliko su dostupni različitim dijelovima društva?

10.2.1. Zakoni

U BiH ne postoje restiktivni zakoni koji ograničavaju pristup javnosti i različitim grupama medija, niti postoje bilo kakve formalne prepreke koje bi onemogućile medije da predstavljaju različita mišljenja. Ove slobode garantovane su Ustavom, Zakonom o komunikacijama BiH, Zakonom o JRTSBiH, pravilima i kodeksima RAK-a, te Izbornim zakonom i pravilnicima Izborne komisije BiH. Osim toga, u BiH ne postoje nikakvi zakoni kojima se ograničava uspostava novih medija, osim kada to ograničeni resursi onemogućavaju (nepostojanje raspoloživih frekvencija za RTV emitovanje).

⁴⁹ Odluka Visokog predstavnika o promjeni strukture rashoda Regulatorne agencije za komunikacije za 2002. godinu, 2. decembar 2002.

⁵⁰ Vijeće Evrope, Bosna i Hercegovina: Pridržavanje obaveza i zadatka i implementacija programa saradnje nakon pristupa. (Osmi izvještaj: juni-septembar 2004), (Bosnia and Herzegovina: Compliance with obligations and commitments and implementation of the post-accession co-operation programme), dokument podnio generalni sekretar nakon misije Sekretarijata u Bosni i Hercegovini (12-17. septembar 2004), generalni sekretar/informacije, SG/Inf (2004) 28, 13. oktobar 2004. godine, može se dobiti na adresi www.coe.int/sg (pristup ostvaren 30. juna 2005.g), str. 14.

⁵¹ Pr. aut. Stavljanje osoblja RAK-a u kategoriju državnih službenika Vijeću ministara bi dalo veliku moć nad Agencijom.

⁵² Lazović, T., «Huseinović priprema tužbu protiv Dokića.» *Dnevni avaz*, 25. oktobra 2005, str. 10.

Mediji i pokrivanje izbora

Pluralizam mišljenja, u smislu javne sfere, i dostupnost medija značajno su uslovljeni utvrđenim obavezama medija tokom izbornih kampanja, u pogledu načina izvještavanja i mogućnosti različitih partija i kandidata da dobiju ravnopravan tretman u medijima. Način na koji elektronski mediji pokrivaju izbore u BiH uređen je Pravilnikom o medijskom predstavljanju političkih subjekata u izbornom periodu (u daljem tekstu: Pravilnik o pokrivanju izbora) koji je u skladu sa članom 16.2 Izbornog zakona BiH (*Službeni glasnik BiH* br. 23/2001) donijela Izborna komisija BiH 28. juna 2004. godine. U skladu sa ovim Pravilnikom, informacije objavljene u elektronskim medijima u BiH tokom izbornog perioda moraju biti činjenično tačne, potpune, poštene, pravične i nepristrasne (član 1). Osim toga, elektronski mediji su dužni ravnopravno, fer i nepristrasno predstavljati političke subjekte i informisati javnost o kampanjama i cjelokupnom izbornom procesu, u periodu od 60 dana prije dana izbora. Pod *ravnopravnim* predstavljanjem podrazumijeva se pokrivanje predizbornih aktivnosti svih političkih subjekata i pravičan pristup medijima svih političkih subjekata tokom izbornog perioda (član 3). Prema članu 4 Pravilnika o pokrivanju izbora, svi javni elektronski mediji će, u skladu s ovim pravilima, u periodu od 30 dana prije dana izbora omogućiti političkim subjektima besplatan termin za neposredno obraćanje, uz iste uslove, kroz organizovanje debata. Osim toga, svaki javni elektronski medij mora osigurati neposredno obraćanje za sve političke subjekte registrovane u izbornoj jedinici koja je pokrivena signalom tog medija.

Osim besplatnog prostora na javnim elektronskim medijima, dozvoljeno je i plaćeno političko oglašavanje u periodu od 60 dana prije dana izbora. Pod političkim oglašavanjem podrazumijeva se emitovanje političkog spota. U skladu sa ovom odredbom (član 5), javni elektronski mediji omogućiće pod jednakim uslovima plaćeno političko oglašavanje političkim subjektima koji učestvuju na izborima u trajanju do tri minute sedmično, dok privatni elektronski mediji moraju omogućiti plaćeno političko oglašavanje političkim subjektima koji učestvuju na izborima u trajanju do pet minuta sedmično.

Prema članu 9 Pravilnika o pokrivanju izbora, a u skladu s članom 16.7 Izbornog zakona, RAK će primjenjivati svoju Proceduru za vođenje slučajeva kad god se desi da se ne poštuju odredbe Izbornog zakona i odredbe Pravilnika o pokrivanju izbora.

Za razliku od elektronskih medija, ne postoje pravila koja bi se odnosila na pokrivanje izbornog perioda od strane štampanih medija, te se i ovaj domen djelovanja štampe uređuje putem samoregulacije, profesionalnim i etičkim kodeksima i djelovanjem Vijeća za štampu.

Ravnopravno predstavljanje različitih društvenih skupina i mišljenja

Prema Zakonu o JRTSBiH, kao i zakonima kojima se reguliše rad entitetskih javnih emitera, glavni zadatci javnih RTV servisa jeste da tačno informišu cjelokupnu javnost u BiH i podržavaju demokratske procese, te da obezbijede adekvatan broj kvalitetnih programa iz vijesti, kulture, umjetnosti, sporta i zabave, te obrazovnih programa i dječjih programa, koji sadrže raznovrsne i tačne informacije. Prema ovim zakonima, programi javnih RTV emitera treba da imaju u vidu nacionalne, regionalne, tradicionalne, vjerske, kulturne, jezičke i druge specifičnosti konstitutivnih naroda i svih građana, a uz to da zadovoljavaju i kulturne i druge potrebe nacionalnih manjina u BiH. Osim toga, javni RTV emiteri moraju podsticati otvorenu i fer diskusiju o pitanjima od javnog značaja, te poštovati i promovisati pluralizam ideja, tretirajući nepristrasno sve političke, ekonomske, obrazovne, naučne, religijske i kulturne teme kako bi obezbijedili jednaku zastupljenost različitih pozicija i mišljenja.⁵³

⁵³ Član 26, Zakon o JRTSBiH.

Zakon o JRTSBiH takođe sadrži i određene restrikcije u pogledu programa javnih emitera, tako da nije dozvoljeno emitovati nikakav materijal koji podstiče etničku, nacionalnu ili vjersku netrpeljivost, mržnju ili diskriminaciju protiv pojedinaca ili grupe. Posebno se moraju poštovati standardi pristojnosti i civilizovanosti, vodeći računa prije svega o psihofizičkom razvoju djece.⁵⁴

Kao i Zakon o JRTSBiH, kojim se reguliše rad javnih RTV emitera, pravila Regulatorne agencije za komunikacije (RAK), a posebno Kodeks za uređivanje radio i televizijskog programa od avgusta 1998.,⁵⁵ sadrže programske standarde koji se odnose na komercijalne, tj. privatne RTV stанице, od kojih se traži nepristrasnost u izvještavanju, profesionalan odnos i ravnopravna zastupljenost svih društvenih skupina i različitih pozicija i mišljenja, bez diskriminacije po bilo kojem osnovu.

Za razliku od elektronskih medija, u slučaju štampe ne postoji regulativa kojom se uređuje sadržaj, posebno ne u smislu pokrivanja različitih skupina i mišljenja, odsustva diskriminacije i fer i nepristrasnog izvještavanja. Sve to je, naime, obuhvaćeno Kodeksom za štampu, gdje se u članu 1. navodi sljedeće:

Novinari i njihove publikacije imaju obavezu prema javnosti da održe visoke etičke standarde u bilo kojem trenutku i pod bilo kakvim okolnostima. Dužnost je novinara i izdavača da poštuju potrebe građana za korisnim, blagovremenim i relevantnim informacijama, kao i da brane načela slobode informisanja i pravo na pravedan komentar i kritičko novinarstvo. Štampa Bosne i Hercegovine će se pridržavati općeprihvaćenih društvenih standarda pristojnosti i poštivanja etničke, kulturne i religijske raznolikosti Bosne i Hercegovine. Štampa će štititi prava pojedinaca dok će u isto vrijeme podržavati pravo na informaciju koja služi javnom interesu.

Osim toga, Kodeks za štampu upozorava na posljedice bilo namjernog bilo nenamjernog podsticanja na diskriminaciju i netoleranciju u medijima. U tom kontekstu štampa je dužna «dati sve od sebe kako ne bi huškala ili podsticala mržnju ili nejednakost na osnovu etničke pripadnosti, nacionalnosti, rase, religije, pola, seksualne orijentacije ili bilo koje fizičke ili mentalne bolesti ili onesposobljenosti». (član 3.) U članu 4 ističe se kako štampani mediji moraju izbjegći prejudicirane i uvredljive aluzije na nečiju etničku grupu, nacionalnost, rasu, religiju, pol, seksualnu opredijeljenost, fizičku ili mentalnu bolest ili onesposobljenost. Precizirano je da su eventualne «aluzije na nečiju etničku grupu, nacionalnost, rasu, religiju, pol, seksualnu opredijeljenost, fizičku ili mentalnu bolest ili onesposobljenost» dozvoljene isključivo kada su u direktnoj vezi sa slučajem o kojem se izvještava. (član 4)

Kodeks za štampu takođe postavlja standarde fer i nepristrasnog izvještavanja, ističući kako će se pri izvještavanju o kontroverznim slučajevima i komentarisanju novine i periodična izdanja «potruditi da saslušaju i predstave sve strane u sporu» (član 5).

10.2.2. Implementacija: pozitivni i negativni indikatori

Pozitivni indikatori

Kako je navedeno u prethodnoj sekciji (10.1), BiH obiluje mnoštvom najrazličitijih medija, kako elektronskih tako i štampanih. Možemo reći da cijelokupna populacija ima sasvim nesmetan pristup mnoštvu medija, i to ne samo iz BiH već i iz susjednih zemalja, a takođe su sve zastupljeniji kablovska i satelitska TV, te se u BiH mogu pratiti programi RTV stanica susjednih država, kao i ostali satelitski programi iz cijelog svijeta. Ukupno, dakle, postoji 188 licenciranih RTV kanala, 7 dnevnih i oko 50 sedmičnih i dvosedmičnih publikacija. Osim toga, tu je i desetak dnevних novina koje se štampaju u Srbiji i Hrvatskoj, te više od šezdeset sedmičnih, dvosedmičnih i mje-

⁵⁴ Član 28, Zakon o JRTSBiH.

⁵⁵ Kodeks za uređivanje radio i televizijskog programa (Broadcasting Code of Conduct) od 1. avgusta 1998., sa amandmanima od 9. juna i 8. septembra 1999. i 10. februara 2000.

sečnih publikacija iz inostranstva. Od pomenutih 50 mjesecnih i sedmičnih publikacija iz BiH, samo 7 njih je primarno informativnog karaktera. Od tih 7, u suštini su samo dvije lokalnog karaktera.⁵⁶

Raznovrsnost sadržaja RTV programa javnih emitera garantovana je Zakonom o JRTSBiH, kao i Zakonima o entitetskim javnim servisima, RTFBiH i RTRS. Prema zvaničnom izvještaju o poslovanju BHRT za 2004,⁵⁷ tokom perioda od 13. avgusta⁵⁸ do 31. decembra 2004. godine BHT je emitovala ukupno 102.409 minuta programa (prosječno 12 sati dnevno). Od toga, vlastita produkcija iznosila je oko 33%, nezavisna produkcija 4%, dok je oko 1,5% preuzeto od entitetskih javnih emitera, RTRS i RTFBiH. U okviru vlastite produkcije, oko 70% su premijerno prikazani programi, u okviru čega dominiraju informativni sadržaji (26%) i sport (22%). Ako gledamo cjelokupan program BHT, sport je zauzimao 30% (zbog prenosa Olimpijskih igara iz Atene), informativni program iznosio je 19,5%, filmski program 17%, dokumentarni 8,5%, zabavni serijali i kolaž programi po 5% i muzički program 2%.⁵⁹ Tokom 2004. godine, RTRS je emitovala ukupno 6.942 sati i 48 minuta programa, od čega je 56% bilo vlastita produkcija, emitujući dnevno u prosjeku oko 19 sati programa. Vrste programa date su u tabeli:⁶⁰

Sve u svemu, javni RTV emiteri nude relativno raznovrsne sadržaje, ali još uvijek dominiraju zabavni programi.

Tabela 10.6: RTRS informacije o programu za 2004.

RTRS programi u 2004.		
Vrsta programa	Minute	Procenti (%)
Informativni	116.082	27,8
Kultura i edukacija	9.949	2,4
Mladi	5.609	1,4
Dječiji programi	15.137	3,6
Religijski	4.763	1,2
Muzički	34.116	8,2
Zabavni	28.697	6,9
Sport	32.491	7,8
Reklame	9.395	2,3
Dokumentarni	15.610	3,7
Ostalo	13.350	3,2
Filmski programi	131.369	31,5
UKUPNO	416.568	100

Izvor: <http://www.rtrs.tv/kompanija/statistika.php>

Posljednjih pet godina obilježene su i značajnim prodom kablovske televizije, te sada u BiH postoji 65 licenciranih kablovskih operatera.⁶¹

⁵⁶ Henderson *et al*, 2003, str.19.

⁵⁷ Poslovodstvo BHRT, generalni direktor, *Izvještaj o radu i poslovanju Javnog Radio-televizijskog Servisa Bosne i Hercegovine za 2004. godinu*, Sarajevo, travnja/aprila 2005. godine, http://www.pbsbih.ba/onama/izvjestaj_2004.html (pristup 26. juna 2005).

⁵⁸ BHT1 počela sa emitovanjem na vlastitoj frekvenciji 13. avgusta 2004.

⁵⁹ Poslovodstvo BHRT, generalni direktor, *Izvještaj o radu i poslovanju Javnog Radio-televizijskog Servisa Bosne i Hercegovine za 2004. godinu*, Sarajevo, travnja/aprila 2005. godine, http://www.pbsbih.ba/onama/izvjestaj_2004.html (pristup 26. juna 2005).

⁶⁰ Statistika programa RTRS za 2004. godinu, izvor: <http://www.rtrs.tv/kompanija/statistika.php> (prema stanju od 26. juna 2005. godine)

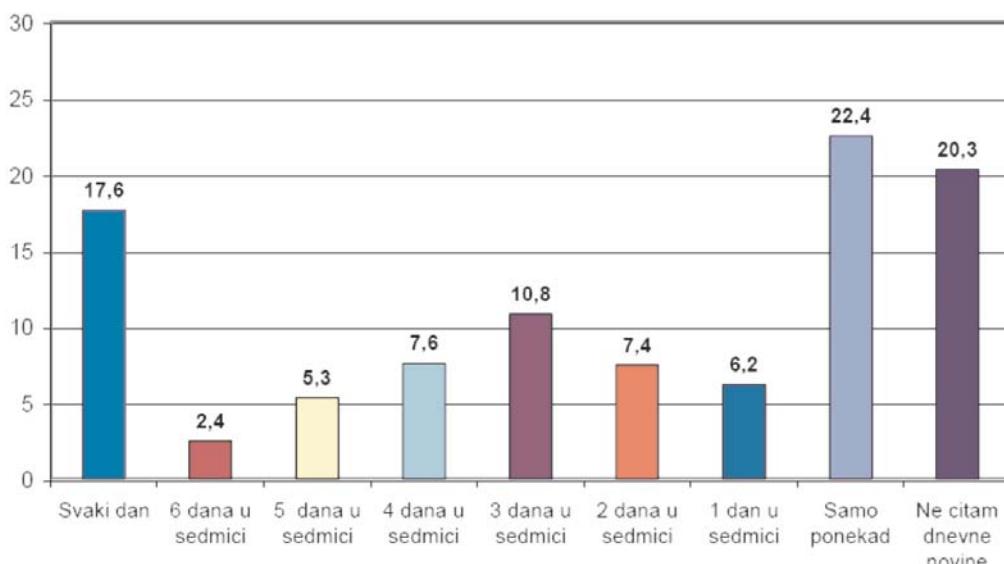
⁶¹ Izvor: Javni registar RTV stanica Regulatorne agencije za komunikacije, dostupan na web stranici RAK-a: <http://www.rak.ba/en/telecom/db/?cid=1192> (prema stanju od 5. septembra 2004. godine) Podatke o broju pretplatnika kablovske TV u BiH nije bilo moguće dobiti.

Kada govorimo općenito o RTV sektoru, RAK je koristeći svoja ovlaštenja uveo red u toj sferi i može se reći da elektronski mediji u velikoj mjeri poštuju pravila i odluke Regulatorne agencije. Prema informacijama iz RAK-a, iznimno je visok nivo poštivanja odluka Agencije. Naime, Zakon o komunikacijama daje RAK-u širok spektar ovlaštenja, od opomene, preko novčanih kazni pa sve do ukidanja dozvole za emitovanje u slučaju da RTV stanice krše zakone i pravila RAK-a. U periodu od 1998. do 2003. RAK je ukupno odredio 144 kazne za RTV emitere u BiH zbog kršenja pravila o RTV emitovanju i uslova licenci.⁶² Zbog jake i efikasne regulacije RTV sektora, možemo reći da je izvještavanje u elektronskim medijima uglavnom fer, da nema jezika mržnje niti ozbiljnih ili sistematskih slučajeva diskriminacije po vjerskoj, etničkoj, nacionalnoj ili bilo kojoj drugoj osnovi.⁶³

Negativni indikatori

Novinska čitalačka publika u BiH je relativno ograničena, što se između ostalog može pripisati i lošim ekonomskim uslovima - novine i časopisi su skupi, jer cijena od 1 KM (0,5 eura), odnosno 2 KM (1 euro) nije u skladu sa izuzetno slabom kupovnom moći stanovništva. Ukupnu čitalačku publiku dnevne štampe u BiH čini oko 40 procenata, ako pod redovnim čitateljima podrazumijevamo one koji novine čitaju najmanje 3 puta sedmično. Oko 20% odraslog stanovništva uopšte ne čita dnevnu štampu, a ostalih 40% čita dnevnu štampu manje od dva puta sedmični i ponekad. Oko 40% stanovništva uopšte ne čita sedmičnu štampu, dok negdje oko 35% čita sedmične novine relativno redovno (vidjeti grafikone 10.4 i 10.5).

Grafikon 10.3: Učestalost čitanosti dnevnih novina na nivou BiH, septembar 2004.

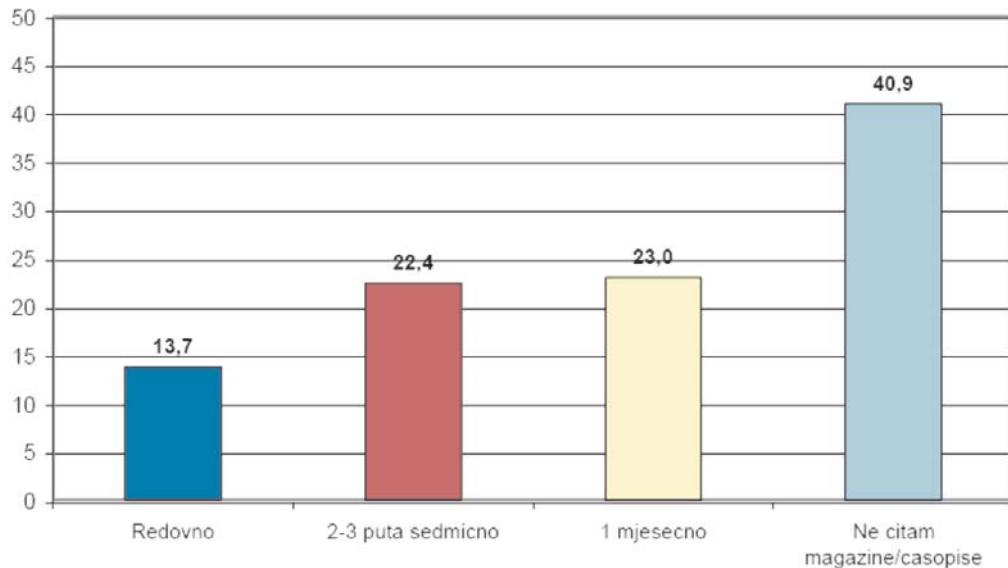


Izvor: MARECO INDEX BOSNIA, 2004.⁶⁴

⁶² CRA, 2004, str. 7-9.

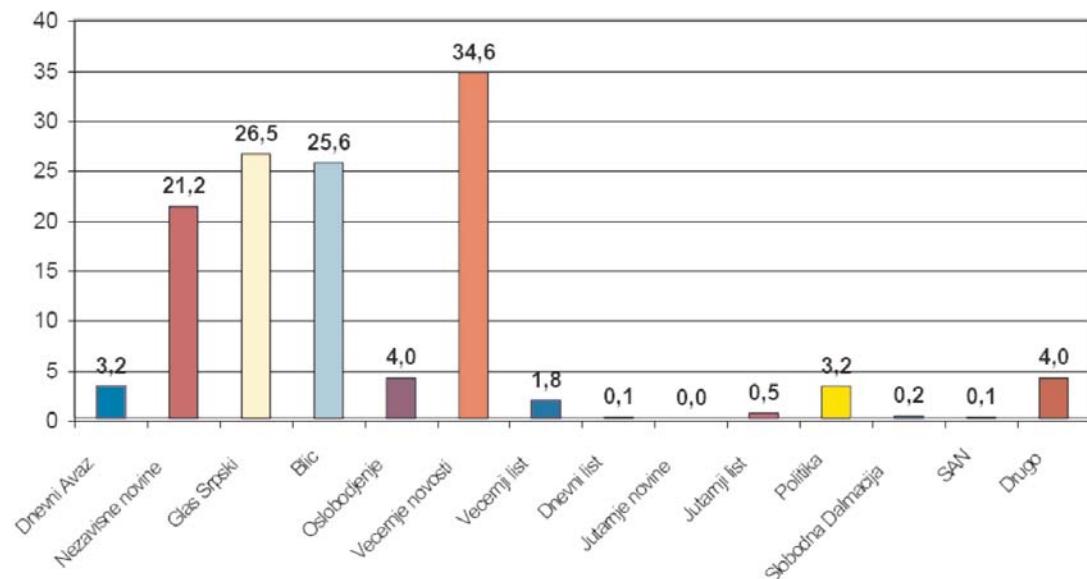
⁶³ Za sveobuhvatniju analizu TV sektora u BiH, kao i posebnu obimnu analizu javnog RTV sektora pogledati izvještaj: Jusić, Tarik, Poglavlje o Bosni i Hercegovini, u *Television Across Europe: Regulation, Policy and Independency* (Televizija u Evropi: regulativa, politika i nezavisnost), Open Society Institute, 2005, dostupno na web stranici: http://www.eumap.org/topics/media/television_europe/national/bosnia/media_bos1.pdf (pristup ostvaren 17. oktobra 2005.).

⁶⁴ MARECO INDEX BOSNIA, BiH clan Gallup International, 2004., dostupno na: <http://www.mib.ba/version02/index.htm> (pristup ostvaren 18. oktobra 2005.)

Grafikon 10.4: Učestalost čitanosti sedmične štampe na nivou BiH, septembar 2004.

Izvor: MARECO INDEX BOSNIA, 2004.⁶⁵

Pored toga, čitanost je uslovljena izraženom etničkom identifikacijom čitalaca. Ovo onemoćava štampane medije da dodu do šire publike na nivou čitave zemlje i prisiljava ih da kao primarnu ciljnu grupu uzmu konkretnu etničku zajednicu koja je dominantna na području na kojem novine izlaze. Ovo je najbolje ilustrovati podacima o čitanosti štampe u entitetima, iz kojih se vidi da se u Republici Srpskoj ne čitaju novine iz Federacije BiH, i obratno (Grafikoni 10.6 i 10.7).

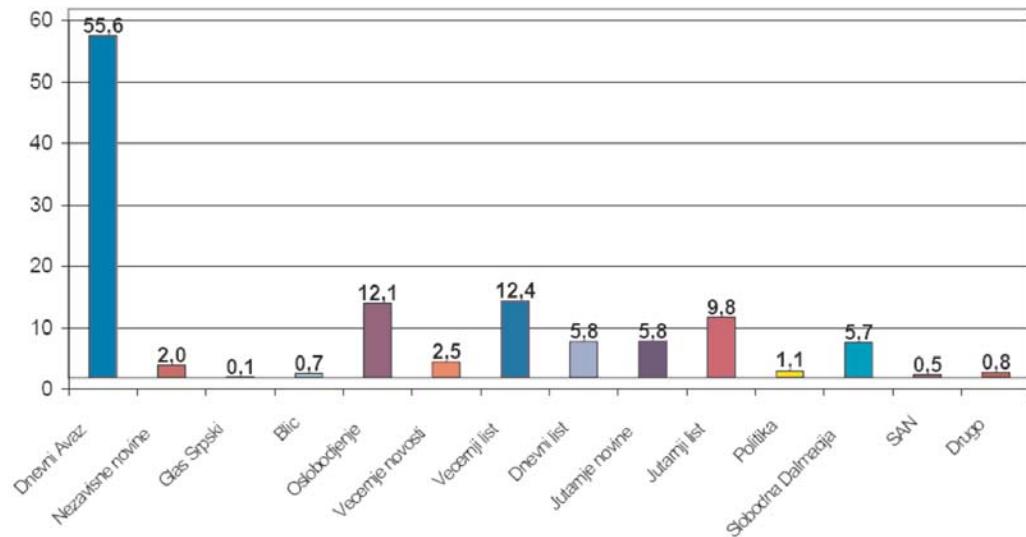
Grafikon 10.5: Čitanost dnevnih novina u Republici Srpskoj, septembar 2004 (moguće više odgovora pa zbir prelazi 100%).

Izvor: MARECO INDEX BOSNIA, 2004.⁶⁶

⁶⁵ MARECO INDEX BOSNIA, BiH clan Gallup International, 2004., dostupno na: <http://www.mib.ba/version02/index.htm> (pristup ostvaren 18. oktobra 2005.)

⁶⁶ MARECO INDEX BOSNIA, BiH clan Gallup International, 2004., dostupno na: <http://www.mib.ba/version02/index.htm> (pristup ostvaren 18. oktobra 2005.)

Grafikon 10.6: Čitanost dnevnih novina u Federaciji BiH, septembar 2004 (moguće više odgovora pa zbir prelazi 100%).



Izvor: MARECO INDEX BOSNIA, 2004.⁶⁷

Veoma je zanimljiva informacija iz MIB-ovog izvještaja za 2003. godinu da od svih vrsta medija, stanovništvo BiH ima najmanje povjerenja upravo u one štampane. Tako 53% odraslih ispitanika tvrdi da nemaju povjerenja ni u jedan štampani medij, u poređenju sa 42% nepovjerljivih prema radiju i 29% onih koji ne vjeruju televiziji.

Posebno je mali broj stanovnika BiH koji imaju pristup novim medijskim i informacijskim tehnologijama. Prema izvještaju radne grupe za digitalnu zemaljsku televiziju u okviru Evropske platforme regulatornih agencija (*Working Group on Digital Terrestrial Television (DTT) within the European Platform of Regulatory Authorities - EPRA*), BiH spada u grupu zemalja koje znatno zaostaju u uvodenju digitalne zemaljske TV (DTT).⁶⁸ DTT još uvijek nije pokrenuta na komercijalnoj osnovi, DTT penetracija je jednaka nuli, a još uvijek ne postoji državna politika za uvođenje DTT-a.

Takođe, podaci o korištenju Interneta i pristupu računarima (PC) svjedoče o zaostatku BiH u uvođenju novih informatičkih tehnologija. Naime, u 2002. godini samo 13,6% odrasle populacije imalo je pristup računaru kod kuće, 12,5% na poslu, a dodatnih 9,5% na neki drugi način.⁶⁹ Dakle, pristup Internetu je limitiran na prilično usku skupinu stanovnika BiH. Trenutno postoji 41 licencirani *Internet service provider* (ISPs) u BiH.⁷⁰ Prema posljednjim podacima, pristup Internetu trenutno ima 55.000 privatnih korisnika, oko 32.000 firmi i oko 3.000 korisnika u obrazovnom sektoru (škole i univerziteti). Procjenjuje se da je penetracija Interneta na 100 gradana negdje oko 1,5 do 2%.⁷¹

⁶⁷ MARECO INDEX BOSNIA, BiH clan Gallup International, 2004., dostupno na: <http://www.mib.ba/version02/index.htm> (pristup ostvaren 18. oktobra 2005.)

⁶⁸ EPRA - European Platform of Regulatory Authorities, 2004 (svi podaci se odnose na stanje od 31. decembra 2003.). Ostale zemlje u ovoj grupi su Izrael, Latvija, Malta, Crna Gora, Poljska, Portugal, Republika Makedonija, Rumunija i Slovenija.

⁶⁹ MIB, 2003.

⁷⁰ Izvor: Javni registar RAK-a, <http://www.rak.ba/en/telecom/db/?cid=1191> (pristup ostvaren 5. septembra 2004).

⁷¹ Mijatović, 2004, p. 59.

Tabela 10.7: Pristup komunikacijskim tehnologijama po domaćinstvu

Pristup komunikacijskim tehnologijama po domaćinstvu		
Tehnologija	Urbano (%)	Ruralno (%)
TV	97	89
Satelitska TV	19	16
Radio	65	72
Računari	10	3
Telefon	99	70-75
Internet	11	0,02

Izvor: UNDP, Regionalni izvještaj o stanju i korištenju informacionih i komunikacionih tehnologija eSEEurope: Izgradnja informacionog društva za sve, 2004: 85

Izvještaj RAK-a o pokrivanju izbora 2004. ukazuje na nedostatak profesionalnog izvještavanja i na znatan broj prekršaja pravila RAK-a. Dok je prvih 30 dana ocijenjeno pozitivno, druga polovina kampanje, tj. preostalih 30 dana smatraju se znatno lošijim. Ipak, nekih 66% od ukupnog broja RTV stanica ispunilo je svoje obaveze prema RAK-u. Iako je dobila relativno mali broj žalbi, i to uglavnom od političkih subjekata i radio i TV stanica, RAK u svom izvještaju zaključuje da veliki broj RTV stanica nije adekvatno pokriva kampanju. Naime, mediji su uglavnom izvještavali o press konferencijama i to na nezanimljiv način, prenosili su najave političkih skupova od kojih je većina bazirana na političkom marketingu, te nije bilo analitičkog pristupa ključnim pitanjima kampanje i programima partija i kandidata.⁷²

Prema izvještaju Mediacentra Sarajevo o pokrivanju predizborne kampanje za opšte izbole 2002. u štampanim medijima, može se reći da su štampani mediji svoju pažnju usmjeravali prije svega na skandale i afere, dok je izostala suštinska debata o programima političkih partija i kandidata. Umjesto javne diskusije o vitalnim pitanjima budućnosti države, došlo je do transformacije javne sfere u popriše dnevopolitičkih sukoba, koje je karakterisao senzacionalistički predizborni diskurs prepun uvreda i optužbi i na vrlo niskom nivou opšte komunikacije.⁷³ Dakle, mediji su se bavili opštim pitanjima kampanje, kadrovskom politikom stranaka i obračunima političara, a zanemarili su analitički i kritički prikaz programa stranaka i obećanja kandidata. Objektivnost izvještavanja dovedena je u pitanje malim brojem tekstova koji se baziraju na dva ili više izvora informacija, a velike partije i prominentni kandidati dominirali su izvještavanjem o izborima na račun manjih partija. Uz sve to, štampani mediji imali su izražene političke preference, jasno podržavajući odredene političke opcije.⁷⁴

Dakle, iako mediji tokom predizbornog perioda u suštini nude pristup različitim partijama i kandidatima, različitost mišljenja dostupnih građanima u velikoj mjeri je ograničena površnim debatama i međustranačkim obračunima koji dominiraju medijskim izvještajima o predizbornim aktivnostima. No, izbori su vanredan događaj koji po svojoj prirodi značajno modelira ponašanje medija, i usled niza okolnosti i zakonskih odredbi dolazi do vidljivije zastupljenosti različitih političkih opcija i grupacija u medijima. Međutim, mimo takvih vanrednih situacija, u svakodnevnom radu mediji znatno manje prostora nude mišljenjima različitih političkih, kulturnih i socijalnih grupa.

⁷² Final Report on Media Coverage of Elections in Bosnia And Herzegovina (*Završni izvještaj o medijskom pokrivanju izbora u BiH*), Regulatorna agencija za komunikacije, oktobar 2004.

⁷³ De(kon)strukcija javnog diskursa: Štampani mediji u predizbirnoj kampanji u BiH od 5. avgusta do 5. oktobra 2002, Mediacentar Sarajevo, www.media.ba

⁷⁴ Koordinacija novinarskih udruženja u Bosni i Hercegovini, Monitoring pokrivanja izbora u štampanim medijima (generalni izbori, 5. oktobar 2002.), 9. decembar 2002, Sarajevo, Bosna i Hercegovina.

Što se tiče dostupnosti medija različitim grupacijama unutar društva, prema izvještaju IREX-a o održivosti medija u 2004. godini, u BiH ne postoji ozbiljan otpor izvještavanju o pitanjima društvenih i manjinskih grupa u medijima. Odredene manjinske grupe imaju svoje programe na radio i TV programima, no teški ekonomski uslovi,⁷⁵ ali i nezainteresovanost i inertnost medija i vlasti, sprječavaju širenje ovakve prakse.

Prema izvještaju *Gender Media Watch 2002*, u elektronskim medijima (FTV, RTRS, BHT1, ATV i Hayat) čiji je sadržaj analiziran za period od 9. do 15. decembra 2002. godine, u udarnom terminu od 19,00 do 22,00 sata ne postoji niti jedan programski žanr u kojem su žene bolje predstavljene ili zastupljene od muškaraca. (...) Značajan dio programa pripada muškarcima, bilo kao sugovornicima u informativno-političkim emisijama bilo kroz sportske ili zabavne programe. Prema ovom istraživanju, u informativnim emisijama muškarci govore u čak 85% slučajeva, dok žene imaju priliku da izraze svoje mišljenje u svega 15% slučajeva.⁷⁶ Jednako loše stanje je bilo i krajem 2004. godine:

Rezultati monitoringa su pokazali da su žene i dalje jako malo zastupljene u medijima. Nešto ih je više u pisanim medijima, tj. novinama (17%), dok su u televizijskom političko-informativnom programu zastupljene sa svega 8 procenata. Muškarci ubjedljivo drže primat u svim oblastima života: politici, ekonomiji, sudstvu, policiji i stranačkom životu.⁷⁷

U nedavnoj analizi sadržaja štampanih medija u BiH, koju je provelo udruženje BH novinari, utvrđeno je da su žene potpuno marginalizirane u štampanim medijima u BiH: «Žena se pojavljuje u svega 4,4% ili u 230 naslova objavljenih tekstova. I to najčešće u crnoj hronici, ili kao proganica, povratnica i žrtva rata. Samo u 55 tekstova žena je subjekt članka, ili jedan od bitnijih izvora informacija».⁷⁸ Prema ovom izvještaju, osnovne karakteristike prezentacije žena u bh. medijima su:

- Žene su marginalizirane u medijima i u pogledu zastupljenosti ali i tematski,
- Žene se, s izuzetkom jednog lista, ne oslovljavaju rodno korektno,
- Mediji tretiraju žene više kao transmitere nečijeg mišljenja nego protagonistice dešavanja koje imaju osobni stav o temi koja se obraduje,
- Mediji nisu senzibilni za ženska pitanja i dostignuća žena,
- Mediji reproduciraju patrijarhalno obojeni model žene u društvu,
- Način oslikavanja žene gotovo je identičan u svim (štampanim) medijima (...).⁷⁹

Uopšte gledano, situacija u štampi daleko je lošija nego u elektronskim medijima kada je riječ o odnosima prema različitim etničkim grupama, nacijama, ženama i manjinama. Neobjavljeni rezultati istraživanja Mediacentra Sarajevo ukazuju na to da su štampani mediji posebno skloni negativnom predstavljanju drugih etničkih skupina, dok se o nacionalnim manjinama piše uglavnom sporadično, i vrlo često u vezi s kriminalom. Ovakav način izvještavanja posebno se odnosi na Rome.⁸⁰

⁷⁵ IREX (2005), Media Sustainability Index 2004 (Indeks održivosti medija 2004), prema podacima iz istraživanja agencije Marocco Index Bosnia, 13-22. septembar 2004.

⁷⁶ Gender Media Watch 2004 (Gender monitoring medija), *Analiza programa: FTV, TVRS, BHTVI, ATV i NTV Hayat*, 09-15.12.2002, Gender centar Vlade FbiH i Vlade RS, IBHI-BiH, 2003, p.61.

⁷⁷ Helsinski parlament gradana Banjaluke, *Žene u medijima*, Helsinski parlament gradana Banjaluke i IKV (Interchurch Peace Council) - Holandija, Banja Luka, Oktobar 2004. (dostupno na web stranici <http://www.hcabl.org/pdf/publikacije/Zene%20u%20medijima.pdf>, posjećeno: 18. oktobar 2005.)

⁷⁸ Čengić, R., «Žene potpuno zapostavljene u tekstovima» *Nezavisne novine*, 17. septembra 2005, str. 11. (dostupno na <http://www.idoc.ba/digitalarchive/public/serve/restricted/index.cfm?fuseaction=print&elementid=68320>, pristup ostvaren 18. oktobra 2005.)

⁷⁹ *Monitoring printanih medija u Bosni i Hercegovini: Zastupljenost i način predstavljanja žena u medijima*, Udrženje BH novinari, juli 2005, str.1.

⁸⁰ Neobjavljeni izvještaj Mediacentra Sarajevo koji na izričit zahtjev klijenta nije dostupan javnosti i ovdje ne može biti citiran u izvornom obliku, niti sa punom referencom.

Sve u svemu, u BiH postoji izrazit pluralizam medija, pa time i osnovne prepostavke za pluralizam mišljenja. No, pluralizam mišljenja do određene je mjeru ograničen jer se u pravom smislu riječi ostvaruje uglavnom u vanrednim okolnostima kakvi su npr. izbori, te u izvještavanju o osnovnim dnevnopolitičkim zbivanjima, dok je u svakodnevnom *normalnom* radu medija prisutno zanemarivanje i negativno predstavljanje žena i drugih i drugaćijih, bilo da su u pitanju manjinske grupe ili pripadnici *druge* nacije.

10.3. Koliko su mediji i druga nezavisna tijela djelotvorni u istraživačkom izvještavanju o radu vlade i moćnih korporacija?

10.3.1. Pozitivni i negativni indikatori

Kao što je već ranije rečeno, u BiH ne postoje zakonska ograničenja koja bi sprječavala medije da istražuju rad vlade i moćnih korporacija. Svi relevantni zakoni, od Ustava, Zakona o komunikacijama, Zakona o JRTSBiH, pa preko Zakona o kleveti i Zakona o slobodi pristupa informacijama, te pravila Regulatorne agencije za komunikacije - ukazuju na slobodu izražavanja i slobodu i pravo medija da djeluju u funkciji razvoja demokratije u zemlji kao korektiv institucija vlasti.

Uopšteno se može reći da kvalitet novinarstva u BiH nije na zadovoljavajućem nivou. Novinari i mediji se prečesto fokusiraju na ekskluzivnost priče, zaboravljajući pritom profesionalne norme. Istovremeno, sve je dominantnije senzacionalističko, *žuto* novinarstvo, dok ozbiljnog istraživačkog novinarstva ima sve manje. Imperativ komercijalizacije medija postaje motor za rapidno širenje senzacionalizma i žute štampe nauštrb ozbiljnog novinarstva.⁸¹

No, u BiH postoji relativno mali broj medija spremnih da objave istraživačke priče, kao i mali broj novinara koji se uopšte bave istraživačkim novinarstvom. Svakako, najznačajniji mediji koji se u tako teškim uslovima pokušavaju baviti istraživačkim novinarstvom jesu sedmični magazini *Dani* i *Slobodna Bosna* iz Sarajeva, zatim dnevni časopis *Nezavisne novine* iz Banje Luke, te emisija «60 minuta» na Federalnoj TV.

Osim dominacije senzacionalističkog novinarstva i tržišnog pritiska, postoje i drugi razlozi za tako slabu zastupljenost istraživačkog novinarstva u BiH. Najprije, to je manjak kompetentnosti novinara i urednika, koji u najvećem broju nisu imali priliku baviti se istraživačkim novinarstvom, niti su im tehnike i metode istraživačkog novinarstva poznate. Osim toga, mediji su suočeni sa manjkom ljudskih, tehničkih i nadasve finansijskih resursa, te zato teško mogu sebi priuštiti da odvoje jednog ili više novinara koji bi pratili jednu priču tokom dužeg perioda. Takođe, u BiH su vrlo ograničeni javni, lako dostupni izvori nekih osnovnih informacija, jer u zemlji ne postoje digitalne, javno dostupne baze podataka o sudskim odlukama, informacije o kompanijama itd. Osim toga, kapacitet javnih institucija da odgovore na upite novinara takođe je ograničen, jer one često nemaju ni obučeno osoblje niti tehničke resurse kako bi brzo i adekvatno odgovorile na zahtjeve novinara.

Svakako da je važan uzrok slabog istraživačkog novinarstva i osjećaj straha i nesigurnosti među novinarama zbog prijetnji i pritisaka na medije i novinare u slučaju kada se bave istraživačkim novinarstvom, posebno kada je riječ o organizovanom kriminalu i ratnim zločinima. Svima je dobro poznat slučaj urednika i vlasnika dnevnog časopisa *Nezavisne novine*, koji je jedva preživio atentat, ostavši pri tome bez obje noge, nakon što se odvažio da 1999. godine prvi u Republici Srpskoj objavi seriju tekstova o ratnim zločinima vojske Republike Srpske u ratu u BiH. Indikativno je i to da ni do danas, tj. do sredine 2005. godine, niko nije optužen za taj napad, što

⁸¹ IREX, 2005, str.19.

svakako ne djeluje ohrabrujuće na novinare koji žele da se bave istraživačkim novinarstvom. Naravno, i drugi novinari koji se bave istraživanjem kriminala i ratnih zločina često su izloženi prijetnjama i verbalnim napadima, dok su fizički napadi ipak daleko rijedi.⁸²

10.4. Koliko su mediji slobodni od restriktivnih zakona, uznemiravanja i zastrašivanja?

10.4.1. Zakoni

(takođe pogledati 10.1, 10.2. i 10.3.)

U BiH ne postoje zakonske prepreke za bavljenje novinarskom profesijom, niti se zahtijeva od novinara da se registruju, niti im se izdaje licenca za rad. Kako je već istaknuto ranije u ovom poglavlju o medijima (sekcije 10.1, 10.2. i 10.3.), zakoni u BiH ni na koji način ne sputavaju novinare i medije u njihovom radu. Naime, Ustav i svi relevantni zakoni - Zakon o komunikacijama, Zakon o JRTSBiH, Zakon o kleveti, Zakon o slobodi pristupa informacijama i pravila Regulatorne agencije za komunikacije - ističu slobodu novinara i medija da neometano vrše svoj posao.

Posebno je važno istaći iznimno napredni Zakon o slobodi pristupa informacijama. Suština ovog zakona leži u principu da se informacija koja se nalazi u posjedu javnih institucija i vlasti tretira kao vrijedan javni resurs, te u stanovištu da pristup takvim informacijama promoviše veću transparentnost i odgovornost tih institucija i vlasti uopšte, zbog čega javne institucije i vlasti imaju obavezu da te informacije učine dostupnim javnosti. Zbog toga svaka osoba ima pravo pristupa svim takvim informacijama, ukoliko to nije protivno javnom interesu.⁸³ Princip slobodnog pristupa ne važi za informacije kojima se može nanijeti ozbiljna šteta BiH, posebno u pogledu vanjske politike, odbrane, javne sigurnosti, monetarne politike, sprječavanja kriminala, te kada se informacija odnosi na povjerljive poslovne interese treće strane ili na privatnost trećih lica.⁸⁴ No, čak i ovakve informacije mogu se dati na uvid ako se dokaže da je to u najboljem interesu javnosti.⁸⁵

Osim toga, Kodeks za uređivanje radio i televizijskog programa RAK-a⁸⁶ elektronskim medijima garantuje slobodu pristupa informacijama, slobodu izražavanja i slobodu od vanjskih uticaja na uređivačku politiku i rad medija, u skladu sa članom 19 Opšte deklaracije o ljudskim pravima, kao i sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima.

Takođe, Zakon o JRTSBiH u članu 26 (7) jasno definiše da javni RTV emiteri imaju pravo da emituju cijelokupne ili dijelove sjednica parlamenta, tj. da informišu javnost o parlamentarnim aktivnostima na odgovarajući način i u skladu sa uređivačkim smjernicama. S tom svrhom javni RTV emiteri imaju slobodan pristup parlamentarnim sjednicama.

U oba entiteta u BiH već je tri godine na snazi praktično identičan Zakon o zaštiti od klevete, kojim je kleveta i zvanično dekriminalizirana, odnosno zakonski je izmještena iz krivičnog zakona.

⁸² Vidjeti npr. tekst «Novinarima prijeli 62 puta», *Nezavisne novine* 31.08.2005., str. 11. (dostupno na: <http://www.idoc.ba/digitalarchive/public/serve/restricted/index.cfm?fuseaction=print&elementid=64406>, pristup ostvaren: 18. oktobar 2005.) Također vidjeti tekst «Osuden napad policije na novinara Dnevneg lista» *Oslobodenje*, 01.06.2005., str. 11 (dostupno na: <http://www.idoc.ba/digitalarchive/public/serve/restricted/index.cfm?fuseaction=print&elementid=45113>, pristup ostvaren 18. oktobra 2005)

⁸³ Član 1, Zakon o slobodi pristupa informacijama u BiH

⁸⁴ Član 6, 7 i 8, Zakon o slobodi pristupa informacijama u BiH.

⁸⁵ Član 9, Zakon o slobodi pristupa informacijama u BiH.

⁸⁶ Kodeks za uređivanje radio i televizijskog programa (Broadcasting Code of Conduct) od 1. avgusta 1998., sa amandmanima od 9. juna i 8. septembra 1999. i 10. februara 2000.

odavstva i prebačena u domen građanskog prava, a eventualna suđenja iz krivičnog u parnični postupak. To znači da novinari u BiH jedini u Jugoistočnoj Evropi već dvije godine nisu suočeni s prijetnjom da zbog klevete ili uvrede budu osuđeni na kazne zatvora ili na visoke novčane kazne. Osim toga, ovim Zakonom je zagarantovano pravo novinara i urednika da ne otkriju identitet povjerljivog izvora, niti dokument koji bi mogao razotkriti identitet izvora. No, iako novi Zakon ohrabruje slobodnu štampu i slobodu izražavanja, pa i izražavanja «koja mogu uvrijediti, šokirati ili uznemiriti», on takođe podrazumijeva odgovornu štampu i odgovorne novinare. Novinari će, ako je o njima riječ, odgovarati i snositi posljedice za klevetu ukoliko su «namjerno ili iz nepažnje iznijeli ili prenijeli izražavanje neistinite činjenice».⁸⁷

Bitno je istaći da Zakon o zaštiti od klevete «u stvari podstiče tužitelja da se prvo obrati mediju u kojem je njegov ugled narušen i da zadovoljštinu dobije na taj način, odnosno da se sudu obrati tek ukoliko je nije dobio, ili ako je nastala šteta tolika da se ne može sanirati objavljinjem ispravke». Osim toga, prema ovom Zakonu, organi i institucije vlasti, tj. *javni organi* onemogućeni su da budu tužioci. To znači da vlada, skupština, sud, javna preduzeća i ustanove ne mogu podnosići tužbe na osnovu ovog zakona, mada to mogu u svoje lično ime učiniti članovi vlade, javni funkcioneri, sudije i drugi. No, tada je riječ o ličnoj tužbi građanina, a ne o tužbi predsjednika vlade, ministra ili sudije.⁸⁸

10.4.2. Implementacija: pozitivni i negativni indikatori

Prema izvještaju o slobodi štampe u 2003. godini, koji je objavila organizacija *Freedom House*, BiH je ocijenjena kao djelomično slobodna, U ovom izvještaju, situacija sa medijima u BiH je ovako opisana:

Politički uticaj na medije i dalje je jedna od glavnih prepreka razvoju istinski slobodnih medija u BiH (...) Intervencije vlasti i direktna politička patronaža i dalje ograničavaju uredivačku nezavisnost. Novinari su često izloženi prijetnjama smrću i fizičkim napadima, posebno kada istražuju ratne zločine.⁸⁹

No, «u izvještaju Reportera bez granica za 2003, BiH je svrstana na 37. mjesto u svijetu, iznad Španije i Italije, a daleko ispred svojih susjeda iz regionala, Hrvatske, Makedonije, i Srbije i Crne Gore.»⁹⁰

Uprkos uglavnom pozitivnoj situaciji u pogledu slobode medija u zemlji, mediji i njihovi novinari su takođe izloženi pritiscima vlasnika medija u kojima rade. Naime, u BiH ne postoji kolektivni sporazumi na državnom ili entitetskom nivou između novinarskih udruženja i medijskih kompanija. Osim toga, s obzirom na generalno vrlo loše ekonomski uslove i visoku stopu nezaposlenosti, vlasnici medijskih kuća imaju velike mogućnosti da nesmetano vrše pritisak na novinare. To je najbolje vidljivo iz istraživanja koje je provela Nezavisna unija profesionalnih novinara BiH, prema kojem u Bosni i Hercegovini 57,8% novinara radi u medijima bez ikakvih ugovora, dok oko 50% novinara u BiH ne dobija redovne plate i nema zdravstveno osiguranje.⁹¹

Kod nekih medija i tokom 2004. godine je do izražaja dolazila tendencija identifikacije s poslovnim i političkim centrima moći, uslijed čega mediji postaju poligon za obraćune između su-

⁸⁷ Halilović, 2005.

⁸⁸ Halilović, 2005.

⁸⁹ *Freedom of the Press 2003, A Global Survey of Media Independence* (Sloboda štampe 2003 - Globalno istraživanje medijske nezavisnosti), ed. Karin Deutsch Karlekar, Freedom House, New York - Washington, D.D., Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2003, *Country reports* (Izvještaji o pojedinim državama) str. 60-61.

⁹⁰ Media Task Force: 2003: 11.

⁹¹ *Izvještaj Nezavisne unije profesionalnih novinara BiH* citiran u Media Task Force: 2003: 11.

protstavljenih blokova. Donekle u vezi s tim je i dalje prisutan fenomen samocenzure. Samocenzura se praktikuje često, jer se novinari plaše gubitka radnog mjesta, urednici i vlasnici, pak, strahuju od gubitka prihoda od reklama, a prisutna je često i zabrinutost za vlastitu fizičku sigurnost.⁹²

Tokom izborne kampanje u 2004. godini, novinari i mediji u BiH bili su izloženi ozbiljnim pritiscima od strane političkih i vjerskih lidera. Prema Helsinškom komitetu za ljudska prava BiH, izborna kampanja za lokalne izbore održane 4. oktobra 2004. obilovala je jakim verbalnim napadima na medije. Nekoliko medija je bilo meta tih napada: *Nezavisne novine* i RTRS iz Republike Srpske optuženi su od strane nacionalističkih partija da «nisu dovoljno srpski», te da su «američki sateliti». Situacija u Federaciji BiH bila je slična. Na primjer, RTFBiH su vodeći političari vladajuće Stranke demokratske akcije (SDA) optužili da nije dovoljno naklonjena SDA, te se zbog toga zaprijetilo otpuštanjem odgovornih sa RTFBiH.⁹³ No, i pored toga, Helsinški je komitet ocijenio da se izborna kampanja uglavnom odvijala u demokratskoj atmosferi bez ozbiljnih incidenata, dok su mediji, u cjelini gledano, obezbijedili fer pokrivanje izbora.⁹⁴

U BiH novinari nisu često meta krivičnih djela. No, u slučajevima kada se takva krivična djela protiv novinara dese, policija i sudstvo uglavnom nisu u stanju da adekvatno djeluju. Na primjer, iako se napad na Željka Kopanju, vlasnika i urednika *Nezavisnih Novina*, desio 1999. godine, još uvijek niko nije osuđen za taj čin. Prema nekim izvorima, novinari jednostavno ne prijavljuju napade na njih jer ne vjeruju da će im policija i sudstvo pružiti pomoć i zaštitu.⁹⁵ Linija za pomoć novinarima, koja radi u sklopu Udruženja BH novinari primila je od 2004. godine 62 žalbe, i to zbog prijetnji smrću, fizičkih napada i klevetanja novinara od drugih medija.⁹⁶ «Aktivisti Helsinškog komiteta u BiH podsjećaju da su i dalje prisutni pritisci na medije i fizički napadi na novinare, te navode primjere verbalnih napada na *Nezavisne novine*, *Slobodnu Bosnu*, RTRS, FTV, te fizičkog napada na novinara banjalučkog Radija Big i kamermana RTRS».⁹⁷

Iako je Zakon o slobodi pristupa informacijama iznimno napredan pravni tekst za BiH kakva je danas, u praksi je njegova implementacija naišla na ozbiljne prepreke. Naime, veliki broj državnih institucija i dalje je prilično zatvoren prema medijima, a većina njih jednostavno nema kapacitet, kako ljudski tako i tehnički, da u skladu sa Zakonom odgovori na zahtjeve za pristup informacijama.⁹⁸ Prema riječima Henderson *et al.*,

Zakon o slobodnom pristupu informacijama stupio je na snagu 2001. Nismo uspjeli pronaći dokaze da je on donio mnogo promjena u naporima novinara koji traže informacije - institucije ne odbijaju pristup informacijama - one jednostavno ne odgovaraju na takve zahtjeve.⁹⁹

⁹² IREX, 2005, str.19-20.

⁹³ *Izvještaj o stanju ljudskih prava u Bosni i Hercegovini* (analiza za period januar-decembar 2004.) Helsinški komitet za ljudska prava u Bosni i Hercegovini, <http://www.bh-hchr.org/Izvjestaji/izvj2004.htm> 5. juni 2005. u 20:00 h.

⁹⁴ Council of Europe (Vijeće Evrope), 2004b: 8.

⁹⁵ IREX, 2005, str. 17-19.

⁹⁶ «Novinarima prijetili 62 puta» *Nezavisne novine*, 31.08.2005., str. 11. (dostupno na: <http://www.idoc.ba/digitalarchive/public/serve/restricted/index.cfm?fuseaction=print&elementid=64406> 18. oktobra 2005. Takoder vidjeti tekst «Osuden napad policije na novinara Dnevnog lista» *Oslобodenje* 1.juna 2005., str. 11 (dostupno na: <http://www.idoc.ba/digitalarchive/public/serve/restricted/index.cfm?fuseaction=print&elementid=45113>.:18. oktobar 2005.)

⁹⁷ Čengić, R. «Nacionalističke stranke i dalje raspiruju strah» *Nezavisne novine*, 11. januara 2005, str. 9. (dostupno na: <http://www.idoc.ba/digitalarchive/public/serve/restricted/index.cfm?fuseaction=print&elementid=17965>, pristup ostvaren 18. oktobra 2005).

⁹⁸ IREX, 2005.

⁹⁹ Henderson *et al.*, 2003.

Neobjavljeni preliminarni rezultati istraživanja koje je tokom 2005. proveo Mediacentar Sarajevo ukazuju na to da oko 43% javnih institucija u zakonom predvidenom roku odgovara na upite građana koji se pozivaju na Zakon o slobodi pristupa informacijama, dok cijelih 57% ignoriše takve zahtjeve.¹⁰⁰

Prema dosadašnjem iskustvu, novi Zakon o zaštiti od klevete iznevjerio je početna nadanja novinara da će tužbi za klevetu biti manje. Naime, sve ukazuje na to da se dogodilo upravo obrnuto - broj tužbi je porastao. Naime, «blizu 350 tužbi stiglo je kantonalnim i okružnim sudovima u oba dijela Bosne i Hercegovine u ove dvije i po godine, što je trostruko više nego u, recimo, prethodne dvije-tri godine».¹⁰¹

Do kraja 2003. godine, kad je i podnesena većina tužbi, najviše su tuženi listovi *Dnevni avaz* i njegova izdanja (30 tužbi), potom sedmičnici *Slobodna Bosna* (22) i *Ljiljan* (15), dnevnik *Oslobodenje* (13), Federalna TV (8), te magazin *Dani* (6). U meduvremenu, tokom 2004. godine neki su ponovno tuženi, tako da su prethodne brojke premašene. Po broju novih tužbi koje su podnesene protiv njih, ponovno *prednjače Dnevni avaz* i *Slobodna Bosna* i, među elektronskim medijima, Federalna televizija. U većini slučajeva tuženi su izdavači, glavni urednici i, kad su poznati, autori tekstova (novinari).¹⁰²

Tužbe podnose uglavnom osobe iz javnog života, kao što su političari i funkcioniери (oko 60 tužbi), ali odmah iza njih su i sami novinari i mediji (oko 40 tužbi) koji za klevetu tuže druge novinare i medije. Traženi iznosi uglavnom se kreću u umjerenim okvirima, od 10.000 do 20.000 KM (5.000 do 10.000 eura), no nije mali broj tužbi koje traže znatno veća obeštećenja, u nekoliko slučajeva i preko milion maraka. No, na sreću novinara i medija, sudovi su u slučaju presuda u korist tužitelja u ovako ekstremnim slučajevima dodjeljivali obeštećenja ne veća od jednog ili dva procenta od traženog iznosa, što je u duhu Zakona o zaštiti od klevete, koji od suda traži da vodi računa «da li bi iznos dodijeljene odštete mogao dovesti do velikih materijalnih teškoća ili stečaja štetnika», tj. tuženog medija. Dakle, i kada je presuda na štetu medija, taj medij ipak neće zbog toga finansijski propasti. Međutim, zbog visokih sudske troškova i tužitelja i tuženog, u suštini nije isplativo pokretati postupak, te je broj tužbi u posljednje vrijeme znatno opao.¹⁰³

Dodatni problem je što ni pravnici ni sudije ne poznaju dovoljno nove zakone, kao i profesionalne novinarske standarde uopšte. Ovo se ogleda i u tome što sudovi tokom suđenja ne koriste praksu pozivanja medijskih stručnjaka, npr. iz Ureda ombudsmana ili iz novinarskih udruženja,¹⁰⁴ ali su i mediji krivi, jer bi dosta slučajeva bilo završeno na planu medijacije, bez tužbe, kada bi mediji poštovali pravo čitatelja/slušatelja/gledatelja na demanti, što se čini u rijetkim slučajevima.

¹⁰⁰ Preliminarni rezultati istraživanja «Indeks otvorenosti javnih institucija» koje tokom 2005. provodi Mediacentar Sarajevo. Zvanični izvještaj će biti objavljen krajem 2005. ili najkasnije početkom 2006. godine. Za više informacija kontaktirati Mediacentar Sarajevo (<http://www.media.ba>).

¹⁰¹ Halilović, 2005.

¹⁰² Halilović, 2005.

¹⁰³ Halilović, 2005.

¹⁰⁴ IREX, 2005.

10.5. Koliko su privatna lica slobodna od medijskog nametanja i uznenimiravanja?

10.5.1. Zakoni

(Vidjeti i 10.1.1-10.4.1.)

Kada je riječ o štampanim medijima, poštivanje privatnosti definisano je Kodeksom za štampu, kojim se propisuje da će stampa «izbjegavati uplitanje u nečiji privatni život, osim ako takva uplitanja nisu potrebna u interesu javnosti. Obrada priloga koji uključuju lične tragedije će biti urađena obzirno, a pogodenim licima će se prići diskretno i sa saosjećanjem».¹⁰⁵ No, Kodeks kao samoregulatorni instrument nema obavezujuću prirodu, te ne postoji zakonom propisane sankcije za njegovo kršenje.

Osim toga, Kodeks za štampu takođe uspostavlja standarde za zaštitu djece i maloljetnika. Naime, u članu 11. definisano je da:

Novinari ne smiju intervjuisati niti fotografisati djecu mlađu od 15 godina o pitanjima koja se odnose na porodicu djeteta ukoliko roditelji nisu prisutni ili bez dozvole roditelja ili staratelja.

Novine i periodična izdanja oprezno i sa odgovornošću smiju identifikovati djecu mlađu od 15 godina u slučajevima kada su žrtve krivičnih djela. Novine i periodična izdanja ne smiju ni pod kakvim okolnostima identifikovati djecu mlađu od 15 godina koja su umiješana u kriminalne slučajeve kao svjedoci ili optuženi.

Što se tiče elektronskih medija, Kodeks za uređivanje radio i televizijskog programa uspostavlja obavezu RTV stanica da se pridržavaju opštih standarda pristojnosti i civiliziranosti, posebno štiteći interes i osjetljivost djece. Posebno se pažljivo mora izvještavati o posljedicama nesreća i nasilja. Pri izvještavanju o takvima temama, RTV stanica mora voditi računa da nepotrebno ne zadire u privatnost građana.¹⁰⁶ Zakon o JRTSBiH takođe propisuje obavezu javnih emitera da poštuju «privatnost, dostojanstvo, ugled i čast čovjeka i osnovna prava drugih, a posebno djece i omladine».¹⁰⁷

Zakon o slobodi pristupa informacijama (na BiH nivou) takođe garantuje pravo na zaštitu privatnosti, kad je moguć izuzetak ukoliko tražene informacije uključuju lične interese koje se odnose na privatnost trećeg lica.¹⁰⁸

Osim toga, građani su zaštićeni od agresivnog reklamiranja, kako pravilima RAK-a tako i Kodeksom za štampu, pa i Zakonom o JRTSBiH. U skladu s obavezama iz ugovora o licenci¹⁰⁹ za RTV emitovanje, elektronski mediji obavezni su poštovati pravila RAK-a koja se odnose na reklamiranje. Naime, pravilo o reklamaranju u programima elektronskih medija zahtijeva da reklame budu pristojne, iskrene i tačne, te da se jasno razlikuju od drugih programa.¹¹⁰

Kodeks za štampu na isti način ukazuje na nužnost odvajanja reklama od ostalog sadržaja:

Reklame, političke reklame i sponzorisani materijali (članci i dodaci) moraju biti razdvojeni od uredničkog sadržaja i jasno označeni kao ono što jesu. Sponzorisani materijali moraju jasno ukazivati na izvor sponzorisanja.¹¹¹

¹⁰⁵ Član 9., Kodeks za štampu.

¹⁰⁶ Kodeks za uređivanje radio i televizijskog programa (Broadcasting Code of Conduct) od 1. avgusta 1998., sa amandmanima od 9. juna i 8. septembra 1999. i 10. februara 2000.

¹⁰⁷ Zakon o JRTSBiH, član 27 (g).

¹⁰⁸ Član 8, Zakon o slobodi pristupa informacijama na nivou BiH.

¹⁰⁹ Licenca za zemaljsko emitovanje radio/tv programa u skladu sa članom 3.3 (a) Zakona o komunikacijama BiH, *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 33/02, 12. novembar 2002, <http://www.rak.ba/en/broadcast/?cid=3065>, pristup ostvaren 5. septembra 2004.

¹¹⁰ Kodeksa o reklamiranju i sponzorstvu za RTV stanice (usvojen 9. marta 2000, izmijenjen 12. marta 2001. i 6. decembra 2001.), Regulatorna agencija za komunikacije; Zakon o JRTSBiH, Član 30.

¹¹¹ Član 12. Kodeksa za štampu.

10.5.2. Implementacija: Pozitivni i negativni indikatori

Što se tiče elektronskih medija, a prije svega zahvaljujući jakoj poziciji Regulatorne agencije za komunikacije (RAK), možemo reći da se u izvještavanju uglavnom vodi računa o privatnosti, zaštiti djece i maloljetnika, te jasnom odvajajući reklama od ostalih sadržaja.

Stanje u štampanim medijima daleko je lošije. Naime, prema izvještaju Vijeća za štampu za 2004. godinu, u dnevnim novinama na prvom su mjestu upravo prekršaji Kodeksa za štampu koji se odnose na član 9 - Zaštita privatnosti.

Kao što se može vidjeti iz priloženih tabela i grafikona, međutim, kršenje člana 9. Kodeksa (privatnost) na prvom je mjestu svih prekršaja u dnevnim listovima (136 slučajeva) i na devetom mjestu i u sedmičnim i u periodičnim listovima (ukupno 5 slučajeva) (...) Dnevne novine u neuporedivo najvećem broju slučajeva krše član 9. Kodeksa na stranicama koje se generalno nazivaju «crnim hronikama» (iako ne samo tu), pri čemu dolazi do uplitavanja u tudi život i kad to nije u javnom interesu, ili se prilozi o ličnim tragedijama ne rade obzirno, a licima pogodenim ovim tragedijama ne prilazi diskretno i sa saosjećanjem.¹¹²

Isti izvještaj Vijeća za štampu upućuje i na ozbiljne zloupotrebe i manipulacije djecom u novinama, što je gotovo svakodnevna pojava.

Najčešći slučajevi mogućeg kršenja Kodeksa su sadržani u tekstovima u kojima se objavljuje identitet djece žrtava krivičnih djela, kao i identitet djece mlađe od 15 godina koja su umiješana u krivična djela ili su optužena za krivična djela, potom fotografije djece (ostavljene bebe, mali prošasici) itd.¹¹³

U nedavnom istraživanju o načinima na koje mediji izvještavaju o maloljetnicima u sukobu sa zakonom, koje je za potrebe *Save the Children UK* proveo Mediacentar Sarajevo, došlo se do slijedećih zaključaka:

Generalno gledano, mediji konstruišu simplificiranu sliku o maloljetnicima u sukobu sa zakonom, predstavljajući ih izrazito negativno i izvan društvenog i porodičnog konteksta (...) Mediji ukazuju na iznimnu opasnost koju maloljetni delinkventi predstavljaju za društvo, dok sasvim zanemaruju društvene uzroke i odgovornost za izbijanje maloljetničke delinkvencije. (...) U najvećem broju slučajeva mediji ne djeluju u najboljem interesu maloljetnika.¹¹⁴

10.6. Koje se mjere - ako ikakve - poduzimaju da se riješe javno identifikovani problemi u ovom polju, i koji stepen političkog prioriteta i javne podrške oni imaju?

Medijska scena u BiH je tokom posljednjih deset godina, nakon potpisivanja Daytonskog mirovnog sporazuma, značajno napredovala u pogledu ostvarenja nezavisnosti od vlade, zatim u domenu razvoja pluralizma medija i izvora informacija uopšte, raznolikosti mišljenja, pa donekle i kvaliteta izvještavanja. Osim toga, značajni pomaci su ostvareni u kreiranju zakonskog i regulatornog okvira kojim su stvoreni osnovni preduslovi za postupan razvoj nezavisne, pluralističke i profesionalne medijske sfere. Međutim, identifikovali smo i mnoge probleme koji stoje na putu razvoja samoodrživog, pluralističkog i profesionalnog medijskog sektora u BiH.

¹¹² Vijeće za štampu, Izvještaj br. 2 Vijeća za štampu BiH o stalnom monitoringu štampanih medija (aprili-maj 2004), Vijeće za štampu, 2004., str. 10. (, pristup ostvaren 19. oktobra 2005).

¹¹³ Vijeće za štampu, Izvještaj br. 2 Vijeća za štampu BiH o stalnom monitoringu štampanih medija (aprili-maj 2004), Vijeće za štampu, 2004., str. 12. (http://www.vzs.ba/docs/izvjestaj_2.pdf, pristup ostvaren 19. oktobra 2005).

¹¹⁴ Analiza praćenja slučajeva maloljetničkog sukobljavanja sa zakonom u štampanim medijima u BiH, Mediacentar Sarajevo/Save the Children UK, 2005., str. 36.

Svakako najozbiljniji problem sa kojim se suočavaju mediji u ovoj zemlji jeste finansijski iznimno slabo medijsko tržište, čiji razvoj sputavaju slaba ekonomija, nelojalna domaća konkurenčija, te jaka konkurenčija iz susjednih zemalja. Ova situacija pogada i privatne i javne medije, a posebno je vidljiva u iznimno teškoj situaciji u javnom RTV sistemu, zatim u štampanim medijima i radio sektoru. U formalnom smislu, usvojeni su odgovarajući zakoni kojima se ovo stanje može popraviti, posebno u domenu eliminisanja nelojalne konkurenčije i dampinga cijena oglašavanja. No, u praksi, institucije vlasti nisu pokazala ozbiljan interes za provedbu zakona, što je posebno vidljivo u slučaju Vijeća za konkurenčiju i primjene Zakona o konkurenčiji, koji bi trebalo da se bave upravo tim pitanjima, ali ni tri godine nakon donošenja tog Zakona nisu vidljivi njegovi praktični rezultati.

Određeni pomaci postignuti su naporima samih medijskih kompanija, posebnu u oblasti komercijalne TV, koje su svojim pritiskom uspjele primorati RAK da poduzme aktivnosti na eliminaciji ilegalnog emitovanja određenih programa TV stanica iz susjednih zemalja putem kablovskih operatera, kada te strane stanice nemaju licencu za emitovanje dotičnih programa u BiH. Na ovaj su način zaštićena prava i interesi domaćih TV stanica koje su otkupile prava za emitovanje tih programa na teritoriji BiH.

Takode je vrijedno pomenuti inicijativu novinskih izdavača, udruženja novinara, štampara i drugih organizacija, koji su izvršili značajan pritisak na Vijeće ministara BiH kako bi se štampani mediji i knjige na neki način poštanjeli dodatnog finansijskog opterećenja koje će uslijediti uvodenjem poreza na dodatnu vrijednost od januara 2006. Kako sada stvari stoje, čini se da su ovi naporci urodili plodom i očekuje se da će, uprkos uvođenju PDV-a, na štampu i knjige biti primjenjena nulta poreska stopa u 2006.

Nakon gotovo dvije godine pregovora, 5. oktobra 2005. konačno je usvojen Zakon o javnom radio-televizijskom sistemu BiH, kojim bi trebalo stvoriti uslovi za finansijski održiv i efikasan sistem javnih emitera koji bi zadovoljio interes i dobio podršku sva tri konstitutivna naroda. Usvajanje ovog Zakona bilo je jedan je od posljednjih uslova Evropske komisije da bi BiH uopšte mogla početi pregovore o stabilizaciji i pridruživanju Evropskoj uniji. U toku je i proces izrade i usvajanja Zakona o javnom RTV servisu BiH kojim se treba regulisati status i funkcionisanje Radio-televizije Bosne i Hercegovine (BHRT) koja emituje na nivou cijele države, a sastoji se od TV kanala BHT1 i radio programa BH Radio 1, a uslijediće i usaglašavanje zakona entitetskih javnih emitera, RTVFBiH i RTRS, sa novim Zakonom o javnom RTV sistemu BiH. Iako je ovaj Zakon o javnom RTV sistemu donesen u institucijama BiH, sasvim je jasno da bez stalnih pritiska od OHR-a i Evropske komisije, kao i bez uslova koje je BiH morala ispuniti da bi otpočela pregovore o stabilizaciji i prodruženju sa EU, teško da bi došlo do usvajanja ovog zakona, a još ostaje da se vidi kako će on u stvarnosti biti implementiran.

Postojeća istraživanja i svakodnevni primjeri ukazuju na izrazito problematičan način izvještavanja u štampanim medijima, uz redovno kršenje Kodeksa za štampu o pitanjima privatnosti, korištenja više izvora informacija, predstavljanja manjina, djece i žena u medijima i slično. Kako bi se ova situacija popravila, poduzimaju se naporci na više nivoa, koji bi trebalo da dovedu do dosljednije primjene etičkih i profesionalnih standarda u bh. novinarstvu. Posebno je važno istaći trenutne napore na transformisanju Vijeća za štampu u organizaciju koja će istinski biti prihvaćena od cjelokupne medijske zajednice, a posebno od izdavača i najvećih štampanih medija, koji do sada uglavnom nisu učestvovali u radu Vijeća.

Osim toga, međunarodne i lokalne organizacije nude veliki broj treninga za novinare, urednike i drugo medijsko osoblje, i kontinuirano rade na unapređenju znanja, vještina i etičkih i pro-

fesionalnih standarda u medijskom sektoru uopšte. U posljednjih desetak godine održane su stotine trening programa za novinare iz cijele BiH. U posljednje vrijeme posebno se naglasak stavlja na edukaciju i podršku u domenu istraživačkog novinarstva.

Dosta se napora ulaže u osposobljavanje javnih institucija za primjenu Zakona o slobodi pristupa informacijama, pri čemu se osoblje obučava za odgovarajući odnos prema građanima, a ulaže se i u potrebne tehničke resurse. Mnoštvo međunarodnih donatora i organizacija uključeno je u projekte reforme javnih institucija i lokalne uprave, i upravo su oni pokretači promjena i u domenu primjene Zakona o slobodi pristupa informacijama. Takođe se priličan trud ulaže i u reformu sudstva i policije, pa se očekuje da će i ti procesi imati pozitivan uticaj na zaštitu novinara i medija od fizičkih napada i prijetnji. Do sada policija i sudovi nisu demonstrirali sposobnost da se nose sa ozbiljnim prijetnjama slobodi izražavanja.

Intenzivira se i angažman nevladinih organizacija u domenu monitoringa medija, analize razvoja medijske scene i medijske politike. Ovdje je takođe vrijedno pomenuti i uspostavljanje Udruženja medijske industrije, čiji je primarni zadatak podizanje standarda istraživanja gledanosti i slušanosti RTV programa, što je važan element unapređenja menadžerskih kapaciteta samih medija, a indirektno predstavlja i ozbiljan podsticaj ukupnom rastu vrijednosti tržišta reklama u BiH.

Nažalost, određena goruća pitanja još uvijek nisu tretirana na odgovarajući način. Tako ne postoje nikakve ozbiljnije aktivnosti usmjerene na razvoj i implementaciju sistematicne politike informatizacije i digitalizacije društva. Poslijedica toga je ozbiljno zaostajanje BiH u uvodenju informacionih tehnologija i digitalne TV u odnosu na evropske trendove.

Bibliografija

Analiza praćenja slučajeva maloljetničkog sukobljavanja sa zakonom u štampanim medijima u BiH. Mediacentar Sarajevo/Save the Children UK, 2005.

Barendt, Eric. *Broadcasting Law. A Comparative Study.* Oxford: Clarendon Press, 1993.

Betts, David C. «Going Digital - Can South East Europe Show the Way to EU?». *Media Online* <<http://www.mediaonline.ba>>. (17.09.2001) 2001a.

Betts, David C. «Convergence and the Digital Divide: A Roadmap for B&H and SEE». *Media Online* <<http://www.mediaonline.ba>>. (1.11.2001) 2001b.

Commission of The European Communities. *Report from the Commission to the Council on the Preparedness of Bosnia and Herzegovina to Negotiate a Stabilisation and Association Agreement With the European Union.* Brussels: 18 November 2003, COM(2003) 692 final.

Council of Europe. *Comments on the draft Law on public service broadcasting system and on the draft Law on public service broadcasting of Bosnia and Herzegovina.* Strasbourg and Brussels: Council of Europe, 9 June 2004a.

Council of Europe. *Bosnia and Herzegovina: Compliance with obligations and commitments and implementation of the post-accession co-operation programme* (Osmi izvještaj: juni-septembar 2004). Information Documents. SG/Inf (2004)28, 13 oktobar 2004b

CRA - Communications Regulatory Agency. Licence For Terrestrial Broadcast Of Radio/TV Programme Pursuant to the Article 3.3 (a) of the Law on Communications of Bosnia&Herzegovina (*Official Gazette B&H*, No. 33/02), 2002, <<http://www.rak.ba/en/broadcast/?cid=3065>>. (5.09.2004.)

CRA - Communications Regulatory Agency. *The Future of Broadcasting in B&H.* Communications Regulatory Agency, 20. mart 2003. <<http://www.RAK.ba/en/broadcast/reports/default.aspx?cid=...>> (23.12.2003.).

CRA - Communications Regulatory Agency. *Report on Cases of Breaches of Rules in the Year 2003.* Januar 2004. <<http://www.rak.ba/en/broadcast/reports/default.aspx?cid=2979>>. (5.09.2004).

EC - European Commission. *Report from the Commission to the Council on the preparedness of Bosnia and Herzegovina to negotiate a Stabilization and Association Agreement with the European Union.* Commission of the European Communities, Brisel, 18 novembar 2003.

EPRA - European Platform of Regulatory Authorities. *Final Report of the Working Group on Digital Terrestrial Television in EPRA Countries* Italy: AGCOM, 2 June 2004.

Gabrić, Rozvita. *Zakoni i podzakonski akti koji se odnose na privatizaciju i medije,* Sarajevo. Bosna i Hercegovina: Irex ProMedia (neobjavljen).

Halilović, Mehmed. «Kako se u Bosni i Hercegovini primjenjuje novi Zakon o zaštiti od klevete: Novinari nisu previše profitirali.» u *Medijska spoticanja u vremenu tranzicije.* Sarajevo: Media plan institut, 2005.

Helsinški parlament građana Banje Luke. *Žene u medijima,* Helsinški parlament gradana Banjaluke i IKV (Interchurch Peace Council) - Holandija, Banja Luka. Oktobar 2004. <<http://www.hcabl.org/pdf/publikacije/Zene%20u%20medijima.pdf>>. (18.10.2005.)

Henderson Gwyneth, Jasna Kilalić, Boro Kontić. *The Media Environment in Bosnia Herzegovina: An Assessment for the USAID Mission in B&H.* (neobjavljen), januar 2003.

Independent Media Commission. *Advertising and Sponsorship Code of Practice for Radio and Television.* Usvojen 9. marta 2000.

Independent Media Commission. *Broadcasting Code of Practices.* Pravilnik stupio na snagu 1. avgusta 1998. Izmjene i dopune: 9. juni, 8. septembar 1999 i 10. februar 2000.

IREX ProMedia B&H. *Tender kao metod prodaje u programu male privatizacije – Namijenjeno za pripremu prijedloga metoda privatizacije kao elementa programa privatizacije preduzeća.* Sarajevo: IREX ProMedia B&H, 9. maj 2000.

IREX - International Research and Exchanges Board. *Media Sustainability Index 2004: Chapter on Bosnia and Herzegovina.* 2005, <<http://www.irex.org/msi/index.asp>>. (oktobar 2005)

Jusić, Tarik. Poglavlje o Bosni i Hercegovini, u *Television Across Europe: Regulation, Policy and Independency.* Sarajevo: Open Society Institute, 2005. Dostupno na web stranici: <http://www.eumap.org/topics/media/television_europe/national/bosnia/media_bos1.pdf>. (17.10.2005.)

Jusić, Tarik. «Bosnia and Herzegovina.» u Brankica Petkovic Ed. *Media Ownership and its Impact on Media Independence and Pluralism.* Ljubljana: Peace Institute Ljubljana, 2004.

Jusić, Tarik. «Natjecanje za oglašivače: Implikacije zakona o javnom RTV sustavu na komercijalni TV sektor u Bosni i Hercegovini.» *Medijska istraživanja*, vol. 9, no. 1, Zagreb, 2003.

Jusić, Tarik, et al.. *The Challenge of Change: Media in Bosnia-Herzegovina 1991-2001, Media Working Group for Bosnia-Herzegovina,* Ed. Zinaida Babović. Sarajevo: 2001.

Krivic, Matevž. «All that Glitters is not Gold - Critical Remarks on the Freedom of Information Act.» *Media Online Selections* no. 1 str. 24 - 31. Sarajevo: Media Plan Institute, oktobar 2001.

Kuršpahić, Kemal. *Zločin u devetnaest i trideset: Balkanski mediji u ratu i miru.* Mediacentar Sarajevo i Southeast European Media Organization - SEEMO, Sarajevo, 2003.

McQuail, Denis. *MsQuail's Mass Communication Theory.* SAGE Publications: London - Thousand Oaks - New Delhi, 2000 (4th Edition)

MEDIA TASK FORCE. *Media in South Eastern Europe: Legislation, Professionalism and Associations.* Amsterdam: Media Task Force, november 2003.

MIB - MARECO INDEX BOSNIA. *Gledanost TV stanica u B&H.* Mareco Index Bosnia. Sarajevo: maj 2004.

MIB - MARECO INDEX BOSNIA. *BH Media Market Monito.*, Mareco Index Bosnia. Sarajevo: 2003.

MIB - MARECO INDEX BOSNIA. *TV Audience Measurement, Wave 3/8.* Mareco Index Bosnia. Sarajevo: 2002.

Mijatović, Dunja. «Digitalna podijeljenost – sadašnjost i budućnost.» [Digital distribution – the present and the future]. *Novi pogledi* Vol. 1, no. III. Sarajevo: ACIPS, 2004.

Udruženje BH novinari. *Monitoring printanih medija u Bosni i Hercegovini: Zastupljenost i način predstavljanja žena u medijima.* Sarajevo: juli 2005.

Peruško, Zrinjka. «Medijska koncentracija: Izazov pluralizma medija u Srednjoj i Istočnoj Europi.» *Medijska istraživanja*, vol. 9, no. 1. Zagreb: 2003.

RAK - Regulatorna agencija za komunikacije. *Pravilo o medijskoj koncentraciji i vlasništvu nad elektronskim i štampanim medijima (Pravilo 21/2003).* Sarajevo: 1. april, 2004. <<http://www.rak.ba/bs/legal/rules-codes/broadcast/rules/default.aspx?cid=3005>> . (4 juli 2004.)

Secretary General / Information Documents (2004). *Bosnia and Herzegovina: Compliance with obligations and commitments and implementation of the post-accession co-operation programme*, Document presented by the Secretary General, Eighth Report (juni-septembar 2004), Following a Secretariat mission to Bosnia and Herzegovina (12-17 September 2004), Council of Europe, SG/Inf (2004)28, 13 oktobar 2004 <<http://www.coe.int/sd>>.

Thompson, Mark. *Proizvodnja rata: mediji u Srbiji, Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini*. Beograd: Medija centar, 2000.

Thompson, Mark & Dan De Luce. «Escalating to Success? The Media Intervention in Bosnia and Herzegovina.» u *Forging Peace: Intervention, Human Rights and the Management of Media Space*. Ed.: Mark Thompson i Monroe E. Price. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2002.

UNDP - United Nations Development Program. *Regionalni izvještaj o stanju i korištenju informacionih i komunikacijskih tehnologija eSEEEurope: Izgradnja informacionog društva za sve* (eSEEEurope Regional Information and Communications Technologies Sector Status and Usage Report: Building an Information Society for All) (Sarajevo: UNDP, Pakt stabilnosti za Jugoistočnu Evropu i Inicijativa eSEEEurope, oktobar 2004.).

Vijeće za štampu. *Izvještaj br. 2 Vijeća za štampu BiH o stalnom monitoringu štampanih medija*. Sarajevo: Vijeće za štampu, april-maj 2004. <http://www.vzs.ba/docs/izvjestaj_2.pdf>. (19. 10.2005.)

Zakoni

Opšti zakoni o komunikacijama

Zakon o komunikacijama Bosne i Hercegovine. *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 33/02, 12. novembar 2002. (Zakon o komunikacijama BiH).

Zakon o telekomunikacijama BiH. *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 10/99, 29. juni 1999. (Zakon o telekomunikacijama BiH).

Javna radio-televizija

Zakon o javnom radio-televizijskom sistemu Bosne i Hercegovine. *Službeni glasnik BiH* br. 78/05.

Nacrt zakona o Javnom radio-televizijskom servisu BiH (nekoliko verzija zakona je dobijeno krajem 2004. godine) (Nacrt zakona o BHRT).

Zakon o osnovama Javnog radio-televizijskog sistema i Javnog radio-televizijskog servisa Bosne i Hercegovine (Zakon o PBS-u 2002). *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 29/02.

Zakon o Radio-televiziji Federacije Bosne i Hercegovine. *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine* br. 40/02.

Zakon o Radio-televiziji Republike Srpske. *Službeni glasnik Republike Srpske* br. 22/03.

Ostali zakoni

Zakon o finansiranju državnih institucija BiH. *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 61/04, 29. decembar 2004.

Zakon o slobodnom pristupu informacijama. *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 28/00, *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine* br. 32/01, *Službeni glasnik Republike Srpske* br. 20/01.

Zakon o konkurenciji BiH. *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 31/01 (Zakon o konkurenciji).

Zakon o zaštiti od klevete. *Službeni glasnik RS* br. 37/01, *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine* br. 31/01.

Odluke Ureda visokog predstavnika

Tekst svih odluka Visokog predstavnika se može dobiti na web stranici OHR-a na adresi <<http://www.ohr.int/decisions/archive.asp>>.

Odluka Visokog predstavnika o promjeni strukture rashoda Regulatorne agencije za komunikacije za 2002. godinu, 2. decembar 2002.

Odluka Visokog predstavnika kojom se nameće Zakon o osnovama javnog radio-televizijskog sistema i Javnog radio-televizijskog servisa Bosne i Hercegovine, 23. maj 2002.

Odluka Visokog predstavnika kojom se nameće Zakon o Radio-televiziji Republike Srpske, 23. maj 2002.

Odluka Visokog predstavnika kojom se nameće Zakon o Radio-televiziji Federacije Bosne i Hercegovine, 23. maj 2002.

Odluka Visokog predstavnika o postupku likvidacije koji će se primijeniti pri prestanku rada Javnog preduzeća Radio-televizija Bosne i Hercegovine, 23. maj 2002.

Odluka Visokog predstavnika o spajanju nadležnosti Nezavisne komisije za medije i Regulatorne agencije za telekomunikacije, čime se formira Regulatorna agencija za komunikacije, 2. mart 2001, *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 8/01; *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine* br. 11/01 i *Službeni glasnik Republike Srpske* br. 12/01

Druga odluka Visokog predstavnika o restrukturiranju Sistema javnog emitovanja u BiH, 23. oktobar 2000.

Odluke Visokog predstavnika o izmjeni i dopuni Zakona o Radio-televiziji RS, 1. septembar 1999.

Odluke Visokog predstavnika o restrukturiranju Sistema javnog emitovanja u BiH i o slobodni informisanja i ukidanju krivičnih kazni za uvredu i klevetu, 30. juli 1999.

Odluka Visokog predstavnika kojom se nameće Zakon o telekomunikacijama BiH, 11. septembar 1998, *Službeni glasnik BiH* br. 10/99

Odluka Visokog predstavnika o formiranju Nezavisne komisije za medije, 11. juni 1998.

Pravila Regulatorne agencije za komunikacije

Tekst pravila Regulatorne agencije se može dobiti na web stranici Agencije na adresi <<http://www.rak.ba/en/legal/rules-codes/broadcast/rules/>>.

Pravilo Agencije br. 21/2003 o medijskoj koncentraciji i vlasništvu nad elektronskim i štampanim medijima, Sarajevo, 22. mart 2004. (primjenjuje se od 1. aprila 2004).

Pravilo Agencije br. 01/1999 o definiciji i obavezama javnog emitovanja, izmijenjeno 22. septembra 2003. (objavljeno 13. novembra 2003).

Kodeks o reklamiranju i sponzorstvu za RTV stanice (usvojen 9. marta 2000, izmijenjen 12. marta 2001. i 6. decembra 2001).

* Naročitu zahvalnost na pažljivom čitanju i vrijednim komentarima na nacrt teksta izražavam Mehmedu Haliloviću (pomoćniku za medije Ombudsmana Federacije BiH), Ljiljani Zurovac (generalnom sekretaru Vijeća za štampu BiH), Saši Lekoviću (koordinatoru trening centra Media Centra Sarajevo), Bori Kontiću (direktoru Media Centra Sarajevo) i Adnanu Osmanagiću (direktoru Radija Stari grad), kao i istraživačima i autorima koji su činili dio istraživačkog tima u okviru projekta *Procjena demokratije u BiH* Fonda otvoreno društvo BiH: Edinu Hodžiću, Svjetlani Nedimović, Rebeki Kotlo, Zdravku Mioviću, Sevimi Sali Terzić i Rei Maglajlić.

II. Politička participacija*

Postoji li puna participacija građana u javnom životu?

Autori: Reima Ana Maglajlić¹ i Edin Hodžić²

II.I. Koliko je širok raspon dobrovoljnih udruženja, građanskih grupa, društvenih pokreta itd. i koliko su oni nezavisni od vlasti?

II.I.I. Zakoni

(Vidjeti i 3.2. u vezi sa slobodom udruživanja i okupljanja građana, zatim 4.5. u vezi sa zakonskim okvirom djelovanja sindikata i 6.1. u vezi sa zakonodavnim okvirom djelovanja političkih stranaka.)

Ustav Bosne i Hercegovine,³ kao i ustavi entiteta i kantona, omogućavaju građanima BiH slobodu mirnog okupljanja i udruživanja.⁴ Ustav takođe uključuje i odredbu da BiH garantuje «najviši nivo međunarodno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda»⁵ s pravnom snagom «nad svim ostalim zakonima».⁶ Jedino ograničenje sadržano je u stavu 2. člana 11. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda,⁷ gdje se propisuje da se «ne mogu postavljati nikakva ograničenja u vršenju ovog prava osim onih koja su nametnuta u skladu sa zakonom i koja su potrebna u demokratskom društvu u interesu javne ili državne bezbjednosti, radi sprečavanja nereda i zločina, radi zaštite zdravlja ili zaštite prava i sloboda drugih».⁸ Interpretacije ovog člana preuzete su i u važećim državnim i entitetskim zakonima o udruženjima i fondacijama, s tim da se naglašava kako programi i djelovanja udruženja ili fondacija ne mogu biti u suprotnosti s ustavnim poretkom BiH, usmjereni na njegovo nasilno rušenje, raspirivanje nacionalne, rasne i vjerske mržnje, niti smiju promovisati zakonom zabranjenu diskriminaciju.⁹

Procedura registracije udruživanja građana na nivou države nije postojala do usvajanja Zakona o udruženjima i fondacijama 2001. godine.¹⁰ Ova pravna oblast bila je regulisana samo entitetskim zakonima, s obzirom na to da ni Ustav BiH nije predviđao da državne institucije imaju nadležnosti zakonskog uredenja pitanja nevladinih organizacija.¹¹ Ipak, član X 2 Ustava BiH predviđa da se

¹ Reima Ana Maglajlić autorica je sekcija 11.1, 11.2, 11.4 i 11.5.

² Edin Hodžić autor je sekcije 11.3.

³ tačka i) stav 3. člana II sa <http://www.ustavnisud.ba/?lang=bs&page=texts/constitution/article02> (stranica pretražena u junu 2005. godine).

⁴ Freedom House, 2004b; ERRC, 2004; Sali-Terzić, 2001; CPCD, 2001.

⁵ stav 1. člana II, iz Sali-Terzić, 2001: 179; CPCD: 2001: 1.

⁶ IBHI, 1998: 6.

Jedan od ukupno šesnaest međunarodnih pravnih akata koji su uključeni u Ustav BiH. Odredbe ovih akata direktno se primjenjuju, s pravnom snagom iznad zakona, iako se ukupni pravni sistem u BiH do Dejtonskog mirovnog sporazuma nedovoljno oslanjao na to pravo i uprkos tome što lokalni pravnički kadar nedovoljno poznaje to pravo (IBHI, 1998: 4).

⁷ Jedan od ukupno šesnaest međunarodnih pravnih akata koji su uključeni u Ustav BiH. Odredbe ovih akata direktno se primjenjuju, s pravnom snagom iznad zakona, iako se ukupni pravni sistem u BiH do Dejtonskog mirovnog sporazuma nedovoljno oslanjao na to pravo i uprkos tome što lokalni pravnički kadar nedovoljno poznaje to pravo (IBHI, 1998: 4).

⁸ IBHI, 1998: 6; CPCD, 2001: 2.

⁹ Stav 2. člana 5. Zakona o udruženjima i fondacijama BiH, *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 32/01, član 3. Zakona o udruženjima i fondacijama FBiH, *Službene novine FBiH* br. 45/02, i član 3. Zakona o udruženjima i fondacijama RS, *Službeni glasnik RS* br. 52/01.

¹⁰ Zakon o udruženjima i fondacijama BiH, *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 32/01.

¹¹ S obzirom na to da nije navedena pod tačkama a)-j) stava 1. člana III Ustava BiH, iz IBHI, 1998.

prava i slobode iz člana II Ustava BiH, među kojima je i sloboda udruživanja, ne mogu ukinuti niti umanjiti ni samim promjenama Ustava BiH, što se smatralo ustavnim osnovom za pravno regulisanje udruženja i fondacija zakonom koji donosi zakonodavni organ Bosne i Hercegovine.¹²

Parlamentarna skupština BiH donijela je Zakon o udruženjima i fondacijama,¹³ koji je stupio na snagu 5. januara 2002.¹⁴ Registracija udruženja i fondacija BiH, stranih i međunarodnih udruženja i fondacija i drugih neprofitnih organizacija, prvobitno je stavljena u nadležnost Ministarstva civilnih poslova i komunikacija Vijeća Ministara BiH, a zatim Ministarstva pravde.¹⁵ Tokom 2001.¹⁶ i 2002.¹⁷ godine usvojeni su i novi entitetski zakoni u ovoj oblasti. Ovi propisi objedinili su registraciju udruženja i fondacija, ukinuli zasebnu regulativu za humanitarne organizacije (u FBiH), te donijeli novine u materijalno-pravnom smislu: osim navedenih oblika udruživanja (udruženje građana i fondacija), novi zakonski propisi omogućavaju i postojanje neformalnih udruženja ili grupa građana, iziskuju manji broj osnivača od onog koji je bio propisan dotadašnjim zakonima,¹⁸ te uređuju status imovine u slučaju prestanka rada udruženja.¹⁹ Pojedini autori²⁰ ipak smatraju da ovaj Zakon ima brojne nedostatke, kao što je izostanak regulisanja pitanja u vezi s poreskim obavezama i/ili odbijanjem poreza NVO i pružanjem okvira za osiguravanje sredstava za rad građanskih inicijativa i okupljanje volontera.

I državni, kao i prateći entitetski zakoni, dozvoljavaju nevladinim organizacijama da se direktno uključe u srodne ekonomske aktivnosti (tj. aktivnosti neophodne za ostvarivanje osnovnih statutarnih ciljeva organizacije).²¹ U nesrodne ekonomske aktivnosti mogu se uključiti samo putem odvojene komercijalne jedinice. Prema važećem državnom Zakonu o udruženjima i fondacijama, ove organizacije mogu ostvarivati prihod od članarina (samo udruženja građana), pružanja dobara i usluga.²²

Okvirni zakoni osiguravaju zaštitu od mogućih zloupotreba, koje mogu proisteći iz ekonomskih aktivnosti NVO: prihod stečen iz takvih ekonomskih aktivnosti smije se koristiti jedino za osnovne statutarne (neprofitne) ciljeve i - kao i svaki drugi prihod i imovina NVO - podliježe ograničenju kojim je zabranjeno njegovo distribuiranje.²³

Zakon o udruženjima i fondacijama na državnom nivou propisuje i set kriterija na osnovu kojih se pravi razlika između organizacija za javnu dobrobit i organizacija za zajedničku/privatnu dobrobit,²⁴ te omogućava povoljniji poreski tretman za prvonavedene,²⁵ iako je sticanje ovakvog statusa još uvijek rijetkost.²⁶

¹² CPCD, 2001.

¹³ *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 32/01.

¹⁴ Dokument 7: Mišljenja praktičara iz FBiH, u FOS, BHAS i RSIS, 2005.

¹⁵ Službeni glasnik Bosne i Hercegovine br. 42/03.

¹⁶ Zakon o udruženjima i fondacijama RS, *Službeni glasnik RS* br. 52/01.

¹⁷ Zakon o udruženjima i fondacijama FBiH, *Službene novine FBiH* br. 45/02.

¹⁸ tri umjesto dvadeset osnivača.

¹⁹ CPCD, 2001.

²⁰ vidi npr. Dokument 8: Veze između entitetskih izvještaja o NVO sektoru u EU i BiH i osvrt na njih, u FOS, BHAS i RSIS, 2005; USAID BiH, 2004; CPCD, 2001.

²¹ ICLN, 2002.

²² CPCD, 2002: 3.

²³ tj. organizacija ga ne može distribuirati niti koristiti za ličnu dobit osoba povezanih sa samom organizacijom (*Ibid.*).

²⁴ član 6 Zakon o udruženjima i fondacijama BiH, *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 32/01.

²⁵ član 13(5) i 21(5) Zakona o udruženjima i fondacijama u BiH.

²⁶ CPCD, 2001.

Na inicijativu organizacija mladih, u Republici Srpskoj je 2004. godine proglašen i Zakon o omladinskom organizovanju,²⁷ koji predstavlja novinu i poticaj za pripremu sličnih zakona i u FBiH, te na nivou države. Ovim Zakonom utvrđuje se «opšti interes i programi u oblasti omladine, osnivanje, udruživanje omladinskih organizacija, djelatnost, imovina i finansiranje, prava i obaveza, stručni rad i usavršavanje, omladinske manifestacije, međunarodna omladinska saradnja, informisanje i tijela za razvoj omladinske politike».²⁸

II.1.2. Implementacija: Pozitivni i negativni indikatori

(Vidjeti 4.5. o radu sindikata)

Zavisno od konsultovanih izvora, podaci o broju, oblasti rada i prostoru rada udruženja, fondacija i građanskih grupa ponekad su i oprečni, te se uglavnom odnose na nevladine organizacije (tj. nevladin sektor) i/ili tim terminom obuhvaćaju i druge organizacije koje se jedino mogu registrirati prema navedenim zakonima u BiH (npr. profesionalna udruženja, kulturna i rekreativna društva itd.). Istraživanje koje je nedavno proveo FOS, BHAS i RSIS²⁹ ukazuje da u BiH postoji 9.095 organizacija prema NACE klasifikaciji³⁰ i evidenciji statističkih zavoda u oba bh. entiteta i u Distriktu Brčko. Daljnja provjera ovih podataka tokom navedene studije ukazala je da gotovo pola registrovanih organizacija više ne radi,³¹ te je procijenjeno da populacija *nevladinih organizacija* koje djeluju u Bosni i Hercegovini uključuje 4.629 aktivnih organizacija.³² Teško je procijeniti da li ovaj podatak ukazuje na rast ili pad ove vrste udruživanja, zbog nepostojanja ranijih studija koje bi bile provodene prema uzorku ukupne populacije NVO. Ukupnu populaciju NVO teško je procijeniti; pojedina istraživanja ukazuju na to da dostupne registracione liste pri nadležnim državnim organima nisu ažurirane.³³

I u BiH i u svijetu, termini *grupe i organizacije civilnog društva i NVO* koriste se kao da imaju podjednako značenje,³⁴ što uzrokuje da se definicije oba pojma smatraju nejasnima.³⁵ Istovremeno, «iako je *nevladina organizacija* uvriježen termin, on kao takav ne postoji pri registraciji pri relevantnim tijelima u BiH».

Nevladine organizacije se mogu registrovati ili kao *udruženje građana* ili kao *fondacija...* Unutar udruženja građana ne postoji podjela na ona udruženja/organizacije koje se udružuju zbog zadowoljavajućeg interesa ograničenog broja svojih članova (strukovna udruženja, sindikati, sportski klubovi) i udruženja/organizacija koje se osnivaju zbog potreba korisnika usluga (organizacije sa humanitarnim, socijalnim, obrazovnim programima) ili koje na određeni način, kroz projekte i aktivnosti doprinose bilo razvoju lokalne sredine ili demokratskog društva u cjelini. Ove druge, nazvane često organizacije razvojnog karaktera, uglavnom uključuju donatorska sredstva za implementaciju aktivnosti i projekata, za razliku od prvih.³⁶

Osim najskorijih istraživanja,³⁷ većina dostupnih dokumenata tretira sektor NVO u BiH kao reprezentativan za cijelokupno građansko društvo. U ovom smislu tumače se i podaci o porastu broja organizacija. Tako, na primjer, dostupni podaci ukazuju da je 16% NVO-a osnovalo nove

²⁷ Službeni glasnik RS br. 98/04.

²⁸ član 1. Zakona o omladinskom organizovanju, Službeni glasnik RS br. 98/04.

²⁹ Dokument 3: Izvještaj o telefonskoj anketi NVO-a, u FOS, BHAS i RSIS, 2005.

³⁰ Statistička klasifikacija ekonomskih aktivnosti u Evropskoj zajednici.

³¹ Dokument 2: Ekonomski teorijski i pozadina, u FOS, BHAS i RSIS, 2005: 23.

³² Dokument 3: Izvještaj o telefonskoj anketi NVO-a, u FOS, BHAS i RSIS, 2005: 6.

³³ Kotlo, 2005.

³⁴ Kaldor, 2003.

³⁵ UNDP, 2003.

³⁶ ICVA, 2005.

³⁷ FOS, BHAS i RSIS, 2005; ICVA, 2005.

organizacije, od kojih 73% čine druge NVO, a 7% su poslovne organizacije.³⁸ Jedna od ideja kojoj treba posvetiti više pažnje zasigurno je i diferencijacija između NVO sektora i šireg pojma i prakse civilnog društva.

Početkom 2000-ih, *nevladin sektor* - kao najviše isticani segment civilnog društva - još uvijek [je] neprofiliran, prilično nejak, bez dovoljno uvažavanja i shvaćanja njegovog značaja i uloge. Neuređen je, ne samo normativno nego i strukturalno-organizacijski, što mu [ipak] daje snagu za neovisnost, obilje akcije i raznovrsnost ideja.³⁹

Drugim riječima, «tek smo na početku razvoja NVO sektora, s jasnom svijesti o tome kako nešto ne treba raditi».⁴⁰

Tabela 11.1. Broj organizacija iz NACE klasifikacije urađene unutar statističkih zavoda RS, FBiH i Distrikt Brčko.

NACE Šifra	NACE opis	FBiH	RS*	BiH
85.3	Socijalne usluge koje nisu državne ili privatne (isključujući i uključujući smještaj)	961	93	1.054
91.11	Poslovna udruženja i udruženja poslodavaca	157	25	182
91.12	Profesionalna udruženja	220	179	399
91.20	Sindikati	1.270	25	1.295
91.31	Vjerske organizacije	138	10	148
91.32	Političke organizacije	722	39	761
91.33	Druge članske organizacije. Uključuje: aktivnosti organizacija koje su direktno povezane s nekom političkom partijom, koje podržavaju javna pitanja putem javne edukacije, prikupljanje finansijskih sredstava itd; <u>posebne interesne grupe</u> , npr. klubovi koji idu na turneje i automobilske asocijacije i udruženja potrošača; udruženja koja imaju za cilj društveno zbližavanje, npr. Rotary klubovi itd; <u>omladinska udruženja</u> , klubovi i društva itd; kulturna ili rekreativna udruženja (ne uključujući sportska); udruženja za zaštitu životinja.	2.039	1.381	3.420
92.62	Druge sportske aktivnosti	1.151	685	1.836
UKUPNO		6.658	2.437	9.095

Izvor: Dokument 3: Izvještaj o telefonskoj anketi NVO-a, u FOS, BHAS i RSIS (2005:3).

II. I.2.1. Udruženja i inicijative građana i NVO sektor

Pozitivni indikatori

Kao što je već spomenuto, pojedine organizacije, npr. sindikati, imaju i stogodišnju tradiciju djelovanja na ovim prostorima. U socijalističkom periodu bio je prilično rasprostranjen rad raznih

³⁸ Dokument 3: Izvještaj o telefonskoj anketi NVO-a, u FOS, BHAS i RSIS, 2005.

³⁹ Foča, 2002: 8.

⁴⁰ Dokument 7: Mišljenja praktičara iz FBiH, u FOS, BHAS i RSIS, 2005:1.

* uključuje 121 organizaciju registrovanu u Brčkom.

građanskih organizacija koje su djelovale u različitim oblastima javnog, društvenog i političkog života.⁴¹ Postojale su i odredene organizacije čije su programske aktivnosti bile humanitarnog karaktera, ali jedino je radu Crvenog križa/krsta pridavan veći značaj, naročito u vrijeme raznih elementarnih nepogoda.⁴² Dostupni podaci ukazuju da je, na primjer, 1989. godine u BiH bilo oko 5.000 građanskih organizacija.⁴³ Ipak, ove organizacije smatrале су se «urbanim i elitističkim fenomenom, baš kao i državna politika ... uglavnom koncentriran[e] u glavnom gradu.»⁴⁴

Krajem 1980-ih ekonomска kriza uticala je na slabljenje režimske kontrole i stvaranje prostora za djelovanje novih civilnih inicijativa.⁴⁵ Ove inicijative odnosile su se, na primjer, na uslove studiranja, javljanje nezavisnih medija, ljudska prava i zaštitu okoline.⁴⁶ Početkom 1990-ih, uz navedene jačaju i antiratne demonstracije, kao reakcija na početak rata u susjednoj Hrvatskoj i nagovještaje rata u Bosni i Hercegovini.

Praćenje razvoja NVO početkom 90-ih ukazuje na njihovu lošu definiciju i nedostatak jasne uloge NVO u BiH.⁴⁷ S obzirom na to da nije postojalo iskustvo u načinu, te sadržaju rada i djelovanja, NVO su se prvo konstituisale kao dobrotvorne i humanitarne, a tek kasnije se javljaju i mnoge druge, s različitim interesima, sadržajem rada, načinom djelovanja i prirodom ideja i aktivnosti.⁴⁸

S početkom rata 1992. godine u zemlju dolazi veliki broj različitih međunarodnih organizacija, prije svega humanitarnih, koje se uglavnom bave humanitarnim zbrinjavanjem stanovništva i zdravstveno-socijalnom brigom.⁴⁹ Od 123 zemlje svijeta koje su priznale BiH, njih 34 učestvovalo je u humanitarnoj saradnji sa BiH putem nevladinih organizacija.⁵⁰ Njemačka je imala najveći broj angažovanih organizacija (54), a nakon toga slijede SAD (47 angažovanih organizacija), Velika Britanija (41), Italija (26) i Francuska (24). NVO su gotovo u potpunosti preuzele na sebe gotovo sve vidove humanitarnog rada i pomoći i postale bitan činilac prevazilaženja teškog stanja.⁵¹ Od tog perioda nadalje različiti oblici postojanja i djelovanja građanskog društva u BiH se i istražuju i posmatraju gotovo isključivo kroz postojanje i djelovanje nevladinih organizacija.

Prve domaće NVO nastale su tokom 1993. godine.⁵² Mnoge su nastale iz projekata koje su započele međunarodne NVO u nastojanju da osiguraju kontinuitet određenih aktivnosti i nakon završetka svojih projekata, ili na inicijativu lokalnog osoblja u tim organizacijama.⁵³ Značajan doprinos razvoju bosanskohercegovačkih nevladinih organizacija dala je Evropska zajednica - Ured za humanitarna pitanja - kao i mnoge zemlje, a prije svega Kanada, Francuska i Nizozemska, koje su putem svojih ambasada inicirale novčane donacije za domaće NVO. Tokom 1996. i 1997. ovim zemljama pridružuju se i SAD.⁵⁴

Broj NVO u znatnom je porastu nakon 1995. godine i potpisivanja Daytonskog mirovnog sporazuma, kojim je okončan rat u BiH.⁵⁵ Prema nedavno provedenom istraživanju FOS, BHAS i

⁴¹ Sali-Terzić, 2001; IBHI, 1998.

⁴² IBHI, 1998.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Andelić, 2005:111.

⁴⁵ Andelić, 2005.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Dokument 7: Mišljenja praktičara iz FBiH, u FOS, BHAS i RSIS, 2005.

⁴⁸ Foča, 2002.

⁴⁹ IBHI, 1998: 25.

⁵⁰ Omerović, neobjavljeni.

⁵¹ CPCD, 2001: 5.

⁵² Sali-Terzić, 2001: 177.

⁵³ Helms, 2003.

⁵⁴ IBHI, 1998.

⁵⁵ Sali-Terzić, 2001: 178.

RSIS⁵⁶, većina međunarodnih nevladinih organizacija (43%) prvi put je registrovana u periodu 1996-2000. godine, dok je najveći broj lokalnih organizacija prvi put registrovan u periodu 2001-2004. godine (40%). Autori istraživanja naglašavaju kako ovi podaci ukazuju na neutemeljenost uvriježene teze o nevladinom sektoru kao fenomenu koji se razvio zbog i tokom rata u BiH. Autori ne navode podatke o razlozima porasta broja međunarodnih NVO u poslijeratnom periodu.

Djeca i mladi su u više postojećih istraživanja navedeni kao najzastupljenija *korisnička grupa* u nevladinom sektoru.⁵⁷ Podaci OIA-e iz 2003. godine ukazuju na to da širom BiH postoji 250 nevladinih organizacija koje su inicirali i vode mladi.⁵⁸

Manjinske grupe dio su interesne sfere međunarodnih organizacija, koje su pokazivale izuzetnu volju za saradnju s članovima npr. manjinskih etničkih grupa u pojedinim dijelovima BiH,⁵⁹ iako donatori stavljaju akcenat na razvoj tzv. multietničkih grupa, a ne onih koje su zainteresirane za ili koje promovišu vlastiti etnički identitet.⁶⁰ U posljednje vrijeme javlja se povećano interesovanje za rad na zaštiti interesa npr. romske zajednice u BiH.

Tabela: 11.2 Korisničke grupe kojima NVO-i pružaju usluge

Korisničke grupe	% navedenih
1. Mladi	60
2. Siromašni	44
3. Raseljene osobe	39
4. Izbjeglice	37
5. Stari ljudi	35
6. Žene	34
7. Osobe s invaliditetom	33
8. Ostali*	30
9. Samohrane majke	29
10. Djeca bez roditeljskog staranja	28
11. Osobe sa psihološkim problemima	27
12. Romi	25

Izvor: Dokument 4: Izvještaj o detaljnoj anketi NVO-a, u FOS, BHAS i RSIS (2005:6).

S obzirom na *područje djelovanja*, većina organizacija⁶¹ fokusira svoje aktivnosti na jednu specifičnu regiju ili kanton, iako detaljniji podaci upućuju da se aktivnosti najviše provode na nivou pojedinih opština.⁶² Većina organizacija bazirana je u većim bh. gradovima⁶³ (Banja Luka, Sarajevo, Zenica, Tuzla).

Istraživanja ukazuju na to da 40% NVO smatra kako u svojim opštinama nemaju konkureniju, tj. da ne postoje drugi NVO-i ili javne agencije koje pružaju iste usluge.⁶⁴ Ovaj podatak ukazuje na slijedeće moguće interpretacije: da pojedine usluge ili podrška stanovništvu ne bi postojale ukoliko te organizacije ne bi radile,⁶⁵ da nevladine organizacije nisu dovoljno informisane o uslu-

⁵⁶ Dokument 3: Izvještaj o telefonskoj anketi NVO-a, u FOS, BHAS i RSIS, 2005.

⁵⁷ npr. CIP, u IBHI, 1998; ICVA, 2002a; Dokument 4: Izvještaj o detaljnoj anketi NVO-a, u FOS, BHAS i RSIS, 2005.

⁵⁸ OIA, 2003a.

⁵⁹ Helms, 2003; Svjetska Banka, 2002.

⁶⁰ Helms, 2003.

⁶¹ 60% prema podacima iz Dokumenta 3: Izvještaj o telefonskoj anketi NVO-a, u FOS, BHAS i RSIS, 2005:9.

* Ostali uključuju zaposlene, demobilisane borce, studente, nastavnike, djecu samohranih majki i sve gore navedene kategorije.

⁶² CIP, iz IBHI, 1998: 45; Dokument 3: Izvještaj o telefonskoj anketi NVO-a, u FOS, BHAS i RSIS, 2005.

⁶³ Dokument 3: Izvještaj o telefonskoj anketi NVO-a, u FOS, BHAS i RSIS, 2005; Dialogue Development, u IBHI, 1998.

⁶⁴ Dokument 1: Upute za čitaocu i sažetak zaključaka i preporuka, u FOS, BHAS i RSIS, 2005.

⁶⁵ Ibid.

gama koje pružaju druge (vladine i nevladine) organizacije, ili da su organizacije prisiljene da na taj način opisuju svoj rad u borbi za vlastiti opstanak.

Osim u aktivnostima koje su u direktnoj vezi s posljedicama rata, postoje male ili nikakve razlike u oblastima rada nevladinog sektora u BiH u odnosu na razvijene zemlje.⁶⁶ Glavni sektori kojima se bave nevladine organizacije uključuju: kulturu i rekreaciju, ekonomski i socijalne usluge, te građanske usluge i zagovaranje.⁶⁷ Prema postojećim istraživanjima, slična situacija bila je prije desetak godina (npr. 1997. godine) - 35-40% organizacija bavilo se ljudskim pravima, socijalnim pitanjima i kulturom, te sportom i organizacijom aktivnosti u slobodnom vremenu za određene populacijske grupe, iako su u to vrijeme još dominirale aktivnosti rekonstrukcije, repatrijacije, distribucije humanitarne pomoći i ostale aktivnosti u vezi s prevazilaženjem ratnih razaranja.⁶⁸ Slične podatke za 2002. godinu daje i istraživanje među omladinskim organizacijama. Većina njih navodi da se bavi obrazovanjem (72,8%), kulturom i umjetnošću (64,9%), ljudskim pravima (58,5%) i zdravstvom (55,8%).⁶⁹ Krajem 1990-ih pojavljuju se i organizacije koje se bave ekonomskim razvojem i pomoći u radu, kao i prve mreže NVO.⁷⁰

Nevladine organizacije su omogućile i pojavu prvi alternativnih političkih i drugih pogleda u odnosu na one koje promovišu vladajuće političke elite.⁷¹ Ove organizacije preuzele su neke obaveze koje bi trebalo da vrše državne ustanove, npr. aktivnosti na povratku izbjeglica, pružanje usluga pravne pomoći i drugo.⁷² Treba napomenuti da su nevladine organizacije te koje insistiraju da izabrani političari odgovaraju građanima za obavljanje povjerene im dužnosti, te igraju veoma bitnu ulogu u stvaranju odgovarajuće demokratske klime za izbore u BiH. Ove organizacije inicirale su veliki broj javnih rasprava o izbornom zakonu u svim fazama njegovog donošenja, te bitno uticale na to da se tekst ovog dokumenta konačno usvoji.⁷³ Pored toga, od 1998. godine koalicija nevladinih organizacija organizova i praćenje procesa glasanja, te izbornog procesa u cijelini.⁷⁴

FOS, BHAS i RSIS⁷⁵ procjenjuju da je godišnji prihod NVO sektora 552.709.876 KM (4,5%BDP), a godišnja potrošnja 300.673.358 KM (2,4% BDP), što ukazuje da nevladin sektor ima važan uticaj na ekonomiju BiH.

Neophodno je naglasiti da se u budžetima nevladinih organizacija evidentira porast udjela sredstava iz vladinih budžeta na svim nivoima vlasti,⁷⁶ i pad udjela sredstava međunarodnih donacija.⁷⁷ U istraživanju FOS, BHAS i RSIS,⁷⁸ 27% ukupnog izvora primanja anketiranih NVO čine članarine, po 21% vladine i međunarodne donacije, 18% domaće donacije, 9% ugovorene usluge, 2% opštinski fondovi i 2% finansiranje iz ostalih izvora. NVO-i u BiH još uvijek imaju nisku stopu prihoda od državnih vlasti (23%), a najveća stopa prihoda stiže od dobrotvornih aktivnosti.⁷⁹

⁶⁶ Dokument 7: Mišljenja praktičara iz FBiH, u FOS, BHAS i RSIS, 2005.

⁶⁷ Dokument 1: Upute za čitaoce i sažetak zaključaka i preporuka, u FOS, BHAS i RSIS, 2005.

⁶⁸ CIP, u IBHI, 1998: 28. Istovremeno, pojedine značajne aktivnosti, npr. deminiranje, u kontinuitetu nisu dobivale dovoljnu zastupljenost (IBHI, 1998).

⁶⁹ OIA, 2003a.

⁷⁰ Dokument 7: Mišljenja praktičara iz FBiH, u FOS, BHAS i RSIS, 2005.

⁷¹ Dokument 7: Mišljenja praktičara iz FBiH, u FOS, BHAS i RSIS, 2005: 6.

⁷² Dokument 7: Mišljenja praktičara iz FBiH, u FOS, BHAS i RSIS, 2005: 6; što se može tumačiti i kao razvoj paralelnog sistema, naspram mogućnosti lobiranja da država preuzme svoje obaveze.

⁷³ Živanović, 2002.

⁷⁴ CCI, 1998; 2000a; 2000b; 2002.

⁷⁵ Vidi Dokument 1 i Dokument 2 u FOS, BHAS i RSIS, 2005.

⁷⁶ Dokument 3: Izvještaj o telefonskoj anketi NVO-a, u FOS, BHAS i RSIS, 2005.

⁷⁷ Dokument 3: Izvještaj o telefonskoj anketi NVO-a, u FOS, BHAS i RSIS, 2005; CPCD, 2001.

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ Dokument 3: Izvještaj o telefonskoj anketi NVO-a, u FOS, BHAS i RSIS, 2005:19.

Negativni indikatori

Međunarodni donatori fokusirali su se isključivo na nevladin sektor prilikom odabira predstavnika civilnog društva koje će podržati,⁸⁰ uz naglasak na brojnosti i distribuciji grupa, ukazujući na uzajamnu vezu brojnosti (formalnih) organizacija i snage civilnog društva. Zapadne strategije razvoja civilnog društva (pogotovo SAD) toliko su se fokusirale na »savladavanje« nacionalističke moći u BiH da se nisu dovoljno usredsredile na razvoj građanskog zastupanja - kao što je to bio slučaj u drugim postsocijalističkim zemljama Centralne i Istočne Evrope, gdje je cilj bio sprečavanje povratka komunizma.⁸¹ Zbog prenaglašenog potenciranja međuetničke saradnje i međuetničkih aktivnosti, teško je bilo uvidjeti da li određena organizacija samo javno prihvaca multietničnost kako bi osigurala sredstva za rad ili prihvacaju multietnički ideal zbog vlastitih uvjerenja. Ovo je preraslo u površno shvaćenu i prakticiranu političku korektnost nacionalista u BiH, međunarodne zajednice, kao i samih nevladinih organizacija (iako zbog bitno drugačijih razloga), čime se međusobni konflikt samo zataškava a ne rješava,⁸² uz utrpavanje bosanskog konteksta u zapadni model liberalnog multikulturalizma.⁸³

Istovremeno se razvijao i sindrom zavisnosti od međunarodne *industrije pomoći*.⁸⁴ Gotovo sva novčana sredstva za rad nevladinih organizacija osiguravaju se stranim donacijama, bez obzira na prirodu aktivnosti pojedinih organizacija.⁸⁵ Istraživanje koje je provela ICVA⁸⁶ ukazuje da je 2001-2002. godine sedamnaest donatorskih organizacija,⁸⁷ 22 međunarodne institucije i bilateralne vladine organizacije, 11 ambasada u BiH, te 34 međunarodne nevladine organizacije - pružalo finansijsku podršku radu nevladinog sektora.⁸⁸

Finansijska podrška, kao i druge vrste podrške, od početka su bile dostupna samo za razvoj određenih inicijativa, što je rezultiralo nedostatkom izvjesnih usluga bitnih za ostvarivanje prava i potreba bh. gradana. Iznenaduje brojnost organizacija koje su krajem 1998. godine smatrala da se bave ljudskim pravima, s obzirom da su tada - na primjer u FBiH - bile prijavljene samo dvije organizacije koje se bave ovom oblašću.⁸⁹ Prema nekim izvorima,⁹⁰ 2004. godine gotovo jedna trećina registrovanih NVO direktno ili indirektno se bavila pitanjima ljudskih prava, iako ih se malo bavi promovisanjem i lobiranjem za poštivanje ljudskih prava (većina organizacija organizovala je informiranje i educiranje određenih ciljanih grupa o njihovim pravima). Podaci su slični i za 2005. godinu; istraživanje FOS, BHAS i RSIS⁹¹ ukazuje na to da više od 25% anketiranih smatra kako njihova organizacija ima neku vrstu zagovaračke uloge, iako se čini da mnoge organizacije ne shvaćaju značenje ovog termina.⁹²

⁸⁰ Helms, 2003: 38.

⁸¹ Helms, 2003.

⁸² Helms, 2003: 102.

⁸³ Gagnon, u Helms, 2003: 111.

⁸⁴ Papić, 2001.

⁸⁵ Dokument 1: Upute za čitaoca i sažetak zaključaka i preporuka, u FOS, BHAS i RSIS, 2005; OIA, 2003a; Foča, 2002; CPCD, 2001; IBHI, 1998; vidjeti 14.2. o odnosu vlade prema stranim donatorima.

⁸⁶ 2002.

⁸⁷ od kojih su samo dvije organizacije bile lokalne.

⁸⁸ ICVA, 2002a: 26.

⁸⁹ IBHI, 1998.

⁹⁰ npr. UNDP et al., 2004.

⁹¹ Dokument 3: Izvještaj o telefonskoj anketi NVO-a, u FOS, BHAS i RSIS, 2005; N=200 organizacija.

⁹² Npr. u istom istraživanju svega 7% poslovnih i profesionalnih udruženja identifikovalo je zagovaranje kao jednu od svojih usluga, dok je osnovni cilj takve vrste organizacija u drugim zemljama upravo zagovaranje (Dokument 3: Izvještaj o telefonskoj anketi NVO-a, u FOS, BHAS i RSIS, 2005:5). U ICVA-inom istraživanju iz 2002. svega 0,72% organizacija navelo je da se bavi javnim zagovaranjem (ICVA, 2002a: 24).

Na primjeru velikog broja NVO-a koje su se bavile psihosocijalnim problemima tokom rata, te rekonstrukcijom poslije potpisivanja Daytonskog mirovnog sporazuma,⁹³ vidljivo je da je problem NVO u BiH prilagodavanje rada i preorientacija prema donatorima, a ne prema potrebama korisnika. S obzirom na uticajnu ulogu međunarodne zajednice i međunarodnih donatora na iniciranje i razvoj sektora, NVO se češće percipiraju kao produžena ruka međunarodnih organizacija negoli kao okosnica civilnog društva.⁹⁴ Bitno je naglasiti da u većini slučajeva ni predstavnici lokalnih NVO nisu lobirali ili davali komentare donatorima koje potrebe i interesi građana nisu obuhvaćeni donatorskim misijama, ciljevima i zadacima.⁹⁵ Ovo ukazuje i na izvjesnu dozu konformizma djelatnika lokalnih NVO-a, tj. njihovo prepustanje donatorskim interesima.

Prema mišljenju pojedinih predstavnika lokalne uprave, ta vrsta konformizma prisutna je možda i zato što je NVO sektor tokom 1990-ih godina bio i sektor *zapošljavanja*, tj. osiguranja egzistencije *vlasnika* (osnivača i zaposlenih u NVO).⁹⁶ Ovo je bio i gubitak za političku participaciju građana »s velikim i malim p«, s obzirom da je veći broj intelektualaca našao »utočište« u djelovanju u nevladinom, a ne vladinom sektoru, politici i vlasti.⁹⁷

S druge strane, organizacije koje su se okupljale primarno s obzirom na nacionalni identitet svojih članova ostale su izvan kruga zapadnog finansiranja i ostalih oblika podrške međunarodne zajednice (a nisu ni bile zainteresirane za ova sredstva).⁹⁸ Istovremeno, rad ovih organizacija nije zasebno razmatran ni u dosad provedenim istraživanjima o kvalitetu i kvantitetu različitih oblika udruživanja građana. Od »vanjskih« sredstava, ove grupe dobivale su sredstva od vjerskih udruženja sličnoga predznaka, mada su često djelovale i bez ikakve finansijske podrške - ali sa izuzetnim uticajem među svojim članovima.

Ove organizacije nisu jedine koje često nemaju gotovo nikakvu finansijsku podršku. Istraživanje iz 2002. godine ukazuje na to da gotovo 10% ukupnog broja nevladinih organizacija nije imalo nikakve projekte, što se u pojedinim izvorima⁹⁹ interpretira i kao nepostojanje bilo kakvog finansiranja za njihove aktivnosti. Ovi podaci ipak mogu ukazivati i na nedostatak ljudskih resursa, ili da se radi o inicijativama civilnog društva koje često nemaju *profesionalne NVO kapacitete*, ali su zainteresovane za promociju i zaštitu interesa i/ili prava svojih članova bez obzira na postojanje ili izostanak sredstava za njihovo opsežnije djelovanje.

Neki put je teško razlučiti koje agencije su donatori a koje implementatori, dok su neke i plasirale donacije samo putem međunarodnih nevladinih organizacija.¹⁰⁰ Veoma mali broj usluga NVO se naplaćuje (9%), što znači da NVO ne samo da pružaju usluge nego i učestvuju prenosu novčanih sredstava od donatora na primaocu usluga.¹⁰¹ Ovi podaci ukazuju na *dug lanac troškova* od donatora do krajnjeg korisnika usluga. Istovremeno, postoji velika doza nesigurnosti u vezi s kontinuitetom pružanja određenih usluga, s obzirom na to da se većina popularno nazvanih *projektnih troškova* osigurava samo na period do godinu dana.¹⁰²

Pojedini autori zabilježili su nedostatak transparentnosti kako u plasiraju tako u trošenju sredstava namijenjenih BiH, te unutar samog nevladinog sektora.¹⁰³ Samo je manji broj NVO

⁹³ Dokument 7: Mišljenja praktičara iz FBiH, u FOS, BHAS i RSIS, 2005:4.

⁹⁴ USAID BiH, 2004.

⁹⁵ Fadil Šero, izvršni direktor, CPCD, lična komunikacija, oktobar 2005. godine.

⁹⁶ Ljubiša Marković, bivši načelnik Opštine Centar Sarajevo, lična komunikacija, oktobar 2005. godine.

⁹⁷ Jasmin Imamović, načelnik Opštine Tuzla, lična komunikacija, septembar 2005. godine.

⁹⁸ Helms, 2003: 149.

⁹⁹ ICVA, 2002a; IBHI, 1998.

¹⁰⁰ Sali-Terzić, 2001: 180.

¹⁰¹ Dokument 3: Izvještaj o telefonskoj anketi NVO-a, u FOS, BHAS i RSIS, 2005:2.

¹⁰² Dokument 1: Upute za čitaoca i sažetak zaključaka i preporuka, u FOS, BHAS i RSIS, 2005; ICVA, 2002a.

¹⁰³ Sali-Terzić, 2001.

spreman da objavi svoje godišnje finansijske izvještaje, godišnje poreze na plate, plaćene poreze, broj prijavljenih zaposlenika, te broj zaposlenih unajmljenih na osnovu ugovora o djelu,¹⁰⁴ što nameće pitanje transparentnosti rada bh. nevladinog sektora.

Dostupne procjene troškova međunarodne podrške u BiH tokom 1995-2000. ukazuju na to da se može postaviti pitanje uspješnosti i ekonomičnosti dosad uloženih sredstava.¹⁰⁵ Zabilježen je i postepeni gubitak interesovanja i smanjenje broja dostupnih međunarodnih donatora i organizacija.¹⁰⁶ Početkom 2000-ih u međunarodnim akademskim (ali i donatorskim) institucijama pokazuje se sve više interesa za procjenu uticaja stranih ulaganja (donacija, transfera znanja i ostalih resursa) u zemlje u razvoju i zemlje u tranziciji, npr. kroz provođenje etnografija pomoći i razvoja.¹⁰⁷ Ovakve procjene, istraživanja i osvrти uglavnom se iniciraju i provode bez aktivnog učešća *lokalnih korisnika*.¹⁰⁸

Istovremeno, procedure za dobivanje i korištenje sredstava iz fondova državnih ustanova smatraju se netransparentnim i politiziranim¹⁰⁹ - dostupnim samo za one NVO koje služe kao «ideološke fasade postojećeg sistema vrijednosti.»¹¹⁰ Budžetno finansiranje NVO nedovoljno je transparentno i odvija se pod nejednakim uslovima.¹¹¹ Pojedini autori smatraju da se pri odlučivanju o dodjeli tih sredstava više računa vodi o karakteru organizacija koje apliciraju (tj. o procjeni njihove političke podobnosti) nego o njihovim dostignućima u vršenju osnovne misije i o kvalitetu ponuđenih programa i projekata.¹¹²

Predstavnici NVO su putem publikacija ili na osnovu rezultata istraživanja često kritizirali i predstavnike vlasti zbog nedostataka spremnosti za partnerstvo i podršku njihovom radu, te zbog nedostatka podrške za učešće javnosti.¹¹³ Smatra se da su vlasti zadržale «stari, uniformni odnos prema svim NVO kao prema udruženjima građana, svrstavajući tu najrazličitija udruženja i aktivnosti».¹¹⁴ Većinu aktivnosti NVO-a kojima bi se promovisala saradnja s vladinim sektorom (bilo na lokalnom, entitetskom ili državnom nivou) smatralo se kao «udruživanje protiv a ne za».¹¹⁵

Prema istraživanju OIA-e,¹¹⁶ omladinske organizacije su samo djelomično zadovoljne saradnjom s predstavnicima vlasti (55,1%). Ona je često sporadična i privremena (68,7%). Ipak, u istraživanju se navodi da je 20% omladinskih organizacija zadovoljno saradnjom, dok je 21,8% u stalnom kontaktu s vladinim institucijama. Među ukupnom populacijom NVO, u istraživanju pro-vedenom 2002. godine,¹¹⁷ 79,6% NVO navelo je da ima redovne kontakte s lokalnim vlastima, a 57,4% s entitetskim i državnim vlastima. Ove aktivnosti odnosile su se na:

- rad u zajedničkim radnim grupama (jednakost polova, borba protiv trgovine ljudima),
- rad na zajedničkim projektima, koje uglavnom finansiraju strani donatori,
- akcije zaštite okoline,
- obrazovanje osoblja (vladinih institucija, od strane NVO),

¹⁰⁴ Dokument 7: Mišljenja praktičara iz FBiH, u FOS, BHAS i RSIS, 2005: 18.

¹⁰⁵ vidi Papić, 2001.

¹⁰⁶ Dokument 2: Ekonomска teorija i pozadina, u FOS, BHAS i RSIS.

¹⁰⁷ Vidi npr. http://www.iuc.hr/c_detail.php?kursID=198

¹⁰⁸ Vidi npr. <http://staff.bath.ac.uk/mlssaw/autonomy.htm>

¹⁰⁹ Dokument 7: Mišljenja praktičara iz FBiH, u FOS, BHAS i RSIS, 2005: 19; Sali-Terzić, 2001: 191.

¹¹⁰ Helms, 2003:39; vidi i www.fbihvlada.gov.ba/bosanski/zakoni/2004/odluke/312bos.htm za pregled raspodjele sredstava budžeta za udruženja građana i druge organizacije iz FBiH budžeta za 2004. godinu. Budžet raspodijeljenih sredstava iznosio je 348.000,00KM, raspodijeljen je među 33 organizacije u minimalnom iznosu od 3.000 KM do maksimalno 20.000 KM.

¹¹¹ UNDP *et al.*, 2004.

¹¹² CPCD, 2001: 7.

¹¹³ Dokument 7: Mišljenja praktičara iz FBiH, u FOS, BHAS i RSIS, 2005; OIA, 2003a; ICVA, 2003

¹¹⁴ CPCD, 2001: 7.

¹¹⁵ CPCD, 2001:9; Helms, 2003: 108, Dokument 7: Mišljenja praktičara iz FBiH, u FOS, BHAS i RSIS, 2005: 6.

¹¹⁶ 2003a.

¹¹⁷ ICVA, 2002a: 29.

- upozoravanje na kršenje ljudskih prava u lokalnoj zajednici,
- zakonsku regulativu za NVO i korisnike usluga NVO-a,
- razmjenu informacija.¹¹⁸

Ipak, 70,4% ispitanika navedenog istraživanja navelo je da su vlasti samo ponekad kooperativne, a samo 16,7% da su vlasti generalno kooperativne. Kontakti mladih s predstavnicima vlasti svode se često na slučajne i neredovne sastanke, često uspostavljene zahvaljujući ličnim vezama ili zbog stranačke pripadnosti, bez koordinacije ili procedure za ovakve kontakte.¹¹⁹

Niski institucionalni i finansijski kapaciteti NVO, s jedne strane,¹²⁰ te veliki broj državnih institucija, s druge strane, slabe mogućnosti NVO-a za aktivnu participaciju u kreiranju javnih politika.¹²¹

Prema nedavnom istraživanju FOS, BHAS i RSIS,¹²² 55% anketiranih NVO prijavilo je da se nivo podrške vladinim organizacijama poboljšao tokom prošle godine (2004). Većina NVO-a (72%) navodila je različite vladine organizacije (npr. opštine, ministarstva) kao glavne partnere.¹²³ Ipak, većina NVO-a - na primjer u FBiH - smatra da im nedostaju kapaciteti (kao što su stručno osoblje ili poznavanje vještina lobiranja) za razvijanje ozbiljnog partnerstva sa vladinim institucijama na bilo kojem nivou.¹²⁴ Istovremeno, u vladinom sektoru nedostaju znanje i razumijevanje NVO sektora; ove organizacije često se smatraju produženom rukom međunarodne zajednice, koja se tako izravno *upliće u njeno* (vladino) područje djelovanja.¹²⁵

11.1.2.2. Političke stranke

(Vidjeti 5.1., 5.3., 6. i 7.1. o političkim strankama)

(Vidjeti 6.3.2. o saradnji NVO i političkih stranaka s organizacijama opozicije i nevladajućim strankama (npr. o organizovanju Alternativne vlade, tj. Vlade u sjeni))

Za svrhu ovog istraživanja, nisu nam bili dostupni podaci o brojnosti članstva političkih stranaka uprkos zahtjevima za informacije koji su bili upućeni na adrese svih registrovanih političkih stranaka u BiH (sa www.izbori.ba).¹²⁶

11.1.2.4. Gradani i izbori

(Vidjeti 7.2. o povjerenju građana u vladu)

Negativni indikatori

Tokom proteklih deset godina bilježi se značajan pad interesovanja birača za izlazak na izbole: više od 30% (vidi grafikon 11.1.), što se tumači na više načina. Veliki odziv na prve parlamentarne izbole 1990. godine tumači se kao odziv na izbole koji su bili izbori *protiv* a ne izbori *za*, odnosno izbori kojim se željela izvršiti temeljna preraspodjela političke moći u BiH u korist stranaka s izrazito jednonacionalnom konstitucijom i političkom platformom, a nauštrb jedne stranke, odnosno «poretka hipertrofiranog negativnim komunističkim naslijedjem».¹²⁷

¹¹⁸ *Ibid.*

¹¹⁹ OIA, 2002a: 5.

¹²⁰ CPCD, 2001: 7.

¹²¹ Dokument 9: Važnost Konferencije nevladinih organizacija BiH: Međuentitetska saradnja u BiH, u FOS, BHAS i RSIS, 2005:2.

¹²² Dokument 3: Izvještaj o telefonskoj anketi NVO-a, u FOS, BHAS i RSIS, 2005.

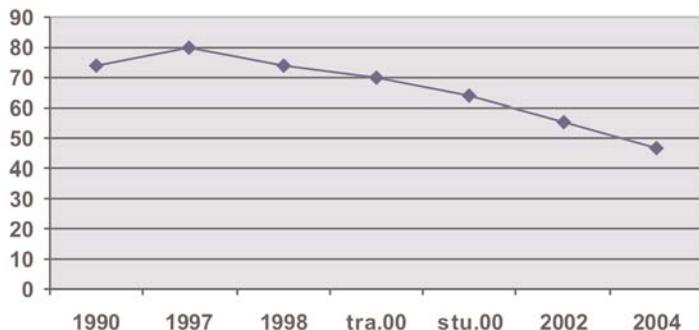
¹²³ Dokument 4: Izvještaj o detaljnoj anketi NVO-a, u FOS, BHAS i RSIS, 2005: 5.

¹²⁴ Dokument 7: Mišljenja praktičara iz FBiH, u FOS, BHAS i RSIS, 2005: 6.

¹²⁵ Dokument 7: Mišljenja praktičara iz FBiH, u FOS, BHAS i RSIS, 2005: 8.

¹²⁶ Zahtjevi za informacije upućeni su sredinom maja 2005. godine, a odgovore nismo dobili do sredine septembra 2005.

¹²⁷ Arnautović, 1996: 13.

Grafikon 11.1. Odziv birača u BiH

Izvori: Arnavović, 1996. za 1990. godinu

Udruženje izbornih zvaničnika u BiH, 2003, za 1997-2002.¹²⁸

Izborna komisija, 2004, za lokalne izbore 2004. godine.

U novije vrijeme, nizak odziv birača jednim se dijelom tumači i kao nedostatak političke alternative nacionalističkom konceptu većine stranaka na bosanskohercegovačkoj sceni od početka demokratske vladavine u BiH.¹²⁹ Sama učestalost izbora u poslijeratnom periodu i frustracija zbog slabih promjena koje izbori donose također se nudi kao jedno od objašnjenja za neodziv birača.¹³⁰ Pored navedenog, politizacija svih bitnih društvenih pitanja (praćena blokadom društvenih promjena), ekonomski situacija u državi, jačanje kriminala i korupcije, kao i činjenica da je BiH organizovana kao vrsta protektorata, dovode do lične rezigniranosti i apstinencije birača.¹³¹ Među mladima, koji čine značajan dio biračkog korpusa (oko 20%), glavnim razlozima neodziva smatraju se nedostatak svijesti o značaju izbornog procesa, zamor političarima i izborima, te stav da nemaju za koga glasati.¹³² Prema analizi o sudjelovanju mladih u izbornom procesu koju je 2004. godine provela Omladinska informativna agencija, na posljednjim parlamentarnim izborima u BiH glasalo je samo 25% gradana BiH dobi od 18-30 godina¹³³. Nedavno provedeno istraživanje vrijednosne orijentacije mladih u Republici Srpskoj ukazuje na to da vrijednosti povezane s društvenim aktivizmom zauzimaju nizak rang, što se interpretira kao «nepostojanje vjere u mogućnost izgradnje ili promjene stvari u društvu» - očitovano, između ostalog, i u niskom odzivu mladih na izborima.¹³⁴

Bitno je napomenuti da građani BiH nemaju mogućnost odabira najmoćnije političke figure u vlastitoj zemlji - Visokog predstavnika za Bosnu i Hercegovinu, što svjedoči o znatno ograničenom opsegu demokracije;¹³⁵ naime, sva četiri visoka predstavnika odabrali su predstavnici međunarodne zajednice, a ne građanstvo BiH.

11.1.2.5. Nekonvencionalni oblici gradanskog udruživanja i djelovanja

Ne postoje zvanični statistički podaci o učestalosti nekonvencionalnih oblika gradanskog udruživanja i djelovanja (štrajkovi, protesti itd.) na nivou BiH. Neformalni podaci Saveza sindikata u oba entiteta ukazuju na gotovo svakodnevne štrajkove radnika zbog nepoštivanja njihovih prava, i redovne proteste, npr. penzionera, kao jedne od najugroženijih marginalizovanih društvenih grupa.¹³⁶

¹²⁸ Nedostaju podaci za izbore 1996. godine. U navedenoj publikaciji Udruženja stoji da ne postoje pouzdani podaci o odzivu birača za izbore 1996. godine.

¹²⁹ CAI, 2005.

¹³⁰ OHR, 2002.

¹³¹ Miodrag Živanović, profesor, Filozofski fakultet, Univerzitet u Banjoj Luci, lična komunikacija, oktobar 2005. godine.

¹³² OIA, 2002a: 5.

¹³³ Jan Zlatan Kulenović, izvršni direktor OIA BiH, lična komunikacija, oktobar 2005. godine

¹³⁴ Čekrilić et al., 2004: 54.

¹³⁵ Freedom House, 2004b; vidjeti i 2.1. te 14.1. vezano za ovlasti Visokog predstavnika.

¹³⁶ vidjeti 4. o pravu na rad i pravu na penziju.

Radnici učestalo stupaju i u štrajkove glađu kako bi zaštitili svoja prava.¹³⁷ U Izvještaju o radu Saveza sindikata Republike Srpske (SSRS) za period juli 2001-juli 2005. godine¹³⁸ navedeno je da je u svih 14 granskih sindikata SSRS u izvještajnom periodu organizovano oko 200 različitih štrajkova i protesta radnika. Slični podaci nisu bili dostupni za FBiH. Do štrajkova dolazi zbog neriješenog poslovno-pravnog statusa radnika. Pojedine grupe radnika nisu primile platu ili imali uplaćene doprinose i po nekoliko godina,¹³⁹ dok - prema procjenama Saveza samostalnih sindikata BiH - oko 150.000 zaposlenih od ukupno 600.000 ne prima redovno platu.¹⁴⁰ Istraživa-nja provedena tokom 2002. godine¹⁴¹ u RS (N=850) i FBiH (N=1000) ukazuju da nešto više od pola građana u RS (57,2%) i više od dvije trećine građana FBiH (67,1%) smatra kako su štrajkovi jedini način da se radnici izbore za svoja prava. Nisu nam bili dostupni statistički podaci o ostalim nekonvencionalnim oblicima gradanskog udruživanja i djelovanja.

II.2. Koliko je rašireno učešće građana u dobrovoljnim udruženjima i drugim dobrovoljnim javnim aktivnostima?

II.2.1. Zakoni

(Vidjeti i 11.1.1.)

Učešće građana očituje se kroz članstvo ili dobrovoljni rad. Sve do zakona donesenih početkom 2000-ih, bilo je neophodno okupiti 30 punoljetnih članova da bi se registrovala nevladina organizacija.¹⁴² Član 2. Zakona o udruženjima i fondacijama BiH iz 2001. godine¹⁴³ omogućio je da udruženja može inicirati tri ili više fizičkih ili pravnih lica. Prema istom zakonu, udruženja i fondacije trebalo bi da imaju skupštinu kao vrhovno upravljačko tijelo koju sačinjava ukupno članstvo organizacije, uz opciju iniciranja upravnog odbora.¹⁴⁴

Uprkos njegovom društvenom značaju, dobrovoljni rad nije priznat kao pravna kategorija u BiH. Jedina priznata kategorija *volontera* su stažisti pripravnici, čiji rad je ureden propisima o radnim odnosima. Istovremeno, s obzirom da je stažiranje obavezni preduslov za polaganje državnog ispita (npr. iz prava ili medicine), stažisti se ne mogu smatrati volonterima.¹⁴⁵

II.2.2. Implementacija: Pozitivni i negativni indikatori

Ljudi na ulici ne znaju šta je NVO. Oni misle da je to opozicija vlastima ili humanitarno nešto. Ne znaju mogućnosti i ne razumiju potencijal NVO-a. Svi ti ljudi ne znaju da i oni mogu inicirati svoje aktivnosti, koje bi bile povezane s njihovim problemima. Gradani ne misle da su akteri. A problem je što ni vlada to ne razumije. Oni misle da NVO ugrožavaju njihovu vlast.

(voditeljica ženske organizacije u Helms, 2003: 40).

11.2.2.1. Članstvo u udruženjima i volonterski rad

U BiH postoji duga tradicija volonterizma, pogotovo u lokalnim zajednicama, te kroz uključivanje u rad vjerskih organizacija i institucija.¹⁴⁶ U novije vrijeme, u vezi s radom NVO-a,

¹³⁷ vidjeti npr. Babaja, 2005; Mujkić, 2005; Grgić, 2004a; Grgić, 2004b; Šarac, 2004.

¹³⁸ SSRS, lična komunikacija, septembar 2005. godine.

¹³⁹ vidi, npr. Reiner, 2005; Spajić, 2005; Kaliman, 2004.

¹⁴⁰ Biber, u BI.G., 2005.

¹⁴¹ Agencija PARTNER Marketing, neobjavljeno.

¹⁴² npr. Član 9. Zakona o udruživanju građana FBiH, *Službene novine FBiH* br. 6/95.

¹⁴³ *Službeni glasnik BiH* br. 32/01.

¹⁴⁴ Član 16. Zakona o udruženjima i fondacijama, *Službeni glasnik BiH* br. 32/01.

¹⁴⁵ Informacije iz Obrazloženja prednacrta Zakona o dobrovoljnem radu (UNV, juli 2005. godine).

¹⁴⁶ UNV, 2002.

postoje oprečni rezultati o broju organizacija koje imaju volontere - od 55%¹⁴⁷ do 84%.¹⁴⁸ Dio objašnjenja odnosi se na to da su pojedina istraživanja provedena samo u organizacijama razvojnog ili humanitarnog karaktera.¹⁴⁹

Prema nedavno organizovanom istraživanju FOS, BHAS i RSIS,¹⁵⁰ ukupno članstvo u nevladinom sektoru iznosi 1.755.258, dok organizacije u prosjeku broje 2.256 članica i članova. Prema ovim podacima, otprilike pola bh. stanovništva predstavlja članstvo NVO sektora, iako je vjerovatnije da ovaj podatak ukazuje da su pojedinci članovi u više organizacija.

Podaci za 2000. godinu¹⁵¹ ukazuju da je 83% organizacija imalo od 3 do 350 volontera. U istraživanju provedenom 1997. godine¹⁵² organizacije su imale prosječno po 37 volontera, dok 2004. godine prosjek iznosi 44 volontera po organizaciji. Volonteri imaju potencijalne dodatne koristi, kao na primjer sticanje radnog iskustva i obuku.¹⁵³ U istraživanju provedenom 2002. godine,¹⁵⁴ 72,3% volontera samostalno se obraća organizacijama kako bi se uključilo u njihove aktivnosti.

Pozitivni indikatori

Pojedini primjeri iz trenutne prakse mogu služiti kao osnova za reguliranje volonterskog rada na nivou BiH. Jedan takav primjer je inicijativa za civilno služenje vojnog roka.¹⁵⁵ Ovakve inicijative polučile su značajan interes ciljane populacije mladih - prema zvaničnim podacima Komisije za civilnu službu, u periodu od 3. marta do 12. jula zaprimljeno je 556 prijava za civilnu službu.¹⁵⁶ Krajem jula 2005. godine u FBiH je bilo više od 3.000 prigovarača savjesti, koji su imali mogućnost služenja civilne službe u jednoj od 72 vladine i nevladine organizacije s kojima je sklopljen ugovor o civilnoj službi.¹⁵⁷

Negativni indikatori

U većini NVO-a upravni odbor ili skupština, kao zakonom predviđena najviša upravljačka tijela, samo su imena potrebna za upisivanje na registracione formulare tokom procesa osnivanja NVO-a, dok je njihova stvarna funkcija - koja bi se trebala ogledati u upravljanju organizacijom - zapostavljena.¹⁵⁸ Na to ukazuju i podaci iz istraživanja FOS, BHAS i RSIS.¹⁵⁹ Prema ovom istraživanju, prosječna stopa nivoa učešća članstva u odlučivanju iznosi svega oko 45%.

Poteškoće u regrutiraju novog članstva i volontera zabilježene su kao jedna od osnovnih poteškoća NVO sektora u drugoj polovini devedesetih.¹⁶⁰ Podaci iz istraživanja provedenih početkom 2000-ih nude moguća objašnjenja ovih poteškoća. U istraživanju provedenom 2002. godine,¹⁶¹ gotovo pola organizacija nije imalo jasnu politiku uključivanja volontera. Članstvo je često

¹⁴⁷ ICVA, 2002a.

¹⁴⁸ Dokument 3: Izvještaj o telefonskoj anketi NVO-a, u FOS, BHAS i RSIS, 2005.

¹⁴⁹ npr. ICVA, 2002a, Vesna Vukmanić, lična komunikacija, septembar 2005. godine.

¹⁵⁰ Dokument 3: Izvještaj o telefonskoj anketi NVO-a, u FOS, BHAS i RSIS, 2005.

¹⁵¹ CPCD, 2001.

¹⁵² CIP, iz IBHI, 1998: 46.

¹⁵³ Dokument 2: Ekonomski teorijski pozadini, u FOS, BHAS i RSIS, 2005.

¹⁵⁴ UNV, 2002.

¹⁵⁵ Svetlana Đurković, lična komunikacija, oktobar 2005. godine.

¹⁵⁶ sa <http://www.prigovorbih.org/> (stranica pretražena 3. oktobra 2005. godine).

¹⁵⁷ *Ibid.*

¹⁵⁸ Dokument 3: Izvještaj o telefonskoj anketi NVO-a, u FOS, BHAS i RSIS, 2005.

¹⁵⁹ Dokument 3: Izvještaj o telefonskoj anketi NVO-a, u FOS, BHAS i RSIS, 2005:11.

¹⁶⁰ IBHI, 1998: 30.

¹⁶¹ UNV, 2002.

samo formalnog karaktera i ne predstavlja stvarnu pokretačku snagu koja odlučuje o načinu i smjeru rada organizacije.¹⁶² Neke organizacije se izvana doimaju i kao zatvorene za članstvo.¹⁶³ Naglasak donatora na multikulturalnosti, koja se smatra jednom od odlika NVO sektora, možda je udaljio i određeni broj NVO-a od stvarnih mišljenja i stavova lokalnih zajednica.¹⁶⁴ Početkom 2000-ih u organizacijama mladih angažovana je manje od 5% ukupnog broja mladih u BiH.¹⁶⁵

Na članstvo utiče i tzv. *fenomen čekanja* da se neko drugi pobrine za naše probleme, te nedostatak javne percepcije i razumijevanja uloge NVO-a u demokratskom društvu.¹⁶⁶

11.2.2.2. Članstvo u političkim strankama

(Vidjeti i 6. o političkim strankama)

U BiH postoji veliki broj stranaka, ali najveći broj nema čvrsto izgradenu stranačku infrastrukturu ili stabilnu organizaciju (politički marketing, stranačke medije, zaklade i fondove, istraživačke i analitičke profesionalne grupe itd).¹⁶⁷

Uprkos upućenom zahtjevu za podacima o broju članova, niti jedna od stranaka registrovanih za posljednje izbore (vidi www.izbori.ba) nije dostavila ove podatke. Dostupni sekundarni izvori ukazuju da su početkom 1990-ih godina pojedine stranke imale po 70.000¹⁶⁸ ili čak 600-700.000 članova.¹⁶⁹ Ovo se tumačilo time što su stranke u navedenom periodu funkcionalisale kao nacionalni pokreti, a ne kao političke stranke.¹⁷⁰ Prema istraživanju provedenom među 1.200 građana Banje Luke, Mostara i Sarajeva 2002. godine,¹⁷¹ između 21 i 28% ispitanika bili su članovi političkih stranaka. S druge strane, u istraživanju Svjetske banke na nivou BiH¹⁷² samo 4,7% ispitanika navelo je da su članovi političkih stranaka.

Tabela 11.3. - Rezultati istraživanja: Da li ste član političke stranke?

Mjesto provođenja istraživanja	Mostar (n=400)	Sarajevo (n=400)	Banja Luka (n=400)
Članovi političkih stranaka	21%	28%	23%
Nisu članovi političkih stranaka	73%	50%	60%
Nema odgovora			17%

Izvor: Tomić (neobjavljeno, 2004)

Prema podacima UNDP-a,¹⁷³ 8% mladih je uključeno u članstvo političkih stranaka, a samo desetak stranaka u BiH ima grupu podmladak stranke.

¹⁶² Istraživanje koje je nedavno proveo FOS, BHAS i RSIS (2005) ukazuje da mnoge organizacije možda ne prave razliku između statusa korisnika usluga određene organizacije, volontera i članova. Rezultati ovog istraživanja ukazuju da 21% ispitanika nije moglo razlučiti termin *član* od termina *dobrovoljac*.

¹⁶³ Helms, 2003.

¹⁶⁴ *Ibid.*

¹⁶⁵ OIA, 2003a.

¹⁶⁶ Dokument 6: Mišljenja praktičara iz RS, u FOS, BHAS i RSIS, 2005: 17.

¹⁶⁷ Džajić, neobjavljeno.

¹⁶⁸ Arnautović, 1996.

¹⁶⁹ Danas, iz Andelić, 2005: 209; Džajić, neobjavljeno.

¹⁷⁰ Andelić, 2005: 217.

¹⁷¹ Tomić, neobjavljeno; između 4 i 8% ispitanika je iz ruralnih područja, a između 16 i 19% iz prigradskih naselja.

¹⁷² N = 675, Svjetska Banka i ECSSD, 2002.

¹⁷³ u OIA, 2002a: 4.

11.2.2.3. Članstvo u sindikatima

(Vidjeti 4.5. o radu sindikata)

Prema podacima *Prism Research* (Prizma istraživanja), sindikati broje od 120.000 do 180.000 članova. Prema podacima Saveza Sindikata, SSSBiH ima članstvo od oko 267 hiljada radnika; broj varira od mjeseca do mjeseca, zavisno od uplate članarina.¹⁷⁴ Savez Sindikata RS broji 14 sindikata-članica, s ukupnim brojem pojedinačnih članova od 157.130.¹⁷⁵

II.3 U kojoj mjeri žene učestvuju u političkom životu i u javnim funkcijama na svim nivoima?**

II.3.1. Zakoni

Medunarodni standardi

Konvenciju o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena (CEDAW) Bosna i Hercegovina je potpisala 1. septembra 1993. godine. Aneksom I Ustava Bosne i Hercegovine, koji navodi međunarodne sporazume o ljudskim pravima koji će se primjenjivati u BiH, ova Konvencija direktno je inkorporirana u ustavni tekst. Usvojena Rezolucijom Generalne skupštine UN br. 34/180 i stupila na snagu 03. septembra 1981. godine, Konvencija sadrži odredbe koje se tiču eliminiranja diskriminacije žena u svim područjima života, ne ograničavajući se samo na javnu sferu već nastojeći da postigne i promjenu položaja žene u privatnoj sferi. Kao jedan od sedam fundamentalnih međunarodnih ugovora o ljudskim pravima, CEDAW je naročito značajan i jedinstven po tome što priznaje specifičnosti sistemske diskriminacije žena i razvija poseban, sveobuhvatan pristup ciljevima njenog eliminiranja. Naime, u Preambuli (para. 14) Konvencije stoji da je «promjena tradicionalnih uloga muškaraca i žena» u društvu i porodici nužan uslov koji je potrebno ispuniti da bi se ostvarila puna ravnopravnost polova. U skladu s tim, CEDAW utvrđuje čitav niz afirmativnih mjera usmjerenih na postizanje suštinske ravnopravnosti žena u političkoj, ekonomskoj, društvenoj, kulturnoj, gradanskoj ili bilo kojoj drugoj oblasti. Posebno je značajan kolektivistički pristup u ovoj Konvenciji: uočava se, naime, da nije dovoljno fokusirati se na unapređenje individualnog položaja žene ostvarivanjem njenih prava zakonskim putem, već je potrebno transformisati društvene uslove koje određuju položaj žena kao kolektiviteta.¹⁷⁶ Potpisivanjem ove Konvencije države preuzimaju obavezu da poduzmu odgovarajuće aktivnosti kako bi se postigli ciljevi kulturne transformacije i izmjene strukturne neravnoteže društvene moći između žena i muškaraca.

Član 7 CEDAW (Politički i javni život) utvrđuje obavezu država članica da poduzmu sve neophodne mјere kako bi se eliminisala diskriminacija žena u političkom i javnom životu, te da, kao posebno važne aspekte tog zadatka, svim ženama osiguraju jednak aktivno i pasivno biračko pravo, pravo učešća u formulisanju zvanične politike i vršenju svih javnih funkcija, te mogućnost djelovanja unutar nevladinih organizacija i udruženja koja učestvuju u političkom životu u širem smislu. Prema Opštoj preporuci br. 23 CEDAW Komiteta (1997), izvještaji država članica Konvencije ukazuju na to da puna i jednaka participacija žena u javnom životu i donošenju odluka ima pozitivan uticaj i na implementaciju njihovih prava i na provodenje odredbi Konvencije u cjelini.

¹⁷⁴ SSSBiH, lična komunikacija, juni 2005. godine.

¹⁷⁵ SSRS, lična komunikacija, juni 2005. godine.

¹⁷⁶ Vidjeti, npr.: Brad R. Roth, «The CEDAW as a Collective Approach to Women's Rights», Michigan Journal of International Law br. 24, str. 187-225.

Prvi izvještaj CEDAW Komitetu o implementaciji Konvencije Bosna i Hercegovina je podnijela 2004. godine. Riječ je o kombinovanom inicijalnom, te drugom i trećem periodičnom izvještaju, koji će biti razmatran na 35. sjednici Komiteta zakazanoj za ljetо 2006. godine.¹⁷⁷

U septembru 2000. godine Bosna i Hercegovina je potpisala Fakultativni protokol uz CEDAW. Od 2002. godine, kada je ovaj Protokol stupio na snagu za BiH,¹⁷⁸ građanke BiH koje smatraju da su njihova prava zaštićena Konvencijom povrijeđena, imaju mogućnost da se, uz uslov iscrpljivanja domaćih pravnih lijekova, obrate CEDAW Komitetu kao posljednjoj instanci pravne zaštite.

Prihvatanjem Pekinške deklaracije i Platforme za akciju iz 1995. godine, Bosna i Hercegovina se obavezala da će poduzeti sve neophodne mjere kako bi se osigurao povoljan ambijent i stvorili uslovi za istinsko eliminiranje diskriminacije na osnovu pola u svim sferama društvenog života.

Institucionalno-pravni okvir

Pored toga što predstavlja dio Ustava BiH, Konvencija o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena inkorporirana je i u Ustav Federacije BiH (u Aneksu). Budući da ova Konvencija nije sastavni dio Ustava Republike Srpske, CEDAW se u ovom entitetu primjenjuje po načelu ustavnosti i zakonitosti.

I Ustav BiH i ustavi njenih entiteta sadrže odredbu o zabrani diskriminacije, *inter alia*, i na osnovu pola.¹⁷⁹ Pored toga, prema odredbi člana 2 tačka 2 Ustava Bosne i Hercegovine, Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i njeni protokoli direktno se primjenjuju u BiH i imaju prioritet nad svim drugim zakonima.

Zakonom o ravnopravnosti polova u BiH¹⁸⁰ garantuju se «jednake mogućnosti svim građanima... te sprečava direktna i indirektna diskriminacija zasnovana na polu».¹⁸¹ Ovaj pravni akt utvrđuje i definiciju diskriminacije, te predviđa jasne obaveze organa vlasti na svim nivoima u smislu uskladivanja ostalih pravnih propisa s odredbama ovog Zakona, kao i stvaranja odgovarajuće infrastrukture koja bi omogućila njegovo efikasno provođenje. Član 3 ovog Zakona daje široku, ali preciznu definiciju diskriminacije, klasificujući je na direktnu i indirektnu, pri čemu indirektna diskriminacija na osnovu pola «postoji kada prividno neutralna pravna norma, kriterij, ili praksa jednaka za sve, dovede u nepovoljan položaj osobu jednog pola u poređenju sa osobama drugog pola». Ova zakonska definicija predstavlja jasniju elaboraciju značenja diskriminacije utvrđenog u članu 1 CEDAW, prema kojem diskriminacija žena podrazumijeva «bilo kakvo razlikovanje, isključivanje ili ograničenje učinjeno na osnovu pola, a koje za posljedicu ili cilj imaju pogoršanje ili poništenje priznavanja, uživanja ili ostvarivanja ljudskih prava i temeljnih sloboda žena ... na osnovu jednakosti muškaraca i žena...»¹⁸²

Posebno je značajan i indikativan član 15 poglavљa IX (Javni život) Zakona o ravnopravnosti polova, koji propisuje ravnopravnu zastupljenost na osnovu pola u državnim organima, upravnim tijelima kompanija, političkim partijama i NGO-ima, te obavezu nadležnih organa da sačine

¹⁷⁷ <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/> (oktobar 2005.)

¹⁷⁸ <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/protocol/sigop.htm> (juni 2005.)

¹⁷⁹ Odredbe o nediskriminaciji u pogledu uživanja ustavom zagarantovanih prava i sloboda nalaze se u čl. 2, tačka 4 Ustava BiH, dijelu II (Ljudska prava i osnovne slobode), čl. 2 tačka 1 (d) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, te čl. 10 Ustava Republike Srpske.

¹⁸⁰ *Službeni glasnik BiH* br. 16/03.

¹⁸¹ Zakon o ravnopravnosti polova u BiH, Član 1.

¹⁸² Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, u: David Weissbrodt *et al.*, Selected International Human Rights Instruments and Bibliography for Research on International Human Rights Law, Anderson Publishing, 2001, str. 68-77. (prevod citata E.H.).

posebne programe mjera za poboljšanje ravnopravne zastupljenosti polova u javnom životu. U stavu 3 ovog člana stoji:

Radi ravnopravne zastupljenosti polova, procenat učešća polova u tijelima vlasti na svim nivoima, uključujući sudsku, zakonodavnu i izvršnu vlast, kao i sve ostale javne službe, komisije i odbore, uključujući i učešće u tijelima koja predstavljaju državu na međunarodnom nivou, u pravilu (...) će odražavati ravnopravnu zastupljenost polova.

Aktuelni Izborni zakon Bosne i Hercegovine¹⁸³ sadrži odredbu kojom se u izborni proces uvodi institucija afirmativne akcije. Ovaj Zakon obavezuje političke partije da na izbornim listama za sve nivoe vlasti osiguraju najmanje jednu trećinu kandidata »manje zastupljenog pola«. Iako je upotrijebljena neutralna formulacija, u praksi se ova odredba odnosi na osobe ženskog pola, budući da su žene u pravilu slabije zastupljene na svim nivoima vlasti.¹⁸⁴ Član 4.19 ovog zakona utvrđuje obavezujuću formulu prema kojoj su političke partije dužne da uspostave polnu strukturu izbornih lista:

Svaka kandidatska lista uključuje kandidate muškog i ženskog pola. Kandidati pola koji je manje zastupljen rasporeduju se na kandidatskoj listi na sljedeći način: najmanje jedan (1) kandidat manje zastupljenog pola među prva dva (2) kandidata, dva (2) kandidata manje zastupljenog pola među prvih pet (5) kandidata i tri (3) kandidata manje zastupljenog pola među prvih osam (8) kandidata, itd.

Član 15 tačka 2 Zakona o državnoj službi BiH¹⁸⁵ sadrži odredbu o nediskriminaciji u tretmanu državnih službenika, *inter alia*, i na osnovu pola, dok član 23 istog Zakona propisuje da se diskriminacija, definisana članom 15, neće vršiti ni pri izboru državnih službenika. Pravo na ravnopravan tretman državnih službenika u svim aspektima kadrovske politike utvrđeno je i relevantnim entitetskim zakonima u ovoj oblasti: Zakonom o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine¹⁸⁶ te Zakonom o administrativnoj službi u upravi Republike Srpske.¹⁸⁷

I regulativa iz oblasti radnog prava daje doprinos izgradnji kompleksnog zakonskog mozaika nediskriminacije. Naime, član 5 Zakona o radu Republike Srpske¹⁸⁸ propisuje da:

Radnik, kao i lice koje traži zaposlenje, ne može biti stavljen u neravnopravan položaj kod ostvarivanja prava po osnovu rada i prava na zaposlenje zbog rase, etničke pripadnosti, boje kože, pola, jezika ... i drugih obilježja koja nisu u neposrednoj vezi sa radnim odnosom.

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o radu Federacije Bosne i Hercegovine,¹⁸⁹ nediskriminacijska odredba iz prвobitne formulacije člana 5,¹⁹⁰ koja je bila gotovo identična navedenoj odredbi Zakona o radu RS, značajno je proširena. U skladu s tom važnom izmjenom, u postupku utvrđivanja postojanja diskriminacije teret dokazivanja se prebacuje na tuženog (poslodavca) ukoliko osoba koja tvrdi da je diskriminisana podnese očigledan dokaz u tom smislu.

¹⁸³ *Službeni glasnik BiH* br. 23/01.

¹⁸⁴ Jasna Bakšić - Muftić, «Učešće žena u političkom i javnom životu Bosne i Hercegovine» *Patchwork* 1-2 (2003): 27-60, str. 37.

¹⁸⁵ *Službeni glasnik BiH* br. 19/02.

¹⁸⁶ *Službene novine FBiH* br. 29/03 (Član 18 st. 2 ovog Zakona utvrđuje principe nediskriminacije u tretmanu državnih službenika, dok član 26 propisuje da će se i prilikom provođenja javnog konkursa za izbor državnih službenika poštovati principi ravnopravnosti utvrđeni članom 18).

¹⁸⁷ *Službeni glasnik RS* br. 16/02 i 38/03 (obaveza poštenog i ravnopravnog tretmana državnih službenika u kadrovsкоj politici utvrđena je članom 85 st. 2 ovog Zakona).

¹⁸⁸ *Službeni glasnik Republike Srpske* br. 38/00.

¹⁸⁹ *Službene novine FBiH* br. 32/00.

¹⁹⁰ Zakon o radu FBiH, *Službene novine FBiH* br. 43/99.

Pored toga, za poslodavca za kojeg se utvrdi da je prekršio princip ravnopravnosti u zapošljavanju i tretmanu, oba entitetska zakona o radu propisuju novčanu kaznu.

U slučajevima povrede Ustavom zagarantovanih prava učinjene aktom ili radnjom službenog lica, može se pokrenuti postupak pred nadležnim sudom. Pored toga, i čl. 19 Zakona o ravnopravnosti polova definiše sudsku zaštitu prava utvrđenih tim zakonom.

Prema krivičnim zakonima u BiH, diskriminacija je krivično djelo protiv ljudskih prava, odnosno sloboda čovjeka i građanina. Krivični zakoni Bosne i Hercegovine i njenih entiteta predviđaju sankcije od šest mjeseci do pet godina (KZ BiH i KZ RS), odnosno jedne do osam godina (KZ FBiH) za službene ili odgovorne osobe koje vrše diskriminaciju građana po različitim osnovama, uključujući i diskriminaciju po osnovu pola.¹⁹¹

Agencija za ravnopravnost polova Bosne i Hercegovine, čije je formiranje predviđeno Zakonom o ravnopravnosti polova, osnovana je odlukom Vijeća ministara BiH od 19. 02. 2004. godine. Njene nadležnosti utvrđene su članom 23 Zakona o ravnopravnosti polova i obuhvataju aktivnosti izrade periodičnog državnog plana akcije za promovisanje rodne jednakosti, te monitoringa i koordinacije mjera i djelovanja svih relevantnih subjekata u pravcu promovisanja i ostvarivanja ravnopravnosti i ravnopravne zastupljenosti polova. Agencija komunicira sa domaćim i međunarodnim organizacijama o pitanjima iz njene nadležnosti, te koordinira rad entitetskih *gender* centara.

Gender centar Federacije BiH i *Gender centar Republike Srpske* osnovani su 2000. odnosno 2001. godine, i imaju status stalnih stručnih tijela entitetskih vlada. Njihove aktivnosti komplementarne su s aktivnostima Agencije. Centri prate provodenje Zakona o ravnopravnosti polova i o tome izvještavaju Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice Bosne i Hercegovine. Ove institucije, u skladu sa članom 25 navedenog pravnog akta, učestvuju u iniciranju i pripremi zakona i drugih propisa, te ispituju slučajeve kršenja ovog Zakona. Posebno je značajna njihova obaveza da u pripremi godišnjeg izvještaja, te u obezbjedivanju izbalansirane politike jednakosti polova na svim nivoima vlasti u BiH saraduju s nevladinim sektorom, naročito s organizacijama koje se bave zaštitom ljudskih prava.

U organima zakonodavne vlasti na nivou BiH i njenih entiteta postoje komisije za ravnopravnost polova, koje funkcioniraju kao radna tijela parlamenta. Na kantonalmu i nivou opština aktivnosti osnivanja komisija s istim zadacima još traju. U vrijeme pisanja ovog izvještaja u osam kantona FBiH u kojima je usvojen Poslovnik o radu kantonalne skupštine formirane su komisije/odbori za jednakopravnost polova. Samo skupštine Posavskog i Hercegovačko-neretvanskog kantona još nisu usvojile ova rješenja. Pored toga, u devet kantona (izuzetak je ponovno Hercegovačko-neretvanski kanton), formirani su kantonalni koordinacioni odbori za gender pitanja sa statusom povremenih radnih tijela kantonalnih vlada. U 45 (od ukupno 79) opština u Federaciji BiH, pri opštinskim vijećima formirane su komisije za jednakopravnost polova, koje funkcionišu kao stalna radna tijela opštinskih vijeća.¹⁹²

Prema nacrtu izvještaja Gender centra RS, do kraja 2004. godine komisije za ravnopravnost polova osnovane su u 21 (od ukupno 62) opštini Republike Srpske. Sve ove komisije imaju slične kompetencije: njihova temeljna obaveza jeste da prate donošenje propisa i definišu konkretnе politike na odgovarajućem nivou zakonodavne vlasti, te da utiču na odluke predmetnih tijela u smislu postizanja izbalansiranog efekta konkretnog rješenja i za žene i za muškarce.

¹⁹¹ Član 145 KZ-a BiH (*Službeni glasnik BiH* br. 37/03), čl. 177 KZ-a FBiH (*Službene novine FBiH* br. 36/03), te čl. 162 KZ-a RS (*Službeni glasnik Republike Srpske* br. 49/03).

¹⁹² Intervju s Anom Jakšić, direktoricom Gender centra Vlade Federacije BiH, juni 2005. godine.

II.3.2. Implementacija: pozitivni i negativni indikatori

Uprkos dosta razvijenom pravnom okviru i određenim mjerama afirmativne akcije i promocije ženskih prava koje je država poduzela, rezultati svih višestračkih izbora održanih u Bosni i Hercegovini ukazuju na to da je nedovoljno učinjeno u pogledu izmjene stereotipnih shvatanja o socijalnoj ulozi žena i promovisanja njihovog značajnijeg učešća u političkoj i javnoj sferi uopšte.

Naime, u zakonodavnoj vlasti Bosne i Hercegovine žene nikada do sada nisu ostvarile *kritičnu masu* od 30% učešća, koliko se, u skladu s Opštrom preporukom br. 23 CEDAW Komiteta UN, smatra nužnim za ostvarivanje punog uticaja na sadržaj odluka i način njihovog donošenja.¹⁹³

Tabela 11.4: Podaci o učešću i uspjehu žena na izborima za Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH (odnosno Skupštinu Bosne i Hercegovine iz 1990. godine).

GODINA	BROJ KANDIDATA/KANDIDATKINJA					BROJ IZABRANIH ZASTUPNIKA/ZASTUPNICA				
	Ukupno	Žene		Muškarci		Ukupno	Žene		Muškarci	
		broj	%	broj	%		broj	%	broj	%
1990.	-	-	-	-	-	240	7	2,92	233	98,08
1996.	267	25	9,4	242	90,6	42	1	2,4	41	97,6
1998.	452	130	28,8	322	71,2	42	13	31	29	69
2000.	371	105	28,3	266	71,7	42	3	7,1	39	92,9
2002.	663	234	35,3	429	64,7	42	6	14,3	36	85,7

Izvor: Izvještaj Gender centra Vlade FBiH (2004); osim podataka za 1990. godinu, iz: Jasna Bakšić-Muftić (2003).

Tabela 11.5: Podaci o učešću i uspjehu žena na izborima za Zastupnički dom Parlamenta Federacije BiH.

GODINA	BROJ KANDIDATA/KANDIDATKINJA					BROJ IZABRANIH ZASTUPNIKA/ZASTUPNICA				
	Ukupno	Žene		Muškarci		Ukupno	Žene		Muškarci	
		broj	%	broj	%		broj	%	broj	%
1996.	720	76	10,6	644	89,4	140	7	5	133	95
1998	930	225	24,2	705	75,8	140	21	15	119	85
2000.	1.020	368	36,1	652	63,9	140	24	17,1	116	82,9
2002.	1.288	448	34,8	840	65,2	98	21	21,4	77	78,6

Izvor: Izvještaj Gender centra Vlade FBiH (2004).

¹⁹³ Opšta preporuka CEDAW Komiteta br. 23, para. 16, dostupna na Internetu na <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm.htm#recom23> (juni 2005.)

Tabela 11.6: Podaci o učešću i uspjehu žena na izborima za Narodnu skupštinu Republike Srpske.

GODINA	BROJ KANDIDATA/KANDIDATKINJA					BROJ IZABRANIH ZASTUPNIKA/ZASTUPNICA				
	Ukupno	Žene		Muškarci		Ukupno	Žene		Muškarci	
		broj	%	broj	%		broj	%	broj	%
1996.	592	45	7,6	547	92,4	83	2	,2,4	81	97,6
1997. (vanredni izbori)	1.443	169	11,7	1274	88,3	83	2	2,4	81	97,6
1998.	1.095	213	19,45	882	80,35	83	19	22,89	64	77,11
2000.	1.154	368	31,88	786	68,12	83	15	18,07	68	81,93
2002.	-	-	-	-	-	83	14	16,9	69	83,1

Izvor: Gender centar Vlade Republike Srpske, CEDAW izvještaj (radna verzija), januar 2005.

Generalno govoreći, samo su izbori 1998. godine - organizovani po proporcionalnom sistemu sa zatvorenim listama, ali na kojima je po prvi put primijenjena obavezujuća kvota od 30% žena na kandidatskim listama političkih partija¹⁹⁴ - donijeli značajnije približavanje tom procentu i u samom izbornom rezultatu, odnosno sastavu predstavničkih tijela. Međutim, sistem otvorenih lista, koji se u Bosni i Hercegovini primjenjuje od izbora održanih 2000. godine, a prema kojem se birači mogu opredijeliti za političku partiju, ali i izraziti preference u pogledu redoslijeda kandidata ponuđenih na izbornim listama, donio je značajan pad zastupljenosti žena u zakonodavnim tijelima. Ipak, pokazatelji iz 2002. godine, naročito na nivou kantona u Federaciji BiH (ukupno 22% žena u kantonalnim parlamentima¹⁹⁵) ukazuju na opšti trend približavanja ostvarivanju značajnijeg prisustva žena u organima zakonodavne vlasti u BiH.

Posmatran iz perspektive rodne ravnopravnosti, sastav drugog doma parlamenta BiH i njenih entiteta pokazuje znatno lošiju sliku. Naime, u Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH ni u jednom njegovom sazivu nije delegirana niti jedna žena. U mandatnom periodu 2002-2004. u Dom naroda Parlamenta Federacije BiH delegirano je 10 žena ili 19,6%,¹⁹⁶ dok je od 28 delegata u Vijeću naroda Republike Srpske samo pet žena.¹⁹⁷

Iako se za afirmativnu akciju u izborima za sve nivoe zakonodavne vlasti može reći da je dala određene rezultate, tijela izvršne vlasti u BiH nisu obuhvaćena tim pozitivnim trendom. Do sada niti jedna žena nije bila izabrana u Predsjedništvo BiH i nije obavljala funkciju predsjednika, dopredsjednika Federacije BiH i RS, ili premijera vlade na državnom, entitetском ili kantonalnom nivou. Izuzetak je samo predsjednica Republike Srpske (1996-1998). Podaci za mandatni period 2002-2006. dovoljno govore: u Vijeću Ministara Bosne i Hercegovine dvije su ministricе (u ukupno devet ministarstava); Vlada Federacije BiH ima samo jednu ministricu (6,26%), dok u Vladi Republike Srpske imenovanoj nakon posljednjih općih izbora nije bilo žena;¹⁹⁸ prema podacima Gender centra Vlade FBiH, procenat žena na čelu ministarstava na kantonalnom nivou je oko devet posto.

¹⁹⁴ OSCE je na taj način primijenio institut pozitivne diskriminacije (pravilo 7.50 Privremene izborne komisije), u: Nada Ler-Sofronić, *Gender analiza Izbornog zakona BiH*, Helsinški parlament gradana Banja Luka, maj 2003. godine, str. 9.

¹⁹⁵ Izvještaj o primjeni Konvencije o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena u Federaciji BiH, Gender centar Vlade FBiH, mart 2004., str. 61.

¹⁹⁶ *Ibid.*, str. 61.

¹⁹⁷ Podaci sa zvanične stranice Narodne skupštine RS, dostupni na <http://www.narodnaskupstinars.net/lat/delegati/delegati.php> (pretraženo u junu 2005.).

¹⁹⁸ Vlada Republike Srpske u svim dosadašnjim mandatnim periodima bila je gotovo stoprocentno sastavljena od muškaraca. Jedini izuzetak su ministrica u Vladi imenovanoj 2001. godine, te dvije ministricе u novoj Vladi RS formiranoj 2005. godine. Vladu Republike Srpske čine predsjednik, potpredsjednici i 16 ministara.

Na opštinskim izborima održanim 2004. godine, od ukupno 140 načelničkih mjesta samo tri su pripala ženama (jedno u Federaciji BiH i dva u Republici Srpskoj).

U općinska vijeća izabrano je ukupno 2556 muškaraca (83%) i 540 žena (17%). U Federaciji BiH žene čine 18,36%, a u Republici Srpskoj 16,26% ukupnog broja općinskih vijećnika. U Skupštinu Brčko Distrikta izabrana je samo jedna žena (3,5%), dok je situacija u Gradskom vijeću Mostara znatno povoljnija (28,57% žena).¹⁹⁹

Sveobuhvatna gender analiza posljednjih općinskih izbora Centra Žena i društvo otkriva i veoma indikativne tendencije. Poređenje sa situacijom iz 2000. godine, kada je u općinska vijeća bilo izabrano 2686 muškaraca (82%) i 580 žena (18%), ukazuje na to da u pogledu učešća žena u javnom i političkom životu, ako je suditi prema situaciji na lokalnom nivou, u posljednje četiri godine nisu ostvareni istinski pozitivni pomaci. U pomenutom izvještaju zaključuje se da je to podatak za ozbiljnu zabrinutost i analizu, naročito ako se uzme u obzir činjenica da je zastupljenost žena na višim stupnjevima izvršne i zakonodavne vlasti još i manja.

Podaci o spolnoj strukturi sudske vlasti u BiH pokazuju da upravo pravosuđe predstavlja izuzetak u općem obrascu nedovoljne zastupljenosti žena u svim dijelovima i na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini. Prema posljednjim podacima iz Visokog sudskeg i tužilačkog vijeća BiH, slika zastupljenosti žena (sutkinja i tužiteljica) u sudskej vlasti BiH, izražena u procentima, je sljedeća: državni nivo - 30,56%; entitetski nivo (Federacija BiH) - 48,39%; entitetski nivo (Republika Srpska) - 30%; kantonalni nivo (Federacija BiH) - 53,55%; nivo okruga (Republika Srpska) - 43,41%; općinski nivo (Federacija BiH) - 67%; nivo osnovnih sudova (Republika Srpska) - 62,32%; te Brčko Distrikt BiH - 50%.²⁰⁰ Uporedjujući pomenute procente sa odgovarajućim podacima sadržanim u izvještajima gender centara entitetskih vlada o primjeni CEDAW u BiH, može se govoriti o izvjesnom kontinuitetu bolje zastupljenosti žena u sudskej vlasti BiH. Ipak, značajan napredak u tom smislu ostvaren je kroz recentnu praksu Visokog sudskeg i tužilačkog vijeća BiH, a zakonsku osnovu tog i takvog napretka treba tražiti u važnoj odredbi člana 43. stav 2. novog Zakona o Visokom sudsakom i tužilačkom vijeću BiH, koji propisuje da «imenovanja na svim nivoima pravosuđa također treba da imaju za cilj i postizanje jednakosti spolova»²⁰¹. Bitno je istaći, međutim, da sve analize ukazuju na to da raspodjela pozicija i moći *unutar* pravosuđa prati generalni trend, budući da se broj žena koje obnašaju funkcije sudija i tužilaca značajno smanjuje kako se ide ka višim nivoima sudske vlasti.

Prisustvo žena u vojno-obaveštajnim strukturama BiH nije u skladu sa standardima NATO-a, prema kojima se utvrđuje minimalni nivo od šest posto kadrova ženskog pola. Prema izvještaju Helsinškog komiteta BiH iz 2004. godine²⁰², na odgovornim funkcijama u Ministarstvu odbrane i državnoj obaveštajnoj službi uopšte nema žena.

I u bosanskohercegovačkoj diplomaciji žene su nedovoljno zastupljene. Naime, devet žena (23%) obavlja funkcije u diplomatskom rangu ambasadora, a u klasi generalnog konzula imenovane su dvije žene (29%). Na ostalim diplomatskim i konzularnim, kao i administrativno-tehničkim mjestima, od ukupno 261 uposlenih 82 su žene (31%).²⁰³

Imajući u vidu poziciju i značaj političkih partija u izbornom procesu, upravo se ravnomjerna zastupljenost žena na odgovarajućim nivoima unutarstranačke hijerarhije pojavljuje kao ključni

¹⁹⁹ Gender analiza lokalnih izbora u BiH, Centar Žena i društvo, Sarajevo, 2005. godine (u štampi)

²⁰⁰ Sekretarijat Visokog sudskeg i tužilačkog vijeća BiH, lična komunikacija, 04.10.2005. godine

²⁰¹ Zakon o Visokom sudsakom i tužilačkom vijeću BiH, Službeni glasnik BiH br. 25/04.

²⁰² Helsinški komitet za ljudska prava BiH, Izvještaj o stanju ljudskih prava 2004., dostupan na Internetu na: <http://www.bh-hchr.org/Izvjestaji/izvj2004.htm> (10. maj 2005. godine)

²⁰³ Izvještaj Gender centra Vlade FBiH (2004), str. 87.

uslov njihovog uspjeha u političkom i javnom životu. Iako se većina partija generalno zalaže za ravnopravnost polova i nediskriminaciju, u praksi su žene marginalizirane i pozicionirane daleko od centara moći i odlučivanja. I interni akti ovih organizacija ukazuju na to da postizanje rodne jednakosti nije među prioritetima njihovog djelovanja. Naime, samo jedna politička partija (Socijaldemokratska partija BiH) u svom statutu ima odredbu da u njenom Glavnom odboru mora da bude najmanje 30% žena.²⁰⁴ Usljed unutarorganizacijske marginalizacije, žene nemaju iskustvo važnih kandidata tokom izbornih kampanja. Naprotiv, većina partija u posljednjem trenutku uključuje žene na kandidatske liste, tek da bi se zadovoljila zakonom propisana kvota od 30% predstavnika «manje zastupljenog pola»,²⁰⁵ dok se malo ulaže u promociju i profiliranje kandidatki-nja na izborima, čime se znatno smanjuju njihovi izgledi za uspjeh na otvorenim listama. Takav tretman žena u političkim partijama može se smatrati korijenom njihove nedovoljne zastupljenosti u političkom životu BiH.

U nevladinom sektoru situacija je znatno drugačija. Prema podacima Gender centra Vlade FBiH iz 2003. godine, u BiH je djelovalo oko 1.700 registrovanih nevladinih organizacija, od čega, prema tadašnjim procjenama, oko 75% onih koje se bave ženskim pitanjima i u čijem članstvu dominiraju žene. Nastanak tako velikog broja ženskih organizacija može se objasniti većom otvorenosću nevladinog sektora za ženski aktivizam, te još uvijek izraženom marginalizacijom žena u sferi zvanične politike, što utiče na to da žene prostor svog angažmana u javnoj sferi pronalaze prevashodno u nevladinom sektoru. Ipak, uticaj ovih organizacija na zvaničnu politiku prilično je značajan, o čemu govori i činjenica da je Zakon o ravnopravnosti polova BiH donesen nakon intenzivnog dugogodišnjeg pritiska mreže ženskih nevladinih organizacija iz cijele BiH.

Svi navedeni podaci svjedoče o tome da je nedovoljno učinjeno na eliminaciji polnih/rodnih stereotipa i kulturnih predrasuda, te promociji rodne (*gender*) jednakosti, što je značajna, čak i suštinska, obaveza iz CEDAW. Faktor koji svakako otežava istinsko uključivanje pitanja rodne ravnopravnosti, kako u javni diskurs, tako i u zvanične politike u BiH, jeste i dominacija etničkog identiteta i »nacionalnog ključa« u formulisanju zakonskih projekata i politika, pri čemu se za postizanje rodnog balansa u distribuciji društvene moći i vršenju javnih funkcija ostavlja srazmerno malo prostora.²⁰⁶

Bosna i Hercegovina je svoju spremnost za implementiranje ključnih odredbi CEDAW-a izrazila i inkorporiranjem odredbi Konvencije u tekstove odgovarajućih zakona na državnom i nivoima entiteta, ali stereotipi i predrasude ostaju ključni faktori koji onemogućavaju očekivane pozitivne promjene inicirane relativno povoljnim institucionalno-pravnim okvirom. Ipak, ni zakonski okvir nediskriminacije još uvijek nije zaokružen. Naime, iako donošenje Zakona o ravnopravnosti polova predstavlja veoma važan iskorak u postizanju ciljeva utvrđenih relevantnim međunarodnim sporazumima, neki od temeljnih zakona i akata niže pravne snage u BiH još uvjek nisu uskladeni s odredbama ovog Zakona. Donošenje odgovarajućih pravnih akata koji bi efektuirali ravnopravnost polova na svim nivoima i u svim organima izvršne, zakonodavne i sudske vlasti, tek treba da dođe na dnevni red tijela vlasti u Bosni i Hercegovini.

²⁰⁴ Jasna Bakšić Muftić (2003), str. 39.

²⁰⁵ Izvještaj u sjeni CEDAW Komitetu UN, Global Rights: Partners for Justice i koalicija nevladinih organizacija BiH, januar 2004, dostupan na Internetu na http://www.globalrights.org/site/DocServer/BiH_izvjestaj_u_sjeni_CEDAW.pdf?docID=142 (juni 2005. godine), str. 25.

²⁰⁶ Vidjeti više u: Nada Ler-Sofronić, *Gender analiza Izbornog zakona BiH*, Helsinški parlament gradana Banja Luka, maj 2003. godine.

II.4. Koliko je ravnopravan pristup svih društvenih grupa javnim funkcijama i koliko su pravedno one predstavljene unutar javnih institucija?

II.4.1. Zakoni

Vidjeti uvod u vezi s administrativnom strukturom vlasti u BiH.

Vidjeti 1.1. i 1.4. o dominaciji nacionalnog faktora u ustavu i zakonodavnom okviru koji reguliše organizaciju vlasti.

Vidjeti 6.7.1. o zaštiti i ravnopravnosti konstitutivnih naroda u izvršnoj vlasti.

Vidjeti 1.2. o pravima manjina i predstavljanju nacionalnih manjina u izvršnoj vlasti.

Vidjeti 11.3. o učestvovanju žena u javnim dužnostima.

Vidjeti 13.1. o administrativnoj strukturi vlasti u BiH.

Vidjeti 14.3. o međunarodnim zakonima i podršci vlade u vezi s ugovorima o ljudskim pravima UN.

Član 19. Zakona o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina²⁰⁷ omogućava pripadnicima nacionalnih manjina «pravo na zastupljenost u organima vlasti i drugim javnim službama na svim nivoima, srazmjerno procentu njihovog učešća u stanovništvu prema posljednjem popisu u BiH». Ipak, BiH je jedina zemlja u Evropi u kojoj su manjine i svi drugi koji se definišu kao *ostali* zakonom spriječeni da zauzimaju visoke političke položaje, uključujući i Predsjedništvo,²⁰⁸ jer su oni rezervisani isključivo za pripadnike triju konstitutivnih naroda - Bošnjaka, Hrvata i Srba.

U aprilu 2003. godine Predstavnički dom izglasao je Zakon o ravnopravnosti polova u Bosni i Hercegovini.²⁰⁹ Član 15 ovog Zakona naznačuje da će državna tijela i tijela lokalne samouprave osigurati i promovisati ravnopravnu polnu zastupljenost u upravljanju i procesu odlučivanja, te da će procent učešća polova u tijelima vlasti na svim nivoima, uključujući sudsku, zakonodavnu i izvršnu vlast «u pravilu ... odražavati ravnopravnu zastupljenost polova». Bitno je napomenuti da ovaj zakon zapravo omogućava ravnopravnost rodova, a ne polova.²¹⁰ Zakonska definicija »pola« ponuđena u Zakonu zapravo ukazuje na društveno uspostavljene uloge žene i muškarca (rod), a ne biološko određenje (pol).²¹¹

Zakoni koji određuju zapošljavanje u državnim službama postoje na nivou države i entiteta. Član 2. Zakona o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine²¹² naglašava da će se zapošljavanje i unapređenje profesionalne karijere državnog službenika zasnivati na javnom konkursu i profesionalnoj sposobnosti, te da će struktura državnih službenika u državnoj službi «okvirno odražavati nacionalnu strukturu stanovništva Bosne i Hercegovine prema posljednjem popisu stanovništva».

II.4.2. Implementacija: Pozitivni i negativni indikatori

Vidjeti 5.1. o zastupljenosti građana u vladinim službama i zakonodavnim organima.

Vidjeti 5.4. o izbornim alternativama dostupnim građanima kroz izborne-stranački sistem.

Vidjeti 5.5.1. o odražavanju socijalnog sastava biračkog tijela u zakonodavnoj vlasti.

Pravni kontekst pristupa socijalnih grupa javnim dužnostima, koji primarno definiše interes i štiti prava konstitutivnih naroda u BiH, bitno zanemaruje i prava ne-nacionalnih manjina (npr.

²⁰⁷ *Službeni glasnik BiH*, br. 12/03.

²⁰⁸ ERRC, 2004 i vidi 11.4.1.

²⁰⁹ *Službeni glasnik BiH* br. 16/03.

²¹⁰ Svetlana Đurković, koordinatorica, QBiH, lična komunikacija, oktobar 2005. godine.

²¹¹ Član 4, Zakon o ravnopravnosti polova, *Službeni glasnik BiH*, br. 16/03.

²¹² *Službeni glasnik BiH* br. 19/02.

polnih manjina²¹³⁾ i ostalih manjinskih socijalnih grupa, koje su i u svijetu i u BiH značajno zastupljene.

Iako je Agencija za državnu službu BiH završila proces imenovanja pojedinih državnih službenika, proces imenovanja traje i više od 3-4 mjeseca,²¹⁴ kao i proces smjene dužnosnika koji su postavljeni suprotno važećim propisima.²¹⁵ Direktor Agencije je tokom 2004. zatražio od Savjeta ministara BiH da donesu izmjene Zakona o državnoj službi, kako bi se omogućio prijem pripravnika i pomladivanje državne službe na svim nivoima, ubrzavanje procesa prijema državnih službenika, kao i promjena sastava komisija za imenovanje u kojima su prevladavali predstavnici državnih institucija u odnosu na predstavnike Agencije (odnos 3:2).²¹⁶

Romska populacija u BiH broji oko 70 hiljada pripadnika i praktično je najbrojnija nacionalna manjina. Međutim, većina njih, iako su bh. državljeni, žive u inozemstvu ili su interna raseljeni.²¹⁷ Prema podacima predstavnika Romske zajednice, oko 70% Roma u BiH je nezaposleno,²¹⁸ a nijedan Rom nije zaposlen u državnoj službi.²¹⁹

Regulisanje i povećanje zastupljenosti žena i mlađih u parlamentima na svim nivoima ostvareno je ponajprije zahvaljujući inicijativama NVO, kao što je iniciranje otvorenih kandidatskih lista, što je bio nov indikator značajnih koraka u izgradnji demokratskog društva.²²⁰

Među mladima u BiH, samo 1% vjeruje da mogu imati uticaj na zvanične političke događaje.²²¹ Iako čine 20% biračkog tijela, mlađi gotovo da i nemaju predstavnike u vladinim institucijama.²²² Na državnom, entitetskom ili kantonalm nivou vlasti 2002. godine postojala je samo jedna osoba do 30 godina starosti na poziciji ministra, te nekoliko zamjenika ili pomoćnika ministara. Tokom mandata 2000-2002. godine, u zakonodavnim tijelima (16 parlamentarnih skupština i vijeća u BiH sa više od 670 predstavnika), 97% svih BiH parlamentaraca je iznad dobi od 30 godina.²²³ Od ukupno 56 poslanika u oba Doma parlamentarne skupštine BiH 2004. godine nije bilo niti jedne poslanice ili poslanika mlađih od 29 godina, a samo je jedan poslanik u dobroj skupini 29-39 godina.²²⁴

²¹³ Finci, u Forum građana Tuzle i Centar za zaštitu prava manjina, 1998: 7.

²¹⁴ vidi, npr. Krsman, 2004; Sekulić, 2005.

²¹⁵ vidi, npr. Mijatović, 2005.

²¹⁶ *Ibid.*

²¹⁷ SAFAX, 2000.

²¹⁸ Osmanovic, u Rener, 2005b.

²¹⁹ Jedini Rom koji je bio zaposlen u državnoj službi, g. Redžo Seferović (kao čuvar bezbjednosti zgrade Obaveštajno-sigurnosnoj službi – OSA u Zenici) otpušten je s posla 31. decembra 2004 (Bećirbašić, 2005: 51). Javnost je alarmirana povodom ovog slučaja posredovanjem Evropskog kulturnog centra i Helsinškog komiteta, a g. Seferović je 21. marta stupio u štrajk gladi. Do sredine maja 2005. godine za slučaj su se zainteresovale i međunarodne organizacije u BiH i brojne institucije za zaštitu ljudskih prava, kao i mediji (vidi PPR., 2005). Organizovano je i potpisivanje peticije podrške g. Redžoviću u Zavidovićima, kako bi se i na taj način ubrzao njegov povratak na posao.

²²⁰ Živanović, 2002: 12-13.

²²¹ UNDP u OIA, 2002a: 4.

²²² OIA, 2002a: 4.

²²³ OIA, 2002a: 5.

²²⁴ Agencija za statistiku BiH, 2005: 78.

II.5. Koje se mjere - ako ikakve - poduzimaju da se riješe javno identifikovani problemi na ovom polju, i koji stupanj političkog prioriteta i javne podrške oni imaju?

11.5.1. Aktivnosti poduzete na inicijativu NVO

Veći dio aktivnosti i mjera koje su poduzete da se poprave identifikovani problemi na ovom polju inicirale su nevladine organizacije. Aktivnosti u vezi s učešćem nevladinog sektora u procesima donošenja odluka dobivaju na značaju početkom 2000-ih,²²⁵ kada su učestali i zahtjevi za razvoj kapaciteta neophodnih za ovakvu vrstu rada.²²⁶

Projekt pod nazivom «Gender jednakost i ravnopravnost u BiH» (GEEP), koji sufinansira Vlada Republike Finske, a implementiraju Gender Centar FBiH, Gender Centar RS i Nezavisni biro za humanitarna pitanja (IBHI), ima za cilj integraciju principa rodne jednakosti u politike, programe i zakone na svim nivoima, jačanje kapaciteta institucija odgovornih za *gender mainstreaming* u BiH, te kvalitativno povećanje učešća i uticaja žena u centrima političke moći i odlučivanja. U implementaciji ovog projekta učestvuju i organizacije iz RS i FBiH, a njihova uloga je značajna s aspekta promocije gender koncepta u oba entiteta i provođenja aktivnosti koje podižu svijest građana BiH o važnosti uvođenja pojma i prakse rodne ravnopravnosti u patrijarhalnu kulturu BiH.²²⁷

Značajno je spomenuti implementaciju Zakona o ravnopravnosti polova u BiH, čiji su glavni nosioci entitetski gender centri, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH, te Direkcija za evropske integracije BiH, a koji se realizuje uz značajnu tehničku i finansijsku podršku UN grupe, na čelu sa UNDP-om. Ovim dugoročnim projektom, koji će se realizovati u nekoliko etapa, i u saradnji s nevladnim organizacijama, nastoje se stvoriti potrebni institucionalni i kadrovski kapaciteti za puno ostvarivanje principa ravnopravnosti polova u zakonskim rješenjima, ali i postići sveobuhvatan uticaj u društvenom životu u tom smislu, čemu će naročito poslužiti planirana integracija gender koncepta u obrazovni sistem, te ciljane medijske kampanje. Pored toga, u skladu s obavezama iz Pekinške deklaracije, entitetski gender centri su izradili Nacrt državnog plana akcije, koji «ima za cilj utvrđivanje obaveza svih subjekata i rokove za poduzimanje određenih aktivnosti s ciljem eliminacije diskriminacije žena u svim oblastima društvenog života».²²⁸

Pored toga, formiranjem Agencije za ravnopravnost polova BiH zaokružen je institucionalni okvir za promovisanje principa rodne ravnopravnosti u javnom diskursu, te njegovo uključivanje u zvanične politike na svim nivoima u BiH.

Na inicijativu nevladinih organizacija, tokom 2004. godine inicirana je izrada Zakona o dobrovoljnem radu u BiH. Zakonom će se urediti zaključivanje ugovora o dobrovoljnem radu, prava i obaveze davaoca dobrovoljnog rada, prava i obaveze organizatora dobrovoljnog rada, pravni status volontera i druga pitanja od značaja za organizovani dobrovoljni rad. Nacrt je predat Ministarstvu civilnih poslova BiH, a očekuje se da će u jesen 2005. godine ući u parlamentarnu proceduru.²²⁹

U decembru 2004. godine održana je Konferencija NVO gdje su usvojeni slijedeći dokumenti:²³⁰

- Sporazum o saradnji između Vijeća ministara BiH i nevladinog sektora u BiH
- Standardi kvaliteta usluga između vlade i nevladinog sektora u BiH
- Kodeks ponašanja za nevladin sektor u BiH
- Strateški pravci razvoja nevladinog sektora u BiH.

²²⁵ ICVA, 2002a: 31.

²²⁶ ICVA, 2005.

²²⁷ Nuna Zvizdić, Žene ženama, lična komunikacija (oktobar 2005).

²²⁸ Izvještaj Gender centra Vlade FBiH, str. 12.

²²⁹ Nicola Tieuzzi, UNV, lična komunikacija, juli 2005. godine

²³⁰ CPCD, 2004.

Sporazum je trenutno proslijeden na čitanje Ministarstvu civilnih poslova i Ministarstvu pravde BiH.²³¹ Vijeće ministara je institucija nadležna za potpisivanje sporazuma, a na preporuku Ministarstva pravde.²³² Ove procese vodi Koalicija nevladinih organizacija »Raditi i uspjeti zajedno«. Koalicija se razvijala od početka 2001. godine²³³ s ciljem da se stvore uslovi za održivi razvoj, te da se izradi strategija razvoja nevladinog sektora u BiH.²³⁴ Koalicija je 2004. godine imala 300 članova iz cijele BiH organizovanih u 15 regionalnih referentnih grupa.²³⁵

Uspostavljena je mreža NVO-a u BiH kroz koordinaciju rada regionalnih referentnih grupa, koje povezuju NVO u oba entiteta.²³⁶ Uspostavljanje institucionalne saradnje između vlade i NVO sektora pokazalo se prioritetnim pitanjem njegove budućnosti iz nekoliko razloga:²³⁷

- rješavanje statusnih pitanja u zakonodavstvu BiH u skladu s politikom zemalja članica Vijeća Europe uspostavljanje konkretne saradnje, od lokalne zajednice do nivoa države, omogućiće veći uticaj NVO sektora na kreiranje javnih politika;
- uspostavljanje Ureda Vijeća ministara BiH za saradnju sa NVO sektorom.

Planira se uspostavljanje Resursnog centra na nivou BiH kao institucije za razvoj NVO-a i sredstva za redovnu komunikaciju i koordinaciju aktivnosti NVO-a. Priprema se osnova za izradu petogodišnje strategije razvoja NVO sektora u BiH.²³⁸

Krajem 2000. godine Fond Otvoreno društvo BiH i UNDP organizirali su Milenijsku konferenciju mladih na kojoj su udareni temelji razvoja omladinske politike u BiH. Na osnovu programa, 2001. godine formirana je nova organizacija, Omladinska informativna agencija BiH (OIA), koja postaje vodeća organizacija za zagovaranje omladinske politike. Parlamentarna Skupština BiH je ozvaničila pojam omladinske politike u *Rezolucije o mladima u Bosni i Hercegovini* koja je prihvaćena u julu 2002. godine. U periodu 2001.-2005., OIA BiH inicirala je 50-ak institucionalnih promjena na nivou entiteta i općina koje se tiču omladinske politike, 20% općina ima službenike za pitanja mladih, a 35% općinskih Vijeća i posebnu Komisiju za mlade.²³⁹ Institucionalne promjene trebale bi do kraja 2005. godine uključiti i formiranje Odjela za mlade pri Ministarstvu civilnih poslova BiH, te početkom rada Komisije za koordinaciju pitanja mladih BiH kao co-management tijela²⁴⁰ u oblasti omladinske politike.²⁴¹

U maju 2002. godine formiran je Omladinski savjet Republike Srpske (OSRS),²⁴² čime je ujedinjeno 13 lokalnih vijeća mladih.²⁴³ OSRS je uspješno proveo akciju zagovaranja za uvođenje

²³¹ Dokument 9: Važnost Konferencije nevladinih organizacija BiH: Međuentitetska saradnja u BiH, u FOS, BHAS i RSIS, 2005.

²³² Fadil Šero, lična komunikacija, oktobar 2005. godine.

²³³ Koalicija nevladinih organizacija *Raditi i uspjeti zajedno*, 2004e.

²³⁴ CPCD, 2004.

²³⁵ *Ibid.*

²³⁶ Banja Luka, Bihać, Brčko, Čapljina, Doboј, Goražde, Livno, Mostar, Prijedor, Sarajevo, Trebinje, Travnik, Tuzla, Zenica i Zvornik.

²³⁷ Dokument 9: Važnost Konferencije nevladinih organizacija BiH: Meduentitetska saradnja u BiH, u FOS, BHAS i RSIS, 2005:1.

²³⁸ Tokom 2005. godine; Dokument 9: Važnost Konferencije nevladinih organizacija BiH: Međuentitetska saradnja u BiH, u FOS, BHAS i RSIS, 2005: 2.

²³⁹ Jan Zlatan Kulenović, lična komunikacija, oktobar 2005. godine, na osnovu OIA (neobjavljeno) Analize omladinske politike na lokalnom nivou, 2005. godina

²⁴⁰ Co-management je jedan od standarda Vijeća Europe na polju omladinske politike. Predstavlja tijelo koje donosi odluke, a sastavljen je od predstavnika omladinskih organizacija i izvršne vlasti.

²⁴¹ Jan Zlatan Kulenović, lična komunikacija, oktobar 2005. godine

²⁴² OIA, 2003

²⁴³ OIA, 2002b.

posmatračke misije mladih u narodnoj skupštini RS, te zagovarao i učestvovao u izradi Zakona o omladinskom organizovanju RS.²⁴⁴ OSRS je definisan kao najviši oblik organizovanje mladih u RS i partner Vladi Republike Srpske u kreiranju i implementaciji omladinske politike.²⁴⁵

Zakon je stupio na snagu u novembru 2004. godine i predstavlja najvažniji dokument u oblasti omladinske politike, kako u Republici Srpskoj tako i u cijeloj Bosni i Hercegovini. Zakon definiše neke ključne pojmove iz oblasti omladinske politike, koja treba uključivati kratkoročnu i srednjoročnu strategiju rješavanja problema mladih u različitim oblastima društvenog života. OSRS planira ući i u upravljački komitet, koji će se formirati radi donošenja, implementacije i nadgledanja dokumenta omladinske politike.²⁴⁶ Unatoč donesenom zakonu, većina odredbi se još ne primjenjuje.²⁴⁷ Dokument *Omladinska politika RS* nalazi se u završnoj fazi izrade. Predstavnici OSRS učestvovali su u pripremi ovog dokumenta u okviru radnih grupa, a bili su i nosioci (koordinatori) pojedinih radnih grupa.

Povodom 10 godina Svjetskog programa za mlađe UN-a, OIA je 2005. godine započela lobiiranje državnih institucija, te saradnju sa nadležnim institucijama na osnovu ključnih pitanja o životu mladih u BiH, kao što su: kreiranje politike za zapošljavanje mladih, donošenje Zakona o visokom obrazovanju, te osiguravanje mehanizama za finansiranje omladinskog rada.²⁴⁸

Omladinski parlament BiH organizovala je Omladinska informativna agencija (OIA). Ovo tijelo nije zvanična institucija ili formalna mreža, već ime za grupu pojedinaca predstavnika omladinskih organizacija iz cijele BiH, kako bi se stvorila mogućnost debate predstavnika mladih s bitnim donosiocima odluka iz vladinih i međunarodnih organizacija.²⁴⁹ Prvi sastanak Omladinskog parlamenta održan je 11. juna 2002. godine u Parlamentarnoj skupštini BiH, uz učešće 30 mladih iz cijele BiH i 12 predstavnika Parlamentarne skupštine BiH. Na sastanku je inicirano osmišljavanje *Rezolucije o mlađima u Bosni i Hercegovini*, što je Zastupnički dom prihvatio 16. jula 2002. godine. Naredni sastanci Omladinskog parlamenta održani su u julu 2002. i februaru 2003. Na drugom sastanku Parlamenta inicirano je osnivanje Radne grupe za omladinsku politiku. I u FBiH postoje pojedinačni primjeri formiranja komisija mladih ili mladih savjetnika u sklopu Gradskog vijeća (Sarajevo, Tuzla), ili pak stvaranja pozicije službenika za pitanja mladih.²⁵⁰

Centar civilnih inicijativa, u saradnji s Centrom za promociju civilnog društva, inicirao je 2005. godine projekat *Prava manjina u praksi u BiH*, koji će se implementirati na području cijele BiH, uz poseban fokus na opštinu Prnjavor, gdje živi više od 15 nacionalnih manjina, kako bi se manjinskim grupama omogućilo da imaju više uticaja na kreiranje svog položaja u društvu, unaprijedio zakonski okvir koji definiše položaj nacionalnih manjina u BiH i povećao stepen razumijevanja prava manjina kod većinskih grupa u BiH. Uprkos postojanju Zakona o nacionalnim manjinama, nužna su poboljšanja i samog zakona, kao i uskladivanje ostalih relevantnih zakona (npr. izbornog zakona) s ovim zakonom.

Gradani su posredstvom nevladinih organizacija bili u mogućnosti učestrovati i u pripremi i praćenju implementacije Srednjoročne razvojne strategije BiH,²⁵¹ iako je civilno društvo uključeno samo zato jer su ključne međunarodne interesne grupe to navele kao preduslov za podršku Vladi.²⁵²

²⁴⁴ Službeni glasnik RS br. 98/04.

²⁴⁵ OSRS, lična komunikacija, juni 2005. godine.

²⁴⁶ Ibid.

²⁴⁷ Jan Zlatan Kulenović, lična komunikacija, oktobar 2005. godine

²⁴⁸ Jan Zlatan Kulenović, lična komunikacija, oktobar 2005. godine

²⁴⁹ OIA, 2003a: 5.

²⁵⁰ OIA, 2002b: 8-9.

²⁵¹ CCI, 2004c; ICVA, 2004; UNDP et al., 2004; ICVA, 2002b.

²⁵² Young, 2002: 20.

Svrha pripreme ovog dokumenta bila je kreiranje okruženja povoljnog za strane finansijske investicije.²⁵³ U okviru Ureda koordinatora BiH za PRSP²⁵⁴ planiran je Fond za NVO kojem će se moći prijavljivati za finansiranje projekata u sklopu implementacije i monitoringa Razvojne strategije.²⁵⁵ Pozivi za podnošenje projekata trebalo je da budu objavljeni u septembru i oktobru 2004. godine, ali to se nije desilo ni u oktobru 2005. godine.²⁵⁶

Bez obzira na poduzete aktivnosti, rezultati nedavno provedenog istraživanja ukazuju da više od 80% različitih grupacija (odrasli građani, učenici, studenti) nije bilo upoznato s postojanjem Razvojne strategije BiH.²⁵⁷ Organizacije koje nadgledaju implementaciju Srednjoročne razvojne strategije smatraju da bi jedinica za monitoring i evaluaciju razvojne strategije «u narednom periodu implementacije strategije trebala obratiti više pažnje na stvarnu saradnju s razvojnim sektorima unutar civilnog društva, kako bi evaluacija implementacije strategije bila zasnovana na stvarnom uticaju implementiranih mera i aktivnosti na građanina BiH».²⁵⁸

U sferu interesa nevladinih organizacija sve više ulazi i nezavisno nadgledanje rada vlasti, kako bi se pratio eventualni napredak i aktivnosti vlasti usmjeravale u skladu s očekivanjima i potrebama građana, kao i zahtjevima regionalnih integrativnih procesa.²⁵⁹

11.5.2. Reforme na najnižem nivou upravljanja

(Vidjeti i 13.3., te 13.4. o saradnji vlade na lokalnom nivou s relevantnim partnerima, udruženjima i zajednicama.)

Rezultati postojećih istraživanja ukazuju da je saradnja nevladinog i vladinog sektora sve slabija što je viši nivo vlasti u pitanju (npr. kantonalni, entitetski ili državni nivo).²⁶⁰ Mnoge lokalne zajednice (općine/opštine) u BiH pokrenule su različite oblike saradnje na lokalnom nivou, a političari koji su aktivni u lokalnoj upravi smatraju saradnju sa NVO sektorom pozitivnom i neophodnom.²⁶¹ Tokom 2004. godine Fond otvoreno društvo BiH i BiH Program opštinskog razvoja (Intercooperation - IC) dodijelili su nagrade najboljim primjerima učešća građana u lokalnoj bh vlasti.²⁶² U devet odabralih opština²⁶³ poboljšani su mehanizmi učešća građana u izvođenju bitnih javnih radova (npr. uspostavljanju mreže asfaltiranih puteva), iniciran je program besplatne pravne pomoći i ured za prigovore građana, ili su poboljšani mehanizmi učešća građana u procesu donošenja odluka.

Prvu nagradu dobila je Opština Centar, Sarajevo.

Uprkos pravno nedorečenom sistemu, moguće je reformirati organ lokalne samouprave do nivoa funkcionalnog modela upravljanja sistemom kvaliteta kakav jamči i međunarodno verificirani Certifikat.²⁶⁴ Polazeći od pretpostavke da postojeće zakone treba u potpunosti primijeniti, a ne

²⁵³ ICVA, 2002b: 39.

²⁵⁴ Ovaj ured je u maju 2004. godine preimenovan u Ured za monitoring i implementaciju Srednjoročne razvojne strategije koji djeluje pri Jedinici za ekonomsko planiranje i implementaciju Srednjoročne razvojne strategije BiH – vidi <http://www.eppu.ba/#ojedinici>

²⁵⁵ Ejupović, u ICVA, 2004: 14.

²⁵⁶ Vidi www.eppu.ba

²⁵⁷ CCI, 2004c: 6.

²⁵⁸ ICVA, 2005: 1.

²⁵⁹ vidi npr. CPCD, 2003.

²⁶⁰ USAID BiH, 2004; OIA, 2003a: 9.

²⁶¹ Kotlo, 2005.

²⁶² CCI, 2004b.

²⁶³ Brčko, Usora, Petrovo, Istočno Novo Sarajevo, Domaljevac-Šamac, Bugojno, Sarajevo Novi Grad, Sarajevo Centar i Prnjavor.

²⁶⁴ Certifikat ISO (International Organisation for Standardisation – Međunarodna organizacija za standardizaciju).

samo kritizirati, općina Centar razvila je zavidan model direktne participacije gradana u donošenju odluka kroz mjesne zborove, potom model interesnog, a ne isključivo teritorijalnog principa lokalne inicijative.²⁶⁵

Gradani ove opštine još su tokom 2001. i 2002. godine kroz različite mehanizme imali uticaja na izradu novog statuta opštine koji je prihvaćen u martu 2002. godine.²⁶⁶ Konačni tekst statuta uključivao je 27 sugestija i prijedloga koji su bili rezultat javne rasprave. U opštini Domaljevac-Šamac postignute su inovacije na području pripreme opštinskog budžeta kroz sistem odlučivanja uz participaciju gradana po sistemu *odozdo-prema-gore*.²⁶⁷

U nekim opštinama je dogovaranje o okviru saradnje NVO i lokalnih vlasti predstavljalo strategiju koja je korištena za ostvarivanje formalizovanja učešća građanskog društva u javnim poslovima (npr. Grupa za praćenje unutar odžačkog NVO foruma i saradnja sa Opštinskim vijećem, kao i sličan primjer saradnje opštine i NVO foruma u Sanskom mostu).²⁶⁸ Opština Sanski Most imenovala je koordinatora za NVO, koji djeluje kao osoba za kontakte ispred vlasti, a opština je osigurala i prostor za Resursni centar NVO. Postoje primjeri sličnih inicijativa i u brojnim drugim opštinama (npr. Gradiška, Goražde, Mostar), ali oni još uvijek nisu zastupljeni u zvaničnim publikacijama.²⁶⁹

Početkom 2000-ih različiti nivoi vlasti počinju se pokazivati i kao sufinansijeri ili učesnici na provođenju projekata koje su finansirali međunarodni donatori.²⁷⁰ Lokalne vlasti i u RS i u FBiH postepeno unapređuju ne samo sredstva za podršku NVO-ima, nego i procese koje NVO-i trebaju ispoštovati za pristupanje tim sredstvima. Razvoj tih procesa (jasnije procedure, forme apliciranja, kriteriji za dodjelu sredstava), s konkretnim zahtjevima prema NVO-ima, dodatno doprinosi razvoju odgovornosti NVO-a.²⁷¹ Takvi primjeri još uvijek nisu rezultat osmišljene politike izmjene odnosa vladinog i nevladinog sektora na državnom nivou,²⁷² unatoč postojanju Srednjoročne razvojne strategije BiH i ulozi koju su i dva navedena i profitni sektor imali u pripremi ove strategije.

Bitno je napomenuti da, pored navedenih aktivnosti, ipak nedostaju inicijative koje bi omogućile širu i raznovrsniju političku participaciju građana kroz lični, vaninstitucionalni angažman, tj. inicijative koje bi zaista omogućile širu mobilizaciju i razvoj građanskog društva umjesto razvoja nevladinog sektora.²⁷³

²⁶⁵ Ljubiša Marković, bivši načelnik opštine Centar, u FES i FGT, 2004.

²⁶⁶ CCI, 2004b.

²⁶⁷ *Ibid.*

²⁶⁸ UNDP et al., 2004: 30.

²⁶⁹ Fadil Šero, lična komunikacija, oktobar 2005. godine.

²⁷⁰ ICVA, 2002a: 28.

²⁷¹ Dokument 6: Mišljenja praktičara iz RS, u FOS, BHAS i RSIS, 2005: 15.

²⁷² CPCD, 2001: 14.

²⁷³ Darko Brkan i Miodrag Živanović, lična komunikacija, oktobar 2005. godine.

Bibliografija:

Agencija Partner marketing. *Mišljenje građana BiH o štrajkovima* (neobjavljen). Septembar, 2002.

Agencija za statistiku BiH. *Gender Bosne i Hercegovine. Tematski bilten 03.* Sarajevo: Agencija za statistiku, 2005.

Andelić, N. *Bosna i Hercegovina između Tita i rata.* Prev. Ranko Mastilović. Beograd: Samizdat B92, 2005.

Arnautović, S. *Izbori u Bosni i Hercegovini 1990: Analiza izbornog procesa.* Sarajevo: Promocult, 1996.

A.T. «BiH treba samo jednog šefa države.» *Oslobodenje* 12.maj, 2005: 8

«Udar na multikulturalnost i multietničnost.» *Oslobodenje* 31.mart, 2005: 8

Babić, D. «Manjinska prava u FBiH: Diskriminacija na duge staze.» *Servis za kulturu manjinskih prava i međuetničku toleranciju* 6 (2000). <<http://www.mediaonline.ba/en/safax/bilten6.htm>>. (03.04.2005).

Bakšić-Muftić, Jasna. «Učešće žena u političkom i javnom životu Bosne i Hercegovine.» *Patchwork* br.1-2 (2003): 27-60.

Bi.G. «Počelo obilježavanje 100 godina sindikata u BiH.» *Nezavisne novine* 17. maj, 2005: 11.

Bećirbašić, B. «Koga briga za Cigane.» *Dani* 18.mart, 2005: 50-51.

BOSPO. «Studenti upoznati sa procesom izrade Strategije za smanjenje siromaštva u BiH.» *Visionist* 05. decembar, 2002.

CAI. «Povećava se mogućnost održavanja vanrednih izbora.» *Nezavisne novine* 07. februar, 2005: 37.

Centar Žena i društvo. *Gender analiza lokalnih izbora u BiH.* Sarajevo, 2005. (u štampi).

Gender centar Vlade Republike Srpske. *CEDAW Izvještaj* (radna verzija). Januar 2005., <<http://www.gc.vladars.net/tekstovi/CEDAW.pdf>> (04.06.2005.).

CCI - Centri civilnih inicijativa. *Zajednički konačni izvještaj o nadgledanju opštinskih izbora u BiH.* 1998. <<http://www.ccibh.org>>. (10.06.2005).

- *Konačni izvještaj: Opštinski izbori u BiH.* April, 2000. <<http://www.ccibh.org>>. (10.06.2005).
- *Konačni izvještaj: Gradansko nadgledanje izbora.* Opšti izbori 11. novembar 2000. BiH: decembar, 2000. <<http://www.ccibh.org>>. (10.06.2005).
- *Konačni izvještaj gradanskog nadgledanja opštih izbora u Bosni i Hercegovini,* decembar, 2002. <<http://www.ccibh.org>> (10.06.2005).
- *Standardna pravila o izjednačavanju mogućnosti osoba sa invaliditetom i Madridska deklaracija.* 2003. <<http://www.ccibh.org>>. (03.04.2005).
- *Učešće nevladinih organizacija u implementaciji i monitoringu razvojnih politika: identifikacija konkretnih slučajeva korupcije i kršenja ljudskih prava u oblasti obrazovanja u BiH.* Tuzla: CCI, 2004
- *Local Governance Best Practices in BiH.* 2004. <<http://www.ccibh.org>>. (03.04.2005).

- *Monitoring uticaja državnih politika unutar PRSP na lokalnom nivou* novembar. 2004. <<http://www.icva-bh.org/bos/publications.wbsp>>. (03.04.2005).

CPCD - Centar za promociju civilnog društva. *Nevladin sektor u BiH*. 2001. <<http://www.cpcd.net>>. (03.04.2005).

- *BiH: Prvih stotinu dana vlasti*. Sarajevo: CPCD, 2003.

- *Konferencija nevladinih organizacija BiH 2004: Dokumenti*. Sarajevo: CPCD, 2004.

Cook, Rebecca J. «Women's International Human Rights Law: The Way Forward.» *Human Rights Quarterly* 1993: 15 str. 230-261.

Čekrljija, Đ., Turjačanin, V.&Puhalo, S. *Društvene orijentacije mladih*. Banja Luka: Nacionalni institut za borbu protiv narkomanije, 2004.

Ćengić, R. «Niko nije insistirao na popuni Kluba Srba.» *Nezavisne novine* 24. decembar: 11, 2004.

Ćurak, N. *Dejtonski nacionalizam* Sarajevo: Buybook, 2004.

Džajić, A. (neobjavljeno). *Politički marketing stranaka Bosne i Hercegovine od 1997. do 2002. godine*, magistarska disertacija, Univerzitet u Sarajevu, Fakultet političkih nauka, 2004.

ERRC - European Roma Rights Centre. *Nekonstitutivni: Uskraćena prava Roma u post-genocidnoj BiH*. Državni izvještaj (2004). <<http://www.errc.org>>. (03.04.2005).

ESI - European Stability Initiative. *Lessons from Bosnia and Herzegovina: Travails of the European Raj*. 2002. <<http://www.esiweb.org>>. (05.06.2005).

- «After The Bonn Powers - Open Letter to Lord Ashdown.» 16. juli, 2003. <http://www.esiweb.org/docs/showdocument.php?document_ID=60>. (05.06.2005).

Fočo, S. «Nevladin sektor: stanje danas i perspektive.» u ICVA *Pogledi na NVO sektor u BiH*. str. 3-9. Sarajevo: ICVA, 2002.

Fondacija Friedrich Ebert (FES) i Forum građana Tuzle (FGT). *Reforma lokalne samouprave i uprave: participacija građana u lokalnoj samoupravi*. Izvještaj sa konferencije, 2004. <<http://www.fes-bih.com.ba/reforma-lokalne-uprave.htm>>. (03.04.2005).

Forum građana Tuzle. «Stanje i razvoj lokalne i regionalne samouprave u svjetlu demokratizacije odnosa u BiH.» Stenogram sa okruglog stola. Tuzla: 22. maj. 1998. <<http://www.forumtz.com/bos>>. (03.04.2005).

Forum građana Tuzle i Centar za zaštitu prava manjina. «Položaj manjina u BiH, s posebnim osvrtom na stanje i probleme pripadnika Roma.» Stenogram sa okruglog stola. Tuzla: 22. juni, 1998. <<http://www.forumtz.com/bos>>. (03.04.2005).

FOS, BHAS i RSIS. DfID-ovi Projekti - Radne i socijalne politike u Bosni i Hercegovini i Reformisanje sistema i struktura režima centralne i lokalne socijalne politike u Bosni i Hercegovini. *Kvalitativna studija 3: Zapošljavanje, pružanje socijalnih usluga i nevladin sektor - Status i perspektive za Bosnu i Hercegovinu*. Analiza i implikacije za politike. Sarajevo: maj, 2005.

Freedom House. *How Freedom is Won: From Civic Resistance to Durable Democracy*. 2004 (a)<<http://www.freedomhouse.org/research/specialreports/civictrens/countryreports.pdf>>. (10.06.2005).

- *Bosnia and Herzegovina: Freedom in the World 2004.* 2004(b). <<http://www.freedom-house.org/research/freeworld/2004/countryratings/bosnia.htm>>. (10.06. 2005).
- Freedom in the World 2005. <<http://www.freedomhouse.org/res/freeworld/2005>>. (10.06.2005).

Grgić, B. «Radnici gubili svijest zbog hladnoće i gladi.» *Nezavisne novine* 17. decembar, 2004: 9
 - «Okončan štrajk gladi u Leviti.» *Nezavisne novine* 21. decembar, 2004: 13

Helms, E.L. *Gendered visions of the Bosnian future: Women's activism and representation in post-war Bosnia and Herzegovina.* Doktorska disertacija. Pittsburg: University of Pittsburg, Faculty of Arts and Sciences, 2003. <<http://etd.library.pitt.edu/ETD/available/etd-08212003-114548/>>. (27.05.2005).

HSS (2005). «Saopćenje: Inicijativa za ocjenu ustavnosti Izbornog zakona BiH.» *Oslobodenje* 18. januar, 2005:3

IBHI - Nezavisni biro za humanitarna pitanja. *Lokalni NVO sektor u Bosni i Hercegovini: problemi, analize i preporuke.* Sarajevo: IBHI, 1998.

ICFTU - International Confederation of Free Trade Unions. *Bosnia-Herzegovina: Annual Survey of Violations of Trade Union Rights (2004).* <<http://www.icftu.org/survey2004.asp?Language=EN>>. (10.06.2005).

ICLN - Međunarodni centar za neprofitno pravo. «Preporuke sa okruglog stola o poreskom tretmanu nevladinih organizacija u BiH.» u *ICVA Pogledi na NVO sektor u BiH.* Sarajevo: ICVA, 2002: 60-66.

ICVA – International Council of Voluntary Agencies. «Istraživanje - Odnos NVO sektora u BiH i ostalih učesnika u razvoju.» u *ICVA Pogledi na NVO sektor u BiH.* Sarajevo: ICVA, 2002: 22-38

- «Model saradnje između vlade i nevladinih organizacija: Razvoj Strategije za smanjenje siromaštva u BiH», u ICVA Pogledi na NVO sektor u BiH: ICVA, 2002: 39-42
- *Izgradnja kapaciteta NVO u BiH.* Sarajevo: ICVA, 2003.
- *Ljudska prava u BiH: Monitoring ljudskih prava u okviru razvojne strategije BiH.* Izvještaj sa konferencije, 13. maj, 2004 . <www.icva-bh.org>. (03.04.2005).
- *Izvještaj NVO o toku implementacije Razvojne strategije BiH u oblasti obrazovanja, socijalne zaštite i okoliša:* mart 2004-decembar 2004. Sarajevo: ICVA, 2005.
- «Nezavisni monitoring NVO: Razvojna strategija BiH: Da li ispunjava predviđene rokove?» Izvještaj sa konferencije, 24. februar 2005. <www.icva-bh.org>. (03.04.2005).
- *Analiza: pregled broja i vrste registrovanih udruženja gradana, u The ICVA Directory of Humanitarian and Development Agencies in Bosnia and Herzegovina.* Sarajevo: ICVA, septembar: 11-20. 2005.

Izborna Komisija (2004), Izbori 2004 - odziv. <<http://qry.izbori.ba>>. (27.05.2005).

International IDEA. «Women in Politics: Beyond Numbers.» <<http://archive.idea.int/women/parl/>>. (04.05.2005).

Gender centar Vlade FBiH. *Izvještaj o primjeni Konvencije o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena u Federaciji BiH* Gender centar Vlade FBiH, mart 2004. godine

Helsinški komitet za ljudska prava BiH. *Izvještaj o stanju ljudskih prava (2004)* <<http://www.bh-hchr.org/Izvjestaji/izvj2004.htm>>. (maj 2005).

Global Rights: Partners for Justice i koalicija nevladinih organizacija BiH. *Izvještaj u sjeni CEDAW Komitetu UN-a Januar 2004.* <http://www.globalrights.org/site/DocServer/BiH_izvjes-taj_u_sjeni_CEDAW.pdf?docID=142>. (maj 2005).

Kaldor, M. «Civil society and accountability.» *Journal of human development.* 4(1) 2003: 5-27

Koalicija nevladinih organizacija «Raditi i uspjeti zajedno.» Sporazum o odnosima između Vijeća ministara Bosne i Hercegovine i nevladinog sektora u Bosni i Hercegovini - nacrt. Sarajevo: 2004.

Odbor koalicije «Raditi i uspjeti zajedno.» *Standardi kvaliteta usluga između Vijeća ministara Bosne i Hercegovine i nevladinog sektora u Bosni i Hercegovini.* Sarajevo: Odbor koalicije «Raditi i uspjeti zajedno.» juni 2004.

- *Kodeks ponašanja za nevladin sektor u Bosni i Hercegovini.* Sarajevo, Odbor koalicije «Raditi i uspjeti zajedno.» juni, 2004.

- *Strategija razvoja nevladinog sektora u Bosni i Hercegovini.* Sarajevo, Odbor koalicije «Raditi i uspjeti zajedno.» juni, 2004.

- *Istorija Koalicije.* Sarajevo, Odbor koalicije «Raditi i uspjeti zajedno.» juni, 2004.

David Weissbrodt et al. «Konvencija o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena.» u *Selected International Human Rights Instruments and Bibliography for Research on International Human Rights Law* Anderson Publishing (2001), str. 68-77

Kotlo, R. «Uloga nevladinih organizacija u izgradnji povjerenja i dobre vladavine u Mostaru.» mart, 2005. <www.soros.org.ba/images/vijesti/stipendisti/bos/konacni_rad_rebeka_kotlo.doc>. (10.06.2005).

Krsman, N. «Narodi ravnopravni samo na papiru.» *Nezavisne novine.* 6. april 2005: 3.

- «Državni službenici imenovani, ali ne rade.» *Nezavisne novine.* 14. oktobar, 2004: 10

Kulašin, R. (neobjavljeno) *Uticaj medija na opredjeljivanje birača Srednjobosanskog kantona na lokalnim izborima 2000. godine - studija slučaja.* Magistarska disertacija, Univerzitet u Sarajevu, Fakultet političkih nauka, 2000.

Ler-Sofronić, Nada. *Gender analiza Izbornog zakona BiH* Helsinški parlament građana Banja Luka, maj 2003. godine.

Mijatović, S. «Čapljinu kao Ukrajina: Za koga su glasali mrtvi Hrvati?» *Slobodna Bosna.* 2. decembar 2004: 30-31

- «Zašto SDA-ovac Čaušević ne želi smijeniti svog pomoćnika SDS-ovca Novakovića.» *Slobodna Bosna.* 10. mart, 2005: 6-7

Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH (MHRR BiH). *Strategija BiH za sprovedbu Aneksa VII Dejtonskog mirovnog sporazuma.* MHRR: Sarajevo, decembar 2002.

N.K. «Lokalni izbori u skladu s međunarodnim standardima.» *Nezavisne novine.* 4. oktobar: 2004: 6

OHR - Office of the High Representative for BiH. *HR's Reports to the UNSG: 23rd report by the High Representative for Implementation of the Peace Agreement to the Secretary-General of the United Nations - 8 May - 11 October, 2002.* OHR. 23 octobar, 2002. <www.ohr.int/other-doc/hr-reports/default.asp?content_id=28227>.

Omeragić, A., i S. Šeherćehajić. «Cementiranje etničkog čišćenja.» *Oslobodenje* 18. oktobar 2004: 8

Omerović, F. (neobjavljeno) *Medunarodna humanitarna saradnja Bosne i Hercegovine sa nevladinim organizacijama (1992-1997)* magistarska disertacija, Univerzitet u Sarajevu, Fakultet političkih nauka, 1999.

Omladinska informativna agencija (OIA). *Special Report on Youth Policy Development in BiH – Part I: Youth & Governance*, april, 2002. <www.oiabih.info>. (03.04.2005).

CEDAW Komitet. *Opšta preporuka br. 23 CEDAW Komiteta* (General Recommendation No. 23) <<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm.htm#recom23>>. (2.06.2005).

- *Special Report on the Development of Youth Policy in BiH - part 2: Governmental youth bodies - basic governmental mechanisms for the development of youth policy.* jun/jul, 2002. <www.oiabih.info> (03.04.2005).
- *Special Report on the Development of Youth Policy in BiH - part 3: Youth Sector in Bosnia-Herzegovina + Directory of Youth NGOs in B&H.* April, 2003. <www.oiabih.info>. (03.04.2005).
- From *SIROP 4 – Youth Policy Development at Local Level* August, 2003. <www.oiabih.info>. (03.04.2005.).

OSCE. «OSCE releases final results from Bosnia and Herzegovina elections.» press release, 2000. <<http://194.8.63.155/item/5590.html>>. (10.06.2005).

OSCE i ODIHR. *Bosnia and Herzegovina, elections 1998* 12-13. septembar, 1998. <http://www.osce.org/documents/odihr/1998/10/1201_en.pdf>. (10.06.2005).

- *Final report: Bosnia and Herzegovina, General Elections, 5 October 2002.* <http://www.osce.org/documents/odihr/2003/01/1188_en.pdf>. (10.06.2005).

Papić, Ž. «Opšta situacija u BiH i politike međunarodne podrške.» u Papić, Ž. (ur.) *Medunarodne politike podrške zemljama Jugoistočne Evrope: lekcije (ne)naučene u BiH*. Sarajevo: Müller, 2001: 17-37

- «Building Civil Society in Former Yugoslavia», Development Outreach, World Bank Institute, zima, 2002. <<http://www1.worldbank.org/devoutreach/winter02/article.asp?id=140>>. (27.05.2005).

Pekinška deklaracija prijevod Gender centra FBiH, 1995. <http://www.fgendersc.com.ba/txt_pekinskadeklaracija.doc>. (jun 2005).

Popović, V. «Parlament Federacije BiH dvije godine krši Ustav.» *Nezavisne novine* 29. novembar, 2004: 2

P. PR. «Zavidovićani uz svog sugrađanina.» *Oslobodenje* 19. maj, 2005: 22

Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH. *Prijedlog državnog izvještaja CEDAW Komitetu*. 2004. <<http://www.mhrr.gov.ba/PDF/CEDAWA-BA.pdf>>. (juni 2005.)

Reiner, M. «Borimo se za ista prava kao i prije 100 godina.» *Nezavisne novine* 30. april, 2005: 6a

- «Nezaposleno 70 odsto Roma u BiH.» *Nezavisne novine* 15. mart, 2005: 11

Roth, Brad R. «The CEDAW as a Collective Approach to Women's Rights.» *Michigan Journal of International Law* br. 24 (2002), str. 187-225.

SAFAX. «Romi u BiH: Karakter vlasti u BiH poguban za nacionalne manjine.» *Servis za kulturu manjinskih prava i meduetničku toleranciju*. 7. 2000. <<http://www.mediaonline.ba/en/safax/bilten7.htm>>. (03.03.2005).

Sali-Terzić, S. «Civilno društvo.» u Papić, Ž. (ur.) *Medunarodne politike podrške zemljama Jugoistočne Evrope: lekcije (ne)naučene u BiH*. Sarajevo: Müller, 2001: 177 - 194

Sekulić, A. «Rok istekao, institucije još nisu uspostavljene.» *Nezavisne novine* 11. maj, 2005: 6

SRNA. «Probleme u BiH prave konstitutivni narodi.» *Nezavisne novine* 26. april, 2005: 16

Svjetska banka i ECSSD. Bosna i Hercegovina: *Studija institucija lokalnog nivoa i društvenog kapitala* Juni, 2002. <http://www.esiweb.org/bridges/bosnia/WB_StudijaInstitucija.pdf>. (27.05.2005).

Terzić, A. «Iznimno mali odziv glasača na biralištima.» *Oslobodenje* 3. oktobar, 2004: 3

Tomić, Z. (neobjavljen) *Političko komuniciranje u izbornim kampanjama u postdejtonskoj Bosni i Hercegovini* Doktorska disertacija, Univerzitet u Sarajevu, Fakultet političkih nauka, 2004.

Udruženje izbornih zvaničnika u Bosni i Hercegovini. *Retrospective of elections: Election in Bosnia and Herzegovina from 1990 until today*. Technical Series No. 3/2003. <http://www.aeo-bih.com.ba/tech_series3.htm>. (13.09.2005).

Ujedinjeni narodi. *Standardna pravila o izjednačavanju mogućnosti osoba sa invaliditetom i Madridska deklaracija*. Ujedinjeni narodi: 1993. (bh. verzija: CCI, 2003, Tuzla: CCI)

UNDP. *Izvještaj o humanom razvoju - milenijumski razvojni ciljevi* - BiH 2003 UNDP:2003. <http://www.esiweb.org/bridges/bosnia/UNDP_HumanRazvoj2003.pdf>. (27.05.2005).

UNDP, UNHCHR i MHHR BiH. *Sažeti izvještaj o stanju ljudskih prava u BiH općinama/opština*. 2004. <<http://rmap.undp.ba/?PID=3&RID=14>>. (07.05.2005).

UNV. *Volunteering in Bosnia and Herzegovina* Novembar, 2002. <http://www.worldvolunteer-web.org/dynamic/infobase/pdf/2003/03_04_15_BIH_volunteerism.pdf>. (10.06. 2005).

USAID BiH. *Final report: Civil society assessment in Bosnia and Herzegovina* November, 2004.

Vijeće Evrope. *Evropska povelja o lokalnoj samoupravi* Strazbur: 15. oktobar 1985. bh. verzija <<http://www.forumtz.com/bos/dokumenti.htm>>. (03.04.2005).

Weissbrodt, D. et al. *Selected International Human Rights Instruments and Bibliography for Research on International Human Rights Law* Anderson Publishing, 2001.

Young, M. «Kao vjetar: perspektive i izazovi nevladinog sektora u Bosni i Hercegovini.» u *ICVA Pogledi na NVO sektor u BiH* Sarajevo: ICVA, 2002. str. 15-21

Živanović, M. «Nevladine organizacije kao faktor oblikovanja javnog mnjenja.» u *ICVA Pogledi na NVO sektor u BiH* Sarajevo: ICVA, 2002. str. 10 - 14

Zakoni

Ustav Bosne i Hercegovine

Ustav Federacije Bosne i Hercegovine

Ustav Republike Srpske

Statut Distrikta Brčko

Izborni zakon Bosne i Hercegovine *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br.23/01.

Krivični zakon Bosne i Hercegovine *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 37/03.

Krivični zakon Federacije Bosne i Hercegovine *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine* br. 36/03.

Krivični zakon Republike Srpske *Službeni glasnik Republike Srpske* br. 49/03.

Zakon o administrativnoj službi u upravi Republike Srpske *Službeni glasnik Republike Srpske* br. 16/02 i 38/03.

Zakon o državnoj službi BiH *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br.19/02.

Zakon o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine* br. 29/03.

Zakon o omladinskom organizovanju *Službeni glasnik Republike Srpske* br. 98/04

Zakon o radu Federacije Bosne i Hercegovine *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine* br. 43/99.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o radu Federacije Bosne i Hercegovine *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine* br. 32/00.

Zakon o radu Republike Srpske *Službeni glasnik Republike Srpske* br.38/00.

Zakon o ravnopravnosti spolova u Bosni i Hercegovini *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 16/03.

Zakon o udruženjima i fondacijama BiH *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 32/01.

Zakon o udruženjima i fondacijama FBiH *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine* br. 45/02.

Zakon o udruženjima i fondacijama RS *Službeni glasnik Republike Srpske* br. 52/01.

Zakon o Visokom sudsakom i tužilačkom vijeću *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 25/04.

Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 12/03.

Web stranice

UN Division for the Advancement of Women. <<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/>>. (22.05.2005).

* Zahvalnost na vrijednim sugestijama i komentarima na nacrt rada dugujem (abecednim redom) Darku Brkanu (koordinator, Kampanja za prigovor savjeti BiH), Svetlani Đurković (direktorica, QBiH), Jasminu Imamoviću (načelnik Opštine Tuzla), Janu Zlatanu Kulenoviću (izvršni direktor OIA BiH), Ljubiši Markoviću (bivši načelnik Opštine Centar, Sarajevo), Zlatanu Orhanoviću (izvršni direktor, CCI BiH), Dr. Žarku Papiću (izvršni direktor IBHI BiH), Fadilu Šeri (izvršni direktor CPCD), Vesni Vukmanić (izvršna direktorica, ICVA) i prof. Miodragu Živanoviću (Filozofski Fakultet, Univerzitet u Banjoj Luci)

** Veliku zahvalnost na vrijednim komentarima na nacrt teksta izražavam Sevimi Sali-Terzić (pravna savjetnica, Ustavni sud BiH), Nuni Zvizdić (projekt koordinatorica, UG Žene Ženama Sarajevo), te Lidiji Živanović (izvršna direktorica, Helsinški parlament gradana Banja Luka). Posebnu zahvalnost na bitnim sugestijama i ustupljenim podacima dugujem dr. Nadi Ler - Sofronić (izvršna direktorica, Centar Žena i društvo iz Sarajeva).

12. Pristupačnost i osjetljivost vlasti*

Da li vlada reaguje na probleme svojih građana?

Autor: Rebeka Kotlo¹ i Edin Hodžić²

I2.1. Koliko su otvorene i sistematicne procedure za javne konsultacije o vladinoj politici i zakonskim propisima, i koliko ravnopravan pristup vladi imaju relevantne interesne grupe?

I2.1.1 Zakoni

Iako normativni dio Ustava Bosne i Hercegovine ne sadrži eksplizitnu odredbu o oblicima neposredne demokratije, Medunarodnim paktom o gradanskim i političkim pravima, te Fakultativnim protokolom uz Pakt, a koji čine sastavni dio Ustava BiH, regulisani su pravo i mogućnost svakog građanina da bez diskriminacije i nerazumnih ograničenja učestvuje u vođenju javnih poslova, bilo direktno ili preko svojih izabralih predstavnika.³ Prema tome, ustavni sistem BiH na indirektan način utvrđuje osnove za zakonodavno regulisanje oblika neposredne demokratije na nivou države BiH. Ni Ustav FBiH u svom normativnom dijelu ne sadrži odredbe o oblicima neposredne demokratije, ali navedeni dio Pakta o gradanskim i političkim pravima relevantan je i za ovaj nivo organizacije vlasti, budući da je Pakt inkorporiran i u Ustav FBiH. U skladu sa načelom ustavnosti i zakonitosti, ovaj međunarodni instrument o ljudskim pravima primjenjuje se i u Republici Srpskoj, iako ne predstavlja dio Ustava. Pored toga, u Ustavu Republike Srpske regulisano je da Narodna skupština može odlučiti da o pojedinim pitanjima iz svoje nadležnosti odluku doneše nakon izjašnjavanja građana na referendumu.⁴

Oblici neposredne demokratije - neposrednog učešća građana u lokalnoj samoupravi - regulisani su i novim Zakonom o lokalnoj samoupravi Republike Srpske,⁵ (ranijim) Zakonom o osnovama lokalne samouprave Federacije Bosne i Hercegovine⁶ i Zakonom o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine,⁷ a javne rasprave, javne konsultacije i/ili mogućnost i pravo podnošenja inicijativa za donošenje zakona uređene su: Poslovnikom o radu Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine,⁸ Poslovnikom Narodne skupštine Republike Srpske,⁹ Poslovnikom o radu Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine¹⁰ i Poslovnikom Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine BiH.¹¹

¹ Rebek Kotlo autor je sekcija 12.1, 12.3, 12.4 i 12.5.

² Edin Hodžić autor je sekcije 12.2, a pomogao je i pri pisanju sekcije 12.5.

³ Medunarodni akt o gradanskim i političkim pravima (1966), član 25. st. 1.

⁴ Vidjeti šire: Nurko Pobrić, *Ustavno pravo*, Slovo, Mostar, 2000.

⁵ Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske, *Službeni glasnik Republike Srpske* br. 35/99, 101/04 i 42/05 (stupio na snagu 1.1.2005), član 98. i 99.

⁶ Zakon o osnovama lokalne samouprave Federacije Bosne i Hercegovine, *Službene novine Federacije BiH* br. 6/95.

⁷ Nacrt Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine prihvaćen je od Predstavničkog doma Parlamenta FBiH 17. januara., a od Doma naroda Parlamenta FBiH 15. marta 2005. godine. Javna rasprava o Nacrtu Zakona je okončana i Nacrt je sada u daljoj proceduri.

⁸ Poslovnik o radu Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine (od 28. maja 2003), član 151. i 152, Parlament Federacije Bosne i Hercegovine, Dom naroda, Sarajevo, oktobar 2003, http://www.parlament.fbih.gov.ba/bos/dom_naroda/poslovnik/pdf/1.pdf, 25. juli 2005.

⁹ Poslovnik Narodne skupštine Republike Srpske (prečišćeni tekst), *Službeni glasnik Republike Srpske* br. 50/01 i 108/04, član 182, 183, 199, 200. i 201.

¹⁰ Poslovnik o radu Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 53/00, član 76, 77, 85. i 86.

¹¹ Poslovnik Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 48/00, član 82.

Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske reguliše da, u interesu lokalnog stanovništva, jedinice lokalne samouprave razvijaju odgovarajuće oblike direktnog učešća građana, kao što su referendum, zbor građana, gradanska inicijativa, mjesna zajednica, paneli građana, šeme prijedloga - sati građana u skupštinama opština i drugi oblici koji nisu izričito zabranjeni zakonom.

Pored toga, prema Ustavu Republike Srpske,¹² građani imaju pravo da javno iznose mišljenje o radu državnih organa i drugih organa i organizacija, da im podnose predstavke, peticije i prijedloge, te da na njih dobiju odgovor. Niko ne može biti pozvan na odgovornost niti trpjeti druge štetne posljedice zbog javno izraženog mišljenja o radu državnih organa ili stavova iznesenih u predstavci, peticiji i prijedlogu, osim ako je time učinio krivično djelo.

Poslovnik o radu Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH propisuje da se uz prijedlog zakona, koji može iznijeti svaki poslanik, komisija Doma, Zastupnički dom, kao i Predsjedništvo BiH i Vijeće ministara, u okviru njihovog djelokruga, dostavlja i obrazloženje, koje, pored ostalog, sadrži i informacije o načinu vođenja javne rasprave, pod uslovom da je u konkretnom slučaju javna rasprava predviđena i obavljena. Javno saslušanje o predloženom zakonu može uključivati različite subjekte: zainteresovana tijela, stručne institucije i pojedince. Pozvani akteri mogu izraziti svoje mišljenje o pitanjima u vezi s predloženim zakonom, te podnijeti na uvid odgovarajuće radeove i druge materijale.¹³

Poslovnik Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine BiH navodi da se uz prijedlog zakona dostavlja obrazloženje koje, pored ostalog, sadrži i mišljenja institucija i organizacija koje su konsultovane tokom izrade prijedloga.¹⁴

Poslovnik o radu Doma naroda Parlamenta Federacije BiH određuje da inicijativu za donošenje zakona mogu pokrenuti privredna društva, privredne komore i opšta udruženja i zajednice, političke organizacije, udruženja građana i građani. Inicijativa se dostavlja predsjedavajućem Domu naroda, prethodno je razmatra Zakonodavno-pravna komisija i odgovarajuće radno tijelo Domu naroda, nakon čega se donosi zaključak o prihvatanju ili neprihvatanju inicijative, o čemu se obavještava i njen podnositelj.¹⁵

Poslovnik Narodne skupštine Republike Srpske reguliše da pravo predlaganja zakona, drugih propisa i opštih akata imaju narodni poslanici, predsjednik Republike, Vlada, kao i najmanje tri hiljade birača. Inicijativu za donošenje zakona i drugih akata iz nadležnosti Narodne skupštine mogu dati skupštine opština, preduzeća, druge organizacije, političke organizacije, udruženja i građani, a o stavovima zakonodavnog tijela iznesenim povodom inicijative obavještava se i prvobitni podnositelj. Narodna skupština može odlučiti da se nacrt zakona, nakon završenog razmatranja, stavi na javnu raspravu, ukoliko je zakon od posebnog značaja za građane i ako je neophodno da se konsultuju zainteresovani organi, organizacije, naučne i stručne institucije. Potom se donosi zaključak kojim se određuje način objavljivanja nacrta i propisuje rok za provođenje javne rasprave, što se objavljuje uz nacrt predloženog zakona. Izveštaj o rezultatima javne rasprave, koji sadrži mišljenja i prijedloge iznesene u javnoj raspravi, dostavlja se Narodnoj skupštini uz prijedlog zakona.¹⁶

¹² *Ustav Republike Srpske*, član 32.

¹³ Poslovnik o radu Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 53/00, član 76, 77, 85. i 86.

¹⁴ Poslovnik Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 48/00, član 82.

¹⁵ Poslovnik o radu Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine (od 28. maja 2003), član 151. i 152, Parlament Federacije Bosne i Hercegovine, Dom naroda, Sarajevo, oktobar 2003, http://www.parlamentbih.gov.ba/bos/dom_naroda/poslovnik/pdf/1.pdf, 25. juli 2005.

¹⁶ Poslovnik Narodne skupštine Republike Srpske (prečišćeni tekst), *Službeni glasnik Republike Srpske* br. 50/01 i 108/04, član 182, 183, 199, 200. i 201.

I2.1.2. Implementacija: Pozitivni i negativni indikatori

Pozitivni indikatori

Svakako pozitivan primjer jeste zaključak Parlamenta Federacije BiH da se o usvojenom Nacrту Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine obavi javna rasprava, koja će se realizovati u saradnji s Odjelom za demokratizaciju Misije OSCE u BiH, u trajanju od 90 dana. Ovim se daje mogućnost građanima da u skladu s demokratskim principima izraze svoje poglede, mišljenja, ideje i stavove u vezi s ponudenim rješenjima. Nacrt Zakona objavljen je i u svim najtiražnijim dnevnim listovima s područja FBiH, kako bi se građani i drugi subjekti blagovremeno upoznali sa njegovim sadržajem.

Bitno je istaći da je u procesu izrade Nacrta Zakona Komisija Predstavničkog doma Parlamenta Federacije BiH za lokalnu samoupravu, kao predlagač Zakona, sarađivala s predstvincima međunarodnih organizacija (OHR, OSCE, USAID, Vijeće Evrope), kao i sa nevladinim organizacijama (CCI - Centri civilnih inicijativa i Centar za promociju civilnog društva), koji su u prethodnim raspravama prikupili mišljenja, prijedloge i stavove građana, od kojih je jedan broj ugrađen u postojeća rješenja Nacrta Zakona.¹⁷

Značajno je učešće nevladinih organizacija i u programu Razvoj strategije za smanjenje siromaštva u BiH, potom u kampanji za direktni izbor načelnika u FBiH, kao i u inicijativi za formiranje vijeća roditelja u školama, u procesu donošenja Zakona o ravnopravnosti polova, te u još nekim aktivnostima na kreiranju i provođenju politike u različitim oblastima.¹⁸

Jedan od pozitivnih primjera građanskog angažmana kroz udruženja gradana (nevladine organizacije) u kreiranju i provođenju javnih politika jeste učešće NVO-a u izradi i monitoringu Razvojne strategije za BiH, posebno u oblasti obrazovanja, okoliša i socijalne zaštite. U Izvještaju NVO-a angažovanih na monitoringu provođenja dogovorenih mjera i obaveza iz Razvojne strategije BiH,¹⁹ pored ostalog, date su procjene, kritike i preporuke za poboljšanje stanja u navedenim oblastima.

Na sjednici Vlade BiH (Vijeća ministara, *op.a*) na kojoj je raspravljano o politici nezapošljavanja i siromaštву u BiH, dogovoreno je formiranje krznog Ekonomsko-socijalnog vijeća na nivou države. Vijeće će osnovati Konfederacija Sindikata BiH,²⁰ Vijeće ministara i Udruženje poslodavaca BiH. Te organizacije pozivaju da im se u tome pridruže i Udruženje nezaposlenih, Udruženje poljoprivrednika i sve organizacije koje se konkretnim mjerama žele boriti za bolje socijalno-ekonomsko stanje u državi. Tim stručnjaka tih organizacija će, na temelju ekonomske platforme Vijeće ministara, izraditi program rada ovog Vijeća.²¹

Negativni indikatori

Pored svih pokušaja da se unaprijedi uloga građana u demokratskom BiH društvu, i od strane domaćih vlasti i od strane međunarodne zajednice, građani još uvijek svoja mišljenja i stavove mogu iznijeti vrlo rijetko i gotovo je sigurno da za ta mišljenja neće dobiti povratnu informaciju od predstavnika vlasti.²²

¹⁷ <http://www.parlamentbih.gov.ba/bos/parlament/info/saopcenja.html>, 25. juli 2005.

¹⁸ Vidjeti šire: Sekcija 11.1. – 11.5.

¹⁹ Izvještaj nevladinih organizacija o toku implementacije Razvojne strategije BiH u oblasti obrazovanja, socijalne zaštite i okoliša, mart 2004–decembar 2004, ICVA, www.icva-bh.org/bos/publications.wbsp, 20. juli 2005.

²⁰ Konfederacija sindikata BiH nastala je spajanjem Saveza samostalnih sindikata BiH i Saveza sindikata RS 2005. godine.

²¹ <http://www.ntvhayat.com/home/vijesti/index.php?sta=3&pid=22326>, 30. septembar 2005.

²² Izjava sa press konferencije Centara civilnih inicijativa (CCI) u Sarajevu, prilikom predstavljanja Izvještaja o stanju učešća građana u procesima donošenja odluka u BiH, a u sklopu obilježavanja sedmice učešća građana, Sarajevo, 28. septembra 2005, <http://www.ccibh.org/main.php>, 30. septembra 2005.

Da bi se građani mogli uopšte angažovati na razmatranju, učešću u kreiranju i provođenju vladine politike i legislative, oni, prije svega, moraju biti dovoljno informisani. U tom pogledu, međutim, situacija u BiH je daleko od povoljne:

Vlada Bosne i Hercegovine radi bez solidne baze informacija o onome što se dešava u društvu. Tvorcima politike su potrebne informacije o društvu da bi pravili efikasne izbore politike. U isto vrijeme građanima su potrebne informacije o radu vlasti, da bi ih mogli držati odgovornim za njihove poteze ... Nedostatak informacija u BiH prije svega znak je pasivnosti vlasti i slabosti politika interesnih grupa.²³

Istraživanje Transparency Internationala,²⁴ obavljeno 2004. godine, o provođenju Zakona o slobodi pristupa informacijama u BiH, koji utvrđuje jasne obaveze organa vlasti u BiH, nije ukazalo na značajnije pomake u odnosu na april 2003. Na zahtjev za dobivanje informacije odgovorilo je samo 54% javnih organa u zakonski predviđenom roku od 15 dana, 2% manje nego 2003. godine. Nakon ponovnog kontaktiranja, još 11% javnih organa je odgovorilo na zahtjev, što čini ukupno 65%.

Pitanjem koliko građani zaista prate rad vlade i učestvuju u kreiranju i provođenju vladine politike i legislative bavila se i Studija sistema nacionalnog integriteta za Bosnu i Hercegovinu za 2004. godinu Transparency Internationala,²⁵ gdje je navedeno da odredene grupe građana, odnosno nevladine organizacije, prisustvuju sjednicama parlamenta, dok se o radu izvršne vlasti građani informišu naknadno, putem konferencija za štampu, te da su u pogledu nadgledanja rezultata, odnosno efekata rada zakonodavne i izvršne vlasti, aktivni jedino pojedinci i grupe građana s konkretnim interesom (npr. sindikati u vezi s kolektivnim ugovorom i obavezama koje iz njega proizlaze, kao i ostali korisnici budžetskih sredstava).

U Studiji se također navodi da «opisani slučajevi predstavljaju izvjestan pokret, tj. napor osoba koje se više interesuju za krajnje rezultate, odnosno stepen dobivenih prihoda, nego za kvalitet procesa odlučivanja». Bitno je istaći odsustvo ili jako mali broj organizacija i građanskih grupa koje sistematski nadgledaju rad vlasti prateći njen rad kako u proceduralnom tako u smislu kvaliteta ponudenih rješenja.

Ukratko, postoji izvjestan nivo praćenja rada vlasti koji je za sada više fokusiran na krajnje rezultate, a manje na analizu, unapređenje i usvajanje kvalitetnih upravljačkih rješenja, odnosno procesa, koji će u dugoročnjem i jasnije artikulisanom smislu voditi povećanju efikasnosti rada vlasti i smanjenju korupcije.²⁶

U praksi, građanske grupe i pojedinci - iako im to pozitivna zakonska regulativa omogućava - ne koriste često pravo da podnose komentare i daju prijedloge na nacrte zakona. Ipak, prema podacima s opštinskog nivoa, u posljednje vrijeme to se dešava nešto redovnije, no na višim nivoima ta praksa je i dalje rijetka.²⁷ Mnoge važne socijalne grupe, posebno siromašno i ruralno stanovništvo, nemaju velike mogućnosti da utiču na formulisanje javnih politika i praksi vlade.²⁸

²³ Procjene upravljanja u Bosni i Hercegovini, Evropska inicijativa za stabilnost, Berlin-Sarajevo, 2004., http://www.esiweb.org/pdf/esi_documnett_id_64.pdf, str. 7-8.

²⁴ Transparency International, Koalicija protiv korupcije, izvještaj za medije za 2004. godinu, str. 3.

²⁵ Vidjeti šire: Transparency International, Studija sistema nacionalnog integriteta za Bosnu i Hercegovinu za 2004. godinu, str. 182-183.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Procjene upravljanja u Bosni i Hercegovini, Evropska inicijativa za stabilnost, Berlin-Sarajevo, 2004., http://www.esiweb.org/pdf/esi_documnett_id_64.pdf, str. 5.

U istom kontekstu, važno je istaći da su u BiH:

...još uvijek mali znakovi aktivnog političkog učešća od strane novih grupa kao što su vlasnici malih preduzeća, ili tradicionalno marginalne grupe kao što su privatni poljoprivrednici, ili iz drugih kombinacija poreskih obveznika ili korisnika javnih službi. Pasivnost javnih institucija može se prevazići samo kroz javne pritiske koje takve grupe izvrše na političke procese.²⁹

U bosanskohercegovačkoj javnosti štrajk se uveliko smatra dominantnim, ako ne i jedinim sredstvom borbe za ostvarivanje prava radnika. Prema rezultatima istraživanja,³⁰ građani Republike Srpske, njih nešto više od polovine (57,2 %), slažu se da je štrajk jedini način da se radnici izbore za svoja prava, dok u Federaciji BiH isti stav prema štrajku ima više od dviće trećine građana (67,1%). Stoga se često pribjegava raznim protestima protiv rada vlasti i različitim oblicima iskazivanja *gradanske neposlušnosti*: štrajkovi, okupacija zgrada, blokiranje saobraćajnica itd.³¹

U BiH pred radnicima stoje praktične prepreke koje im onemogućavaju da dostave pritužbe na poslodavce; te prepreke podrazumijevaju visoku stopu nezaposlenosti, opterećenost sudova velikim brojem neriješenih predmeta, te veliki broj radnika koji rade u sivoj ekonomiji. Zbog toga nije jaka zaštita od osvete nad radnicima zbog njihovih sindikalnih aktivnosti.³²

Kolektivno pregovaranje je osigurano Zakonom o radnim odnosima u RS i opsežnim ugovorom o kolektivnom pregovaranju u Federaciji BiH; međutim, kolektivno pregovaranje ne predstavlja oblik direktnih, dobrovoljnih pregovora. Sporazumi o kolektivnom pregovaranju uglavnom se primjenjuju kao ugovori o radu između Vlade i radnika u javnom sektoru. U Federaciji nema sporazuma o kolektivnom pregovaranju između privatnih poslodavaca i sindikata. U RS se opšti sporazum o kolektivnom pregovaranju odnosi na sve radnike i o njemu se pregovara sa sindikatima, vladom i poslodavcima. Ovaj opšti sporazum se odnosi na privatna preduzeća bez obzira da li su radnici u sindikatu ili ne. U Distriktu Brčko je, prema Zakonu o radu, potreбно donijeti poseban zakon o kolektivnom pregovaranju; međutim, on još nije izglasан, pa stoga radnici nemaju pravo na kolektivno pregovaranje.³³

I2.2. Koliko su izabrani predstavnici dostupni svojim biračima?

I2.2.1. Zakoni

Prema modelu koji je razvio OECD, postoje tri osnovna nivoa komunikacije predstavnika vlasti s građanima: model informacije (koji karakteriše jednosmjerna komunikacija na relaciji vlast–građani i koji se svodi na puko traženje informacija o aktivnostima državnih organa i institucija); model konsultacije (dvosmjerna komunikacija građana i izabralih predstavnika, koju karakterišu tehnike kao što su ispitivanje javnog mnjenja ili otvaranje prostora građanima za davanje komentara na nacrte zakonskih akata); te model aktivnog učešća (koji podrazumijeva značajnu ulogu građana u fazama predlaganja i donošenja odluka i koji se bazira na istinskom partnerstvu građana i predstavnika vlasti na različitim nivoima).³⁴

²⁹ *Ibid.*, str. 9.

³⁰ Istraživanje javnog mnjenja, Agencija Partner marketing iz Banje Luke, septembar 2002, neobjavljeno.

³¹ Vidjeti šire: Sekcija 11.2.4.

³² Vidjeti: United States Embassy, Highlights, Izvještaj o stanju ljudskih prava u pojedinim zemljama - 2004., u izdanju Biroa za demokratiju, Ljudska prava i rad, 28. februar 2005, str. 24. www.usembassy.ba/highlights/2005/bh/050307b0.htm, 18. avgust 2005.

³³ United States Embassy, Highlights, Izvještaj o stanju ljudskih prava u pojedinim zemljama - 2004., u izdanju Biroa za demokratiju, Ljudska prava i rad, 28. februar 2005, www.usembassy.ba/highlights/2005/bh/050307b0.htm, 18. avgust 2005.

³⁴ U Stephen Coleman and John Götze, «Bowling Together: Online Public Engagement in Policy Deliberation», Hansard Society, dostupno na: <http://bowlingtogether.net/bowlingtogether.pdf> (15. maj 2005).

Činjenica da je - unatoč dosta otvorenom institucionalno-pravnom okviru - praksa komunikacije vlasti u BiH s građanima još uvijek u rudimentarnom stadiju, te da se određeni pomaci ostvaruju tek na prva dva pomenuta nivoa, ukazuje na opštu atmosferu u kojoj se gradi odnos izabranih predstavnika i onih koji su ih birali. Naime, opšti sistemsko-proceduralni okvir komunikacije predstavničkih tijela u BiH sa građanima, opisan u prethodnoj sekciji (12.1), svakako bitno određuje i uslove u kojima se odvija neposredna komunikacija izabranih predstavnika s njihovim biračima. Stoga ne iznenaduje činjenica da obaveze izabranih predstavnika u smislu osiguravanja potrebnih mehanizama direktnе komunikacije i ostvarivanja te komunikacije s građanima nisu regulisane pravnim propisima Bosne i Hercegovine. Drugim riječima, ni odgovarajući zakoni, niti poslovni predstavnički tijela na svim nivoima, ne sadrže odredbe kojima se ovo pitanje ureduje.

Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske,³⁵ koji je nedavno stupio na snagu, jedini je akt koji konkretno reguliše pitanje osiguravanja minimalne infrastrukture za komunikaciju s građanima. Naime, članom 24 ovog zakona propisano je da «opština obezbjeđuje prostor i uslove za rad poslaničke kancelarije za sve poslanike izabrane sa svog područja, u Narodnu skupštinu Republike Srpske i Parlamentarnu skupštinu Bosne i Hercegovine». Ovo rješenje, iako formalnog karaktera i bez jasnih smjernica o obavezama poslanika na svim nivoima da se u određenom kapacitetu stave na raspolažanje onima koji su ih birali, ipak predstavlja važan iskorak u ostvarivanju sistema interakcije između izabranih predstavnika i građana.

Nacrt Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH, koji je trenutno u parlamentarnoj proceduri, nažalost, ne predviđa slično rješenje.

12.2.2. Implementacija i glavni indikatori

U Bosni i Hercegovini, generalno govoreći, praksa komuniciranja građana s izabranim predstavnicima nije institucionalizovana. Uzroci takvog stanja su svakako brojni, ali naročitu pažnju zaslužuju nedovoljna uređenost sistemskih procedura koje bi omogućile takvu komunikaciju i nedostatak odgovarajuće infrastrukture u predstavničkim tijelima, nedovoljno razvijena participativna kultura (vidi sekciju 12.1) i značajno odsustvo interesovanja građana za javne poslove u periodu između izbora,³⁶ nedostatak snažnijeg pritiska javnosti u smislu institucionalnog rješavanja ovog pitanja, ali i nizak nivo povjerenja građana u institucije sistema (vidi sekciju 12.4).

Zastupnici u Parlamentarnoj skupštini BiH, čak ni oni sa statusom profesionalnih zastupnika, nemaju svoje zasebne kancelarije. Prema Poslovniku Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH,³⁷ Komisija za administrativne poslove odlučuje o načinu raspodjele raspoloživih kapaciteta i stvaranju administrativnih, tehničkih i drugih uslova za rad klubova zastupnika u tom domu Parlamenta BiH.³⁸ Poslovnikom je utvrđeno da klub zastupnika mogu formirati najmanje tri zastupnika, pri čemu i tzv. mješoviti i klubovi koje čine predstavnici izabrani s jedne izborne liste, imaju jednak prava i obaveze. Klubovi zastupnika imaju svoje prostorije, u kojima, pored tehničkih sekretara, rade i profesionalni zastupnici konkretnog kluba. Ipak, u okviru aktivnosti ureda klubova komunikacija s građanima nije predviđena, tako da se takvi kontakti ostvaruju putem stranačkih ureda u sredinama iz kojih zastupnici dolaze.³⁹

Situacija je ista i u Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH, u kojem su delegati organizirani u klubove naroda (tri kluba sa po pet delegata).

³⁵ Službeni glasnik RS br. 35/99, 101/04 i 42/05.

³⁶ Intervju sa predstavnikom CCI, 20. maj 2005.

³⁷ Službeni glasnik BiH br. 48/00.

³⁸ Poslovnik Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH, čl. 17.

³⁹ Odjel za odnose s javnošću Parlamentarne skupštine BiH, lična komunikacija, maj 2005.

Parlamentarna skupština BiH ima dobro uređenu i informativnu web stranicu, koja sadrži informacije o svim zastupnicima, odnosno delegatima, i njihove biografije. Pored toga, jedino na ovom nivou zakonodavne vlasti svaki zastupnik/delegat ima svoju zasebnu službenu e-mail adresu putem koje se može ostvariti direktni kontakt.

Poslovnik Predstavničkog doma Parlamenta Federacije BiH⁴⁰ u čl. 25 utvrđuje da će se klubovima zastupnika, u skladu sa mogućnostima ovog doma, osigurati prostorije i druga sredstva neophodna za njihov rad. U praksi, međutim, fleksibilna formulacija ove odredbe dovela je do toga da samo partie s većim brojem zastupnika imaju kancelarije, putem kojih se komunikacija s građanima i drugim zainteresiranim subjektima uglavnom i odvija. Situacija u Domu naroda Parlamenta FBiH je nešto povoljnija, budući da se, prema Ustavu Bosne i Hercegovine, članovi ovog doma biraju iz kantonalnih skupština, u kojima je infrastruktura za rad poslanika i njihovu eksternu komunikaciju uopšteno bolje razvijena.⁴¹ Parlament Federacije ima web stranicu, ali zastupnici/delegati nemaju zasebne e-mail adrese.

Ni u Narodnoj Skupštini Republike Srpske poslanici nemaju svoje kancelarije. U skladu sa čl. 87 Poslovnika Narodne Skupštine RS,⁴² svaki klub poslanika⁴³ ima svoju kancelariju s punom infrastrukturom za ostvarivanje eksterne komunikacije. Međutim, u odsustvu propisa na nivou Narodne Skupštine, pitanje komunikacije s građanima u cijelosti je prepusteno planovima rada poslaničkih klubova. Narodna Skupština RS ima web stranicu, ali elektronska komunikacija se odvija putem kancelarija klubova poslanika, budući da narodni poslanici nemaju zasebne službene e-mail adrese.⁴⁴

Ne postoje podaci o zvaničnim inicijativama na nivou zakonodavnih tijela Bosne i Hercegovine i njenih entiteta, koje bi razvijale dobru praksu komuniciranja izabranih predstavnika s građanima. Stoga se može zaključiti da ovo pitanje nije sistemski riješeno, bilo na razini pravnih propisa ili u domenu utvrđene prakse predstavničkih tijela. Komunikacija predstavnika s građanima na taj je način gotovo u potpunosti prepustena organizacionim strukturama i programima političkih partija iz kojih izabrani predstavnici dolaze.

Nedostatak odgovarajuće tehničke infrastrukture za komuniciranje, čije bi se finansiranje u aktuelnom trenutku i kursu reformi moglo smatrati dodatnim opterećenjem u smislu dodatnog ulaganja u inače predimenzionirani administrativni aparat, još uvijek predstavlja najznačajniju tehničku prepreku u razvoju komunikacije na relaciji izabrani predstavnik-gradani. Taj je problem još izraženiji ako se uzme u obzir da tradicionalne forme neposredne komunikacije (lični kontakt i komunikacija putem pošte) i dalje ostaju ključni kanali komuniciranja, budući da u Bosni i Hercegovini, zemlji sa veoma malim brojem korisnika Interneta (vidi sekciju 10.2), perspektive koje nudi elektronska komunikacija još dugo neće igrati značajniju ulogu u poboljšavanju situacije u ovoj oblasti.

Nedovoljno razvijena politička kultura i birača i izabranih svakako je temeljni problem Bosne i Hercegovine u kontekstu ovog važnog pitanja. Ipak, i nedostatak ozbiljnih studija i istraživanja

⁴⁰ Poslovnik Predstavničkog doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine (aprili 2003.), prečišćeni tekst, s izmjenama i dopunama Poslovnika objavljenim u *Službenim novinama FBiH* br. 2/98, 26/98, i 6/03, dostupan na Internetu na: http://www.parlamentfbih.gov.ba/bos/predstavnicki_dom/poslovnik/index.html

⁴¹ Sekretarijat Parlamenta FBiH, lična komunikacija, maj 2005. godine.

⁴² Poslovnik Narodne skupštine Republike Srpske (prečišćeni tekst), *Službeni glasnik Republike Srpske* br. 50/01 i 108/04.

⁴³ U skladu sa čl. 19 Poslovnika Narodne Skupštine RS, klub poslanika mogu formirati narodni poslanici izabrani s jedne izborne liste, ako broje četiri i više članova, odnosno udruženje poslanika s više izbornih lista, koje ima najmanje četiri člana.

⁴⁴ Sekretarijat Narodne Skupštine RS, lična komunikacija, maj 2005. godine.

koja se bave ovom problematikom svakako je jedan od pokazatelja da sistemsko unapređenje osnovnog odnosa predstavničke demokratije - onog između izabralih predstavnika i građana - još ne zauzima značajno mjesto na listi prioriteta tranzicijske demokratije u Bosni i Hercegovini.

I2.3. Koliko su dostupne i pouzdane javne službe onima kojima su potrebne, i koliko su sistematične konsultacije s korisnicima o pružanju javnih usluga?

I2.3.1. Zakoni

Institucije koje vrše javna ovlaštenja (javne službe) su po prirodi svoje nadležnosti u najneposrednijem kontaktu s građanima u pogledu pružanja usluga vlasti građanima/korisnicima usluga, pa stoga i njihov rad na najdirektniji način utiče na ostvarivanje prava građana.

Prema Zakonu o upravi BiH,⁴⁵ javne službe su institucije sa javnim ovlaštenjima, odnosno javne korporacije,⁴⁶ komore, javna preduzeća (društva),⁴⁷ te agencije i druga pravna lica Bosne i Hercegovine, kad im je zakonom povjereno vršenje javnih ovlaštenja, u kojem slučaju oni mogu vršiti određene poslove uprave.

Prema Zakonu o upravi u Federaciji BiH,⁴⁸ institucije koje imaju javna ovlaštenja su preduzeća (društva), ustanove⁴⁹ i druga pravna lica kojima se zakonom povjerava vršenje određenih upravnih i stručnih poslova iz djelokruga organa uprave, odnosno da u okviru svoje djelatnosti odlučuju u pojedinačnim slučajevima o određenim pravima i obavezama građana, preduzeća i drugih pravnih lica.

Zakon o administrativnoj službi u upravi Republike Srpske⁵⁰ određuje da poslove državne uprave mogu obavljati i preduzeća, ustanove i drugi nedržavni subjekti, kad su im ti poslovi zakonom povjereni kao upravna ovlaštenja.

Prema Zakonu o ministarstvima Republike Srpske,⁵¹ poslove republičke uprave mogu obavljati i drugi republički organi (predsjednik Republike, Vlada i dr.), kao i nedržavni subjekti (jedinice lokalne samouprave, preduzeća i ustanove s javnim ovlaštenjima) ako im je to zakonom povjereno.

Jedna kategorija ustanova s javnim ovlaštenjima mogu biti i udruženja građana i fondacije, kako je to propisano relevantnim zakonima o udruženjima građana i fondacijama,⁵² na državnom i dva entitetska nivoa.

⁴⁵ Zakon o upravi BiH, *Službeni glasnik BiH* br. 32/02, član 2.st.1.

⁴⁶ Zakonom o javnim korporacijama, prema Aneksu 9 Opštег okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, definisano je da se javne korporacije osnivaju radi zajedničke dobrobiti Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske.

⁴⁷ Uredbom sa zakonskom snagom o javnim preduzećima, (Uredba sa zakonskom snagom o javnim preduzećima, *Službeni list RBiH* br. 4/92), javno preduzeće definiše se kao: 1. preduzeće koje obavlja djelatnosti proizvodnje i pružanja usluga koje su nezamjenjiv uslov života i rada građana ili rada drugih preduzeća na određenom području, ili: 2. preduzeće od posebnog društvenog interesa, ako je to neophodno za rad političko-teritorijalne jedinice.

⁴⁸ Zakon o upravi u Federaciji BiH, *Službene novine FBiH* br. 28/97 i 26/02; novi Zakon je u fazi nacrtta.

⁴⁹ Uredbom sa zakonskom snagom o ustanovama (Uredba sa zakonskom snagom o ustanovama, Sl. list RBiH br. 6/92), ustanove su definisane kao pravna lica koja obavljaju djelatnosti u oblasti nauke, kulture, fizičke kulture, zdravstva, dječje zaštite, socijalne zaštite, socijalne sigurnosti i drugih djelatnosti utvrđenih zakonom, a kojima sticanje dobiti nije cilj djelatnosti. Ove ustanove mogu biti javne i privatne. Javne ustanove se osnivaju s ciljem obavljanja javne službe, a pod javnom službom se podrazumijeva trajno i nesmetano obavljanje djelatnosti u javnom interesu Federacije BiH.

⁵⁰ Zakon o administrativnoj službi u upravi Republike Srpske, *Službeni glasnik RS* br. 187/02, član 3.

⁵¹ Zakon o ministarstvima Republike Srpske, *Službeni glasnik RS* br. 70/02, član 2.

⁵² Zakon o udruženjima i fondacijama, *Službeni glasnik Republike Srpske* br. 52/01 i 42/05, član 6; Zakon o udruženjima i fondacijama, *Službene novine Federacije BiH* br. 45/02, član 6; Zakon o udruženjima i fondacijama BiH, *Službeni glasnik BiH*, br. 32/01, član 6.

Iako je povjeravanje javnih ovlaštenja na sličan način uređeno državnim i entitetskim zakonima, jedna od bitnih razlika između državnog Zakona o upravi BiH i entitetskog Zakona o upravi FBiH uslovljena je činjenicom da se Zakon o upravi BiH odnosi na BiH kao političko-teritorijalnu jedinicu, pa stoga i ne može sadržavati odredbe o prenosu javnih ovlaštenja na nivou opštine i grada kao jedinicama lokalne samouprave i uprave.⁵³

Institucije koje vrše javna ovlaštenja, kada rješavaju o pravima, obavezama i interesima građana, pravnih lica ili drugih stranaka, dužne su postupati u skladu sa Zakonom o upravnom postupku Bosne i Hercegovine,⁵⁴ Zakonom o upravnom postupku Brčko Distrikta,⁵⁵ Zakonom o upravnom postupku u Federaciji Bosne i Hercegovine⁵⁶ i Zakonom o opštem upravnom postupku u Republici Srpskoj.⁵⁷

U sklad sa Zakonom o upravi BiH⁵⁸ (i ostalim relevantnim zakonima koji regulišu javne službe), u radu javnih službi obavezna je primjena načela zakonitosti, samostalnosti institucija u radu, efikasnosti, javnosti, saradnje, ravnopravne upotrebe jezika i pisma, te odgovarajuće nacionalne zastupljenosti službenika.

Prema tome, javne službe su, između ostalog, dužne omogućiti građanima korisnicima usluga da što jednostavnije, brže i efikasnije ostvaruju svoja prava i vrše svoje obaveze, zahtjeve stranaka rješavati u propisanim rokovima, kao i razmatrati predstavke i prijedloge stranaka i dati im odgovore na njih, a službenici su dužni da se pridržavaju pravila propisanih za stručan rad službenika javnih službi, primjenu zakona i provodenje propisa.

Državnim i entitetskim zakonima o slobodi pristupa informacijama⁵⁹ ureden je pristup informacijama kojima raspolažu javni organi (u koje se, svakako, ubrajaju i javne službe). Prema ovim Zakonima, svaki javni organ dužan je odrediti službenika za informisanje, koji će obrađivati zahtjeve stranaka, te objaviti odgovarajući vodič koji će sumirati proceduru i jasno precizirati korake koje građani treba da poduzmu radi pristupa informacijama.

Zakonom o upravi BiH⁶⁰ predviđene su i novčane kazne u rasponu od 2.000 do 8.000 KM za propuste koje naprave javne službe.

12.3.2. Implementacija i pozitivni i negativni indikatori

Gradani Bosne i Hercegovine su nezadovoljni kako kvalitetom pruženih usluga tako i odnosom državnih službenika prema njima, o čemu govore i rezultati istraživanja koje je proveo UNDP, a prema kojem samo 23% stanovništva ima pozitivno mišljenje o radu javne uprave.⁶¹

U tom smislu, indikativna je činjenica da se više od 30% pritužbi građana BiH upućenih Centru Transparency Internationala BiH za pružanje pravne pomoći odnosilo na organe uprave, lokalne samouprave i drugih javnih službi. Transparency International BiH je primio i ozbiljne pritužbe koje se odnose na zloupotrebu službenog položaja od strane odgovornih lica u javnim preduzećima.⁶²

⁵³ Vidjeti šire: prof.dr Mustafa Kamarić, prof.dr Ibrahim Festić, *Upravno pravo*, Opšti dio, Sarajevo, 2004., str. 148.

⁵⁴ Zakon o upravnom postupku Bosne i Hercegovine, *Službeni glasnik BiH* br. 29/02 i 12/04.

⁵⁵ Zakon o upravnom postupku Brčko distrikta, *Službeni glasnik Brčko Distrikta* br. 3/00, 9/02 i 8/03.

⁵⁶ Zakon o upravnom postupku u Federaciji Bosne i Hercegovine, *Službene novine FBiH* br. 1/98 i 48/99.

⁵⁷ Zakon o opštem upravnom postupku u Republici Srpskoj, *Službeni glasnik RS* br. 13/02.

⁵⁸ Zakon o upravi BiH, *Službeni glasnik BiH* br 32/02, članovi 2-7.

⁵⁹ Zakon o slobodi pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini, *Službeni glasnik BiH* br. 57/00; Zakon o slobodi pristupa informacijama u Federaciji Bosne i Hercegovine, *Službene novine Federacije BiH* br. 32/01; Zakon o slobodi pristupa informacijama, *Službeni glasnik RS* br. 20/01.

⁶⁰ Zakon o upravi BiH, *Službeni glasnik BiH* br. 32/02, član 102.

⁶¹ Snježana Mulić-Bušatlija, «Cijena građanskog dostojanstva: 4 KM», *Dani*, 3.9.2004., str. 22.

⁶² A.S., «Najveći broj pritužbi na račun inspekcijskih službi», *Nezavisne novine*, 18.6.2004, str.5.

Kvalitet rada javne administracije u očiglednoj je nesrazmjeri sa brojem uposlenih u ovom sektoru. Naime, «administrativnih radnika u Bosni i Hercegovini ima blizu 50.000 i za njihov *rad* izdvaja se 55% godišnjeg bruto nacionalnog dohotka, što je za gotovo 30 procenata više nego u zemljama u regiji.»⁶³ (vidi sekciju 7.1)

Pored toga, veliki problem predstavljaju i neadekvatna komunikacija između javnih službi na višim i nižim nivoima vlasti, nepotizam u upošljavanju službenika, te nestručnost osoblja i nedovoljna angažovanost javnih službi u vodenju uredne evidencije i statistike. Uočljiv je i veoma nizak nivo kritičke autorefleksije i unutrašnje kontrole i nadzora, o čemu govori i činjenica da je jedino institucija Ombudsmena Federacije BiH u svom izvještaju o stanju ljudskih prava u FBiH iz 2003. godine istakla, između ostalog, da se u postupanju s građanima državni službenici ponašaju bahato.⁶⁴

Prema godišnjem izvještaju Ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine za 2004. godinu, veliki dio rada ove institucije činile su žalbe građana o neregularnom postupanju javne uprave.⁶⁵

Povrede prava građana zabilježene su i zbog «sporosti rada administracije, nepravilne primjene propisa i neadekvatnog odnosa službenika prema građanima. Gledano na ukupno stanje u administraciji, može se reći da ona još nije *dobra uprava u službi građana*. Mnogi službenici još uvijek nastupaju prema građanima s pozicije vlasti. Često se različito postupa u identičnim stvarima i slučajevima. I dalje se *izlazi u susret* pojedinim licima i tako se narušava ustavno pravo građana da su jednaki pred zakonom. Često se ne poštuje propisana procedura, kriteriji i rokovi u vodenju postupka (...).»⁶⁶

Rezultati istraživanja javnog mnjenja, obavljenog za potrebe ove analize, ukazuju na izuzetno nizak nivo povjerenja građana BiH u javne službe, u obrazovni i zdravstveni sistem. Povjerenje građana BiH u odnosu na ova tri sektora je uglavnom *ne baš veliko* (između 40 i 50%), dok značajan broj građana nema nikakvo povjerenje u njih (između 10 i 20%).

Tabela 12.1. Nivo povjerenja građana BiH u javne službe

Kakvo povjerenje imate u javne službe?	BiH	FBiH	RS	Distrikt Brčko
Nikakvo	20,4 %	20,6 %	20,3 %	18,1 %
Ne baš veliko	51,1 %	50,6 %	51,8 %	52,8 %
Veliko	20,3 %	19 %	22,3 %	18,3 %
Vrlo veliko	3 %	3 %	3 %	2,7 %
Ne zna/Bez odgovora	5,2 %	6,9 %	2,9 %	1,9 %

Izvor: Istraživanje javnog mnjenja: Nivo povjerenja građana BiH u javne službe, Agencija Prizma istraživanja, april 2005.

⁶³ Snježana Mulić-Bušatlija, «Cijena gradanskog dostojanstva: 4 KM», *Dani*, 3.9.2004., str.22.

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ Jedna od osnovnih funkcija Ombudsmana je da vrši kontrolu aktivnosti izvršnih i drugih tijela države razmatranjem žalbi građana protiv radnji organa vlasti ili drugih službenika koji su prekršili ljudska i gradanska prava i slobode. Ombudsman za ljudska prava Bosne i Hercegovine, *Godišnji izvještaj za 2004. godinu*, str. 79. Neke od pritužbi građana kojima je nakon intervencije Ombudsmana udovoljeno odnosile su se, na primjer, na nepostupanje Opštine Srpsko Goražde po obraćanju za sanaciju prilaznog puta; na nemogućnost ostvarenja adekvatnog medicinskog tretmana u KPZ Banja Luka osudenika zaraženog virusom HIV; neomogućavanje ponovnog priključka električne energije od Elektroprivrede RS za stambeni objekat u Kijevu, Opština Trnovo; nepostupanje po žalbi stranke KJKP Vodovod i kanalizacija Sarajevo zbog slabog dotoka vode u stanu. *Ibid.*, str. 103-105.

⁶⁶ Godišnji izvještaj Ombudsmana Republike Srpske - zaštitnika ljudskih prava za 2004. godinu, Banja Luka, maj 2005., str. 36., <http://www.ombudsmen.rs.ba/izvjestaji/godisnji.html>, 30.09.2005.

Tabela 12.2. Nivo povjerenja građana BiH u obrazovni sistem

Kakvo povjerenje imate u obrazovni sistem?	BiH	FBH	RS	Distrikt Brčko
Nikakvo	8,3 %	8,7 %	20,3 %	18,1 %
Ne baš veliko	41,5 %	39,7 %	43,2 %	57,8 %
Veliko	35,4 %	34,6 %	37,6 %	18,4 %
Vrlo veliko	10,7 %	10,8 %	11,1 %	/
Ne zna/Bez odgovora	4,1 %	6,1 %	1,4 %	1,9 %

Izvor: Istraživanje javnog mnjenja, Nivo povjerenja građana BiH u obrazovni sistem, Agencija Prizma istraživanja, april 2005.

Tabela 12.3: Nivo povjerenja gradana BiH u zdravstveni sistem

Kakvo povjerenje imate u zdravstveni sistem?	BiH	FBH	RS	Distrikt Brčko
Nikakvo	14,3 %	14,3 %	13,9 %	21,9 %
Ne baš veliko	42,8 %	40 %	47,9 %	27,2 %
Veliko	30,4 %	29,8 %	30,7 %	41,3 %
Vrlo veliko	8,4 %	10 %	6,2 %	7,6 %
Ne zna/Bez odgovora	4 %	5,9 %	1,3 %	1,9 %

Izvor: Istraživanje javnog mnjenja, Nivo povjerenja gradana BiH u zdravstveni sistem, Agencija Prizma istraživanja, april 2005.

U BiH je - zvanično - 40% stanovništva nezaposleno. Oko 20% građana živi ispod granice siromaštva, a 30% uz samu granicu. To dijelom odražava nesposobnost sistema socijalne sigurnosti da zadovolji potrebe ekonomski najugroženijih kategorija stanovništva. Zdravstveni sektor u oba entiteta dosta je slab⁶⁷ i neadekvatno finansiran. Mnogi nisu pokriveni zdravstvenim osiguranjem, a i kod onih koji jesu pokriće je nepouzdano. Mnoga ruralna područja nemaju djelotvornu zdravstvenu zaštitu.⁶⁸

Zdravstvena zaštita nije na zadovoljavajućem nivou i zbog opštepoznate pojave da mnogi ljekari rade istovremeno u javnoj i privatnoj zdravstvenoj ustanovi.⁶⁹ O ovim problemima Ombud-

⁶⁷ Republika Srpska ima centralizovani fond koji djeluje kroz osam filijala. U FBiH sistem je decentralizovan: postoji 10 nezavisnih kantonalnih fondova i jedan federalni fond, koji uključuje Fond solidarnosti, iz kojeg se finansiraju specijalni troškovi kao što je slanje djece na liječenje u inozemstvo i plaćanje troškova liječenja pacijenata iz siromašnih kantona. «Zdravstveni sistem u BiH ne postoji. Postoje entitetski sistemi, sistem Distrikta Brčko i kantonalni zdravstveni sistemi koji funkcionišu kao raštimovani orkestar bez dirigenta» - dr. Bakir Nakaš, direktor Opće bolnice u Sarajevu. «Bh. zdravstveni sistem: orkestar bez dirigenta», *Nezavisne novine*, 21. avgust 2005. <http://www.nezavisne.com/revija/tekst3-041225.php>, 8.10.2005.

⁶⁸ Izvještaj Komisije Evropskih zajednica Vijeću o spremnosti BiH za pregovore o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom (novembar 2003.), www.ohr.int, 25. juli 2005.

⁶⁹ Brojni su slučajevi u kojima zdravstveni radnici, zaposleni istovremeno u javnim i privatnim zdravstvenim ustanovama, izbjegavaju pružanje medicinskih usluga u javnim zdravstvenim ustanovama, koje koriste kao svojevrsne *reklamne* ustanove za privlačenje i upućivanje pacijenata u privatne zdravstvene ustanove, gdje privatno pružaju iste usluge kao u javnim zdravstvenim ustanovama. Istovremeno obavljanje privatne prakse od strane medicinskih radnika zaposlenih u javnim zdravstvenim ustanovama značajno doprinosi smanjenju kvaliteta zdravstvene zaštite građana u javnim zdravstvenim ustanovama. Vidjeti: Posebni izvještaj Ombudsmana Republike Srpske o stanju u oblasti zdravstvene zaštite građana u Republici Srpskoj, upućen Ministarstvu zdravlja i socijalne zaštite RS i Fondu zdravstvenog osiguranja Republike Srpske, Banja Luka, 19.12.2003. str. 1, 2, 4. i 6, <http://www.ombudsmen.rs.ba/izvjestaji/posebni.html>, 9.10.2005.

sman RS je sačinio poseban izvještaj⁷⁰ i preporučio Ministarstvu zdravljia i socijalne zaštite i Fondu zdravstvenog osiguranja preduzimanje određenih mjera, ali ovo pitanje ni do danas nije riješeno.

Znatan broj žalbi gradana podnesen je Ombudsmanu RS zbog kršenja prava iz radnih odnosa, te oblasti socijalne, zdravstvene, penzijske i invalidske zaštite. Penzionerima i invalidima je ugrožen minimum egzistencije zbog veoma niskih penzija i invalidnina. I socijalna zaštita gradana je na veoma niskom nivou.⁷¹

Ombudsmani Federacije BiH ukazuju da se, pored opstruiranja njihovih preporuka u smislu boljeg funkcioniranja javnog sektora, ne primjenjuju ni već doneseni zakoni o zaštiti potrošača, o sukobu interesa i o javnim nabavkama.⁷²

Svi najvažniji sistemi javnih usluga u BiH fragmentirani su u skladu sa entitetskim, odnosno etničkim linijama, slijedeći temeljni tripartitni princip podjele vlasti između konstitutivnih naroda. Telekomunikacijski sistem⁷³ u potpunosti slijedi tu matricu, dok je u elektroenergetskom sektoru⁷⁴ prisutan i četvrti subjekt - samostalno javno elektroodistribucijsko preduzeće Distrikta Brčko. I Javni radio-televizijski sistem⁷⁵ čine tri emitera, s tom razlikom što model prati državnu strukturu, a ne ultimativni etnički princip; naime, riječ je o modelu jedan emiter na nivou države i po jedan na nivou entiteta.

Iako je sektor javnih usluga kompleksan i fragmentiran, problemi i nedostaci su slični u svim dijelovima BiH, od kojih su, sa aspekta korisnika najznačajniji: visoke i proizvoljne cijene usluga,⁷⁶ nedovoljno kvalitetne usluge, te nepostojanje sistematičnih konsultacija sa korisnicima usluga.⁷⁷ U

⁷⁰ Posebni izvještaj Ombudsmana Republike Srpske o stanju u oblasti zdravstvene zaštite gradana u Republici Srpskoj upućen Ministarstvu zdravljia i socijalne zaštite RS i Fondu zdravstvenog osiguranja Republike Srpske, Banja Luka, 19.12.2003.

⁷¹ Godišnji izvještaj Ombudsmana Republike Srpske – zaštitnika ljudskih prava za 2004. godinu, Banja Luka, maj 2005., str. 35- 36., <http://www.ombudsmen.rs.ba/izvjestaji/godisnji.html>, 30.9.2005.

⁷² Institucija Ombudsmena FBiH, Izvještaj o stanju ljudskih prava u Federaciji BiH u 2004., <http://6www.bihfedomb.org/bos/reports/2004/rpt2004intro.htm>, 25. juli 2005.

⁷³ Telekomunikacijski sistem BiH čine: BH Telecom, Hrvatske telekomunikacije d.o.o. (HT d.o.o. Mostar) i Telekom Srpske.

⁷⁴ U Bosni i Hercegovini djeluju četiri javna elektroprivredna preduzeća: Elektroprivreda BiH, Elektroprivreda HZ Herceg-Bosna, d.d. Mostar, Elektroprivreda Republike Srpske, Elektroodistribucija Distrikta Brčko, koja pruža usluge potrošačima električne energije na teritoriju Distrikta Brčko. Uspostavljena je nezavisna i neprofitna institucija, Državna elektroenergetska regulatorna komisija (DERK).

⁷⁵ Sistem javnog emitovanja u Bosni i Hercegovini čine javni emiteri: Javni radio-televizijski servis Bosne i Hercegovine (JSBiH) kao javna radio televizija Bosne i Hercegovine, Radio-televizija Federacije Bosne i Hercegovine (RTVFBiH) kao javna radio televizija Federacije Bosne i Hercegovine i Radio-televizija Republike Srpske (RTRS) kao javna radio televizija Republike Srpske.

⁷⁶ U elektroenergetskom sektoru u BiH «infrastruktura propada, cijene su proizvoljne, mreže su neefikasne, a nivo korupcije i rasipanja je alarmantan. I u području telekomunikacija je potreban progres. Gradanim i kompanijama u BiH ne pružaju se kvalitetne usluge u sadašnjim uslovima u području telekomunikacija. Kompanija koja koristi fiksnu telefonsku liniju u Banjoj Luci plaća poziv u Sjedinjene Države više od 6 KM po minuti, što je deset puta više od cijene poziva iz SAD. Sektoru telekoma u BiH potrebna je privatizacija i kvalitetna regulativa da bi se izbjeglo njegovo zaostajanje za ostalim privrednim sektorima.» - američki ambasador Clifford Bond, obraćanje članovima Američke trgovačke komore i predstavnicima poslovne zajednice RS, Banja Luka, februar 2003. godine

⁷⁷ Kao jedan vid u praksi ne baš često primjenjivanih konsultacija s korisnicima usluga javnog sektora, ali i njihove neposredne participacije u kreiranju i provođenju, u ovom slučaju, elektroenergetske politike i pružanja usluga korisnicima, održane su opšte javne rasprave u organizaciji DERK-a o tarifnom postupku i tarifnoj metodologiji, s ciljem pribavljanja i razmjene stručnih komentara i dodatnih informacija o tim pitanjima. Aktivnosti Državne regulatorne komisije za električnu energiju: Provode se opšte javne rasprave, <http://www.elektroprivreda.ba/informacije/index.htm>; 15. juni 2005.

Još jedan primjer konsultacija s korisnicima usluga je i nedavno upućivanje na javne konsultacije RAK-ovog nacrta pravila o modelu rebalansa cijena govornih telefonskih usluga u BiH, pri čijoj izradi je Agencija uzela u obzir standard života, usluge u urbanim i ruralnim sredinama, te broj telefona na 100 stanovnika, a na koji komentari mogu biti dostavljeni Agenciji. H.H., «Balansiranje cijena nacionalnih i međunarodnih telefonskih usluga», *Dnevni avaz*, 17. maj 2005., str.13.

nekim organima javne uprave došlo je ipak do istinske reforme. Jedan od pozitivnih primjera je Opština Centar Sarajevo, koja je donijela Kodeks ponašanja uposlenika, a na sličnim aktivnostima angažovale su se i neke druge opštine u BiH. Vlada Republike Srpske 3. decembra 2002. godine donijela je Kodeks ponašanja državnih službenika RS.⁷⁸

U Izvještaju nevladinih organizacija angažovanih na monitoringu provođenja dogovorenih mjera i obaveza iz Razvojne strategije BiH, posebno u oblasti obrazovanja, okoliša i socijalne zaštite, ističu se slijedeći problemi:

- nejednak pristup obrazovanju za sve (naročito su ugrožene marginalizovane grupe i nacionalne manjine, te djeca sa posebnim potrebama);
- postojanje potrebe (i nedostatak kapaciteta) za kontinuirano obrazovanje i po okončanju školovanja;
- stagnacija reforme u oblasti visokog obrazovanja;
- nedonošenje zakona o zaštiti okoliša na nivou BiH;
- neadekvatno riješena i zapostavljena problematika zaštite okoline u BiH;
- nesistematsko i neinstitucionalizovano učešće građana u odlučivanju o pitanjima zaštite okoline;
- nedovoljna informisanost građana o konceptu javnog zdravlja;
- kršenje prava građana u oblasti socijalne zaštite, koja proističu iz neodgovarajuće zakonske regulative;
- neusaglašenost tih zakona na kantonalmom nivou sa zakonima na nivou Federacije BiH; pored toga, neki od zakona u pojedinim kantonima nisu ni doneseni, što za posljedicu ima diskriminaciju korisnika socijalne zaštite na regionalnom nivou;
- pozitivni pomaci u zaštiti osoba sa invaliditetom, unatoč problemima koji zahtijevaju dodatnu pažnju, postignuti donošenjem zakona, ali i unaprijeđenim dijalogom između relevantnih ministarstava i organizacija/udruženja osoba s invaliditetom, te u približavanju bosansko-hercegovačkog zakonodavstva evropskim i svjetskim standardima;
- neujednačenost u opremljenosti i kvalitetu rada i pružanja usluga centara za socijalni rad na teritoriji BiH (subjektivni i objektivni problemi), što za posljedicu ima nedovoljno kvalitetnu, teritorijalno različitu i neujednačenu brigu o korisnicima usluga;
- korupcija, materijalna i nematerijalna - problem prisutan u sve tri navedene oblasti.⁷⁹

U dnevnom redu *Reforme javne uprave* iz marta 2003. godine, vlade u BiH su prepoznale da javna uprava još ne ispunjava očekivanja svih građana, jer je spora, nepredvidiva i troši previše javnih sredstava. Ona je višeslojna, sa (nekad suprotstavljenim) birokratijama na državnom, entitetskom, kantonalmom, te opštinskom nivou. Sistem naknada treba biti jasan i standardizovan. Zaposleni su nestručni i nisu sposobljeni da odgovore na nove izazove koje će donijeti Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju. U upravi, kao i u vladu, sposobnost strateškog planiranja i koordinacija je ograničena. Koncept profesionalne, nepolitične državne službe, zapošljavanje i napredovanje koji se temelje na iskustvu i kvalitetima teško se prihvata i uspostavlja. Još uvjek postoji neadekvatna zaštita od miješanja politike u javnu upravu. Istovremeno, nezavisnost treba izbalansirati s odgovornošću.

⁷⁸ Snježana Mulić-Bušatlja, «Cijena gradanskog dostojanstva: 4 KM», *Dani*, 3.9.2004., str. 22.

⁷⁹ Vidjeti: *Izvještaj nevladinih organizacija o toku implementacije Razvojne strategije BiH u oblasti obrazovanja, socijalne zaštite i okoliša*, mart 2004-decembar 2004, ICVA, www.icva-bh.org/bos/publications.wbsp, 20. juli 2005.

U Izvještaju koji je sačinjen kao ocjena napretka koji je Bosna i Hercegovina postigla u okviru procesa stabilizacije i pridruživanja navodi se da su «administrativni kapaciteti, koje zahtijeva Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, manji (...) od onih koji se očekuju od jedne države članice EU ili zemlje koja pregovara o članstvu. Ipak, ako želi postići napredak, BiH mora razviti stabilnu, na jasnom pravnom okviru zasnovanu, efikasnu, profesionalnu i nezavisnu javnu upravu».⁸⁰

I2.4. Koliko povjerenja ljudi imaju u sposobnost vlade da riješi glavne probleme s kojima se društvo suočava i u vlastitu sposobnost da utiču na vladu?

I2.4.1. Negativni i pozitivni indikatori

Struktura i višestrukost vlasti u BiH,⁸¹ te brojni problemi koji proizlaze iz slabog konsenzusa u implementaciji mehanizama podjele vlasti,⁸² dva su najznačajnija i najčešće isticana uzroka nesposobnosti i neefikasnosti vlade u BiH.

Gradani svoje pritužbe na rad vlade na svim nivoima mogu podnijeti Ombudsmanu, s kojim su sve institucije državne i entitetske vlasti, u skladu sa zakonom, dužne saradivati. Međutim, procenat predmeta i pismenih zahtjeva Ombudsmana na koje vlasti uopšte nisu odgovorile u 2003. godini iznosi 34,8%.⁸³

Nivo povjerenja u institucije vlasti države i njenih entiteta veoma je nizak. Manje od 50% građana ima povjerenje u državne i entitetske institucije. Procenat povjerenja u institucije *drugog* entiteta, dakle onog u kojem građanin ne živi, još je manji.⁸⁴ U anketi iz marta 2002. godine manje od 25% građana BiH je vjerovalo da njihova vlada ide *u pravom smjeru*.⁸⁵

Samo 20% građana BiH smatra da je trenutna situacija u BiH stabilnija nego prije godinu dana. Blizu 40% ispitanika očekuje da će situacija u BiH za godinu dana biti mnogo bolja nego sada. U odnosu na rezultate ankete provedene prije godinu dana, porastao je procenat ispitanika koji smatraju da se situacija u vezi s pitanjem stabilnosti ne mijenja. Povećan je i procenat ispitanika koji smatraju da će u narednih godinu dana situacija ostati nepromijenjena.⁸⁶

Samo 17% građana BiH (15% u FBiH, 22% u RS + Distrikt Brčko) smatra da se aktuelno političko vodstvo u BiH može nositi sa ekonomskim problemima s kojim se BiH suočava, 78% građana BiH (79% u FBiH, 75% u RS + Distrikt Brčko) smatra da vlast u BiH ne može odgovoriti na te izazove.⁸⁷

Velika većina građana BiH nema nikakvo povjerenje (29,1% ili ima *ne baš veliko povjerenje* (52,8%) u parlament; procenat nepovjerenja je sličan i kada je riječ o pravosudnom sistemu (23,6% nema nikakvo povjerenje u sudsku vlast, a 51,5% ima *ne baš veliko povjerenje*), vojsci (13,4% nema nikakvo, 42% ima *ne baš veliko povjerenje*) i policiji (14,3% nema nikakvo povjerenje, a 45,9% ima *ne baš veliko povjerenje*).

⁸⁰ Izvještaj Komisije Evropskih zajednica Vijeću o spremnosti Bosne i Hercegovine za pregovore o Sporazumu i stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom (novembar 2003.), www.ohr.int, 25. juli 2005.

⁸¹ Ibid.

⁸² Vidjeti, npr. Izvještaj Evropske komisije za demokratiju kroz pravo (Venecijanske komisije), CDL-AD (2005) 004, Venecija, 11. mart 2005.

⁸³ Vidjeti šire: Transparency International, *Studija Sistema nacionalnog integriteta BiH*, str. 170.

⁸⁴ Miroslav Živanović, «Socijalni kapital u BiH», *Nezavisne novine*, prema Izvještaju UNDP-a «Sistem ranog upozoravanja», <http://www.nezavisne.com/dnevne/stav/st06232005-03.php>, 25.juli 2005.

⁸⁵ SEEADS&IDEA, SEE anketa javnog programa rada januar-februar 2002, 14. mart 2002.

⁸⁶ Istraživanje javnog mnjenja, Agencija Prizma istraživanja, mart 2005.

⁸⁷ Istraživanje javnog mnjenja, Agencija Puls, objavljeno na BHT1, april 2005. godine.

Tabela 12.4: Nivo povjerenja građana BiH u parlament⁸⁸

Kakvo povjerenje imate u parlament?	BiH	FBiH	RS	Distrikt Brčko
Nikakvo	29,1 %	39,7 %	28,5 %	24,1 %
Ne baš veliko	52,8 %	51,8 %	54,3 %	52,9 %
Veliko	11,5 %	9,8 %	14,0 %	13,4 %
Vrlo veliko	1,8 %	2,0 %	1,2 %	7,6 %
Ne zna/Bez odgovora	4,7 %	6,8 %	1,9 %	1,9 %

Izvor: Istraživanje javnog mnjenja, Nivo povjerenja građana BiH u parlament, Agencija Prizma istraživanja, mart 2005.

Tabela 12.5: Nivo povjerenja građana FBiH i RS u Vladu FBiH/RS, Ombudsmana FBiH/RS, vojsku i policiju

Koliko imate povjerenja u sljedeće institucije? (od 1 -nemam nimalo povjerenja do 5 -imam potpuno povjerenje)	Federacija BiH	Republika Srpska
Vladu	2,3	2,51
Ombudsmana	2,76	2,54
Vojsku	2,83	3,01
Policiju	2,60	2,84

Izvor: Istraživanje javnog mnjenja, Nivo povjerenja građana FBiH i RS u Vladu FBiH/RS, Ombudsmana FBiH/RS, vojsku i policiju, Agencija Partner marketing iz Banje Luke, novembar 2002.

Tabela 12.6: Nivo povjerenja građana BiH u pravosudni sistem⁸⁹

Kakvo povjerenje imate u pravosudni sistem?	BiH	FBiH	RS	Distrikt Brčko
Nikakvo	23,6 %	24,7 %	22,3 %	17,0 %
Ne baš veliko	51,5 %	50,6 %	52,5 %	58,5 %
Veliko	16,5 %	15,0 %	18,9 %	14,2 %
Vrlo veliko	3,6 %	3,1 %	4,0 %	8, 5 %
Ne zna/Bez odgovora	4,8 %	6, 6 %	2, 2 %	1,9 %

Izvor: Istraživanje javnog mnjenja, Nivo povjerenja građana BiH u pravosudni sistem, Agencija Prizma istraživanja, mart 2005.

⁸⁸ Istraživanje javnog mnjenja, Nivo povjerenja građana BiH u parlament, Agencija Prizma istraživanja, mart 2005.

⁸⁹ Istraživanje javnog mnjenja, *Nivo povjerenja građana BiH u pravosudni sistem*, Agencija Prizma istraživanja, mart 2005.

Tabela 12.7: Nivo povjerenja građana BiH u vojsku

Kakvo povjerenje imate u vojsku?	BiH	FBiH	RS	Distrikt Brčko
Nikakvo	13,4 %	12,8 %	14,3 %	12,4 %
Ne baš veliko	42,0 %	36,5 %	49,3 %	56,0 %
Veliko	29,6 %	29,5 %	29,8 %	29,8 %
Vrlo veliko	10,7 %	14,8 %	5,4 %	/
Ne zna/Bez odgovora	4,3 %	6,5 %	1,2 %	1,9 %

Izvor: Istraživanje javnog mnjenja, Nivo povjerenja građana BiH u vojsku, Agencija Prizma istraživanja, mart 2005.

Tabela 12.8: Nivo povjerenja građana BiH u policiju

Kakvo povjerenje imate u policiju?	BiH	FBiH	RS	Distrikt Brčko
Nikakvo	14,3 %	14,2 %	14,6 %	9,1 %
Ne baš veliko	45,9 %	42,3 %	51,4 %	44,2 %
Veliko	28,1 %	26,9 %	29,0 %	44,8 %
Vrlo veliko	7,8 %	10,7 %	3,8 %	/
Ne zna/Bez odgovora	4,0 %	5,9 %	1,2 %	1,9 %

Izvor: Istraživanje javnog mnjenja, Nivo povjerenja građana BiH u policiju, Agencija Prizma istraživanja, mart 2005.

Prema rezultatima istraživanja javnog mnjenja Agencije Prizma istraživanja iz aprila 2005. godine, 60% ispitanih građana BiH (63,2% u FBiH, 55,5% u RS i 54,1% u Distriktu Brčko) trenutno smatra davanje više prava ljudima da se izjasne o važnim vladinim odlukama prioritetom u BiH, uz *održavanje reda u državi* (koje zauzima prvo mjesto na listi prioriteta, sa 79,1% preferenci), *borbu protiv rasta cijena* (47,1% ispitanika) i *zaštitu slobode govora* (11% ispitanih građana).

Vlasti u BiH još uvijek ne razumiju da građanin partner predstavlja snagu, a ne prepreku u uspješnom lokalnom upravljanju. Postojeći pravni propisi ne idu naruku građaninu - partneru vlasti, a i sami službenici, prema nalazima istraživanja, učešće građana vide kao smetnju u radu lokalnih vlasti. S druge strane, ne čudi što ni građani ne vjeruju u svoju stvarnu mogućnost da utiču na rad vlasti, a razlog za to je mnogo, počevši od toga da građani gotovo na svim nivoima svog života i rada vide postojanje korupcije, do mnoštva bezuspješnih pokušaja da se nešto promjeni, što na kraju rezultira osjećajem apsolutne isključenosti i bespomoćnosti.⁹⁰

12.5. Koje se mjere - ako ikakve - poduzimaju da se riješe javno identifikovani problemi na ovom polju, i koji stepen političkog prioriteta i javne podrške one imaju?

Pravnim okvirom i relevantnom novijom zakonskom regulativom, te njenom primjenom u praksi, stavlja se, uz značajno interesovanje i podršku javnosti, vidljiv akcenat na:

- reformu javne uprave i zahtjeve za poštivanje načela funkcionisanja *dobrog upravljanja*,
- snaženje neposrednih oblika građanske participacije u odlučivanju i upravljanju,

⁹⁰ Izjave sa press konferencije Centara civilnih inicijativa (CCI) u Sarajevu, prilikom prezentiranja *Izvještaja o stanju učešća građana u procesima donošenja odluka u BiH*, a u sklopu obilježavanja sedmice učešća građana, Sarajevo, 28.09.2005.godine, <http://www.ccibh.org/main.php>, 30.09.2005.

- motivisanje građana da učestvuju u raspravama o vladinoj politici i legislativi javnim pozivima i putem medija,
- nastojanje da se zadovolje kriteriji za dobivanje certifikata ISO standarda, te da se postignuti nivo kvaliteta rada javne uprave održi i poboljša, kako bi se omogućila ponovna certifikacija javnih organa i javnih službi, te
- provođenje kampanja učešća građana u kreiranju javnih politika u pojedinim oblastima i podsticanje zajedničkog angažmana građana, njihovih udruženja/interesnih grupa i vlasti.

Nedostatak adekvatne legislative u ovoj oblasti nastoji se riješiti novim Zakonom o principima lokalne samouprave FBiH, čiji dodatni kvalitet predstavlja činjenica da je o tom nacrtu provedena javna rasprava.

Ovaj Zakon kao oblike neposrednog odlučivanja građana o pitanjima iz nadležnosti jedinica lokalne samouprave navodi: referendum, mjesni zbor građana i druge oblike neposrednog odlučivanja. Takođe utvrđuje da svoje prijedloge građani podnose putem građanske inicijative, udruženja građana, nevladinih organizacija, kao i na druge načine utvrđene statutom. Građani i pravna lica mogu podnositи predstavke i pritužbe na rad organa jedinica lokalne samouprave, na rad njihovih upravnih tijela, te na nepravilan odnos zaposlenih u tim tijelima u slučajevima kada im se obraćaju radi ostvarivanja svojih prava i interesa ili izvršavanja svojih građanskih dužnosti, na što su nadležni organi dužni odgovoriti u roku od 30 dana od dana podnošenja prigovora ili pritužbe.

Ovaj Nacrt Zakona inspirisan je Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi, koje je BiH potpisnica, a koja zahtijeva uspostavljanje efikasne i dobro organizovane lokalne samouprave najbliže građanima. Pozitivnu novinu predstavlja mogućnost formiranja mjesnih zajednica na inicijativu građana, udruženja građana, te predstavničkog ili izvršnog organa jedinice lokalne samouprave. Pored toga, Nacrtom Zakona regulisana je i javnost rada organa lokalne samouprave.

I Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske određuje da u interesu lokalnog stanovništva jedinice lokalne samouprave razvijaju odgovarajuće oblike direktnog učešća građana: referendum, zbor građana, građanska inicijativa, mjesna zajednica, paneli građana, šeme prijedloga, *sati građana* u skupštinama opština, kao i drugi oblici koji nisu izričito zabranjeni zakonom.

Potrebno je istaći i inicijative usmjerene na uspostavljanje i jačanje komunikacije građana sa izabranim predstavnicima, koje imaju naročit značaj u još uvijek inicijalnoj fazi razvoja ove demokratske prakse u BiH, a koje se realiziraju u okviru projekata nevladinih organizacija i fokusiraju na tradicionalne forme direktne komunikacije. Aktivnosti nevladinih organizacija, među kojima posebnu pažnju zaslužuju projekti Centara civilnih inicijativa (CCI), fokusirane su prevashodno na opštinski nivo vlasti i imaju za cilj, prije svega, da, informisanjem građana o njihovim pravima i o radu predstavničkih tijela, povećaju interesovanje građanstva za poslove vlasti i stvore odgovarajući ambijent za vršenje pritiska na izabrane predstavnike u pravcu ostvarivanja redovne komunikacije sa njihovim biračkim tijelom. Kao rezultat takvih inicijativa, u sve većem broju opština građani prisustvuju sjednicama opštinskih vijeća, a raste i broj opština koje putem web stranica otvaraju dodatni kanal komunikacije s građanima.

Vlasti BiH su se pred Vijećem za provedbu mira u Bruxellesu 2003. godine obavezale reformisati javnu upravu na svim nivoima. S tom svrhom je već u 2003. godini Misija Evropske komisije u BiH, samo u okviru programa CARDS, za reformu javne uprave dala dva miliona, a 2004. tri i po miliona eura. Za projekat «Izgradnja administrativnih potencijala» Evropska komisija samo u 2004. godini izdvojila je 21,5 miliona eura.⁹¹

⁹¹ Snježana Mulić-Bušatlija, «Cijena građanskog dostojarstva: 4 KM», *Dani*, 3.9.2004, str. 22.

U aktivnosti usmjerene na poboljšanje situacije u domenu javne uprave uključila se i Misija OSCE-a u BiH. OSCE još od 1999. godine radi na programu finansiranja i izgradnje opštinske infrastrukture. Prema izjavi Richarda Medića, portparola OSCE-a, «OSCE je u skoro svim opštinama proveo *program početne procjene*, i sada radi na razvijanju i provedbi programa uspješnog rukovodenja javnim službenicima, te na stvaranju realnog budžeta i razvoju pravilnog upravljanja budžetom. Pored toga, OSCE je, kroz projekat približavanja Zakona o slobodi pristupa informacijama građanima, pokušao *podići nivo kulture komunikacije*». ⁹²

S ciljem postizanja kvalitativnih pomaka u narednom periodu, donesen je, pored ostalog, i Zakon o sukobu interesa, razvijaju se administrativni kapaciteti, a usvojen je i Zakon o državnoj službi na nivou države i entiteta, kojim se uspostavlja detaljan pravni okvir za javnu upravu.

Takođe, i na državnom i na nivou entiteta formirane su agencije za državnu službu, koje su odgovorne za izbor, obuku, disciplinu itd. javnih službenika. Vrši se strukturalna reforma koja treba da dovede do efikasne, nediskriminatorene i finansijski podnošljive uprave.

Novim Zakonom o zaštiti potrošača u BiH (koji je u parlamentarnoj proceduri), kojim se mijenja Zakon o zaštiti potrošača (Sl. glasnik BiH br. 17/02), predviđeno je uspostavljanje nove institucije - Ombudsmana za zaštitu potrošača u BiH. Kao nezavisna institucija čiji je cilj promovisanje dobre i efikasne implementacije politike zaštite potrošača u BiH, on prema Zakonu ima slijedeća ovlaštenja:

- izdavanje instrukcije za prestanak primjene prakse koja je u suprotnosti s potrošačkom legislativom i iznošenje te instrukcije pred sud,
- pokretanje postupka pred nadležnim sudom,
- pokretanje postupka pred nadležnim sudom u slučajevima za naknadu štete nanesene kolektivnom interesu potrošača, u skladu s odredbama zakona. ⁹³

U Federaciji BiH i Republici Srpskoj osnovani su i djeluju Ured za konkureniju i zaštitu potrošača (UKZP) Federacije BiH, odnosno Kancelarija za konkureniju i zaštitu potrošača (KKZP) Republike Srpske. Osnovne nadležnosti ovih ureda su:

- predlaganje Državnog godišnjeg programa zaštite potrošača Vijeću ministara BiH i praćenje njegovog izvršenja,
- utvrđivanje osnovne politike zaštite potrošača,
- usmjeravanje obima djelatnosti koje se finansiraju, odnosno sufinansiraju iz budžeta.⁹⁴

⁹² Ibid.

⁹³ EU-CTF Konzultativno radno tijelo, dokumenti za diskusiju, Bosna i Hercegovina, Vijeće ministara, Direkcija za europske integracije, Sarajevo, 10-11, ožujak 2005, str. 24. <http://www.dei.gov.ba/pdf/CRT5Dokumenti.pdf>, 25. juli 2005.

⁹⁴ Ibid.

Bibliografija:

Državna regulatorna komisija za električnu energiju. *Aktivnosti Državne regulatorne komisije za električnu energiju: Provode se opšte javne rasprave.* <<http://www.elektroprivreda.ba/informacije/index.htm>>. (septembar 2005)

Američki ambasador Clifford Bond. Obraćanje članovima Američke trgovачke komore i predstvincima poslovne zajednice RS. Banja Luka: februar 2003. godine

A.S. «Najveći broj pritužbi na račun inspekcijskih službi.» *Nezavisne novine* 18. juli 2004.

«Bh. zdravstveni sistem: orkestar bez dirigenta.» *Nezavisne novine* 21. avgust 2005. <<http://www.nezavisne.com/revija/tekst3-041225.php>>. (8.10.2005.)

Bosna i Hercegovina, Vijeće ministara. Direkcija za europske integracije. *EU-CTF Konzultativno radno tijelo, dokumenti za diskusiju.* Sarajevo: 10-11. mart 2005. <<http://www.dei.gov.ba/pdf/CRT5Dokumenti.pdf>>.

Ombudsman Republike Srpske - Zaštitnik ljudskih prava. *Godišnji izvještaj Ombudsmana Republike Srpske za 2004. godinu.* Banja Luka: maj 2005, str. 36 <<http://www.ombudsmen.rs.ba/izvjestaji/godisnji.html>>. (30.09.2005.)

H.H. «Balansiranje cijena nacionalnih i međunarodnih telefonskih usluga.» *Dnevni avaz* 17. maj 2005.

Parlamentarna Skupština BiH, Odjel za odnose s javnošću. *Informacije Odjela za odnose s javnošću Parlamentarne Skupštine BiH.* Sarajevo: maj 2005.

Parlament Federacije BiH, Sekretarijat. *Informacije Sekretarijata Parlamenta Federacije BiH.* Sarajevo: 30. maj 2005.

Institucija Ombudsmena FBiH. *Izvještaj o stanju ljudskih prava u Federaciji BiH u 2004* <<http://6www.bihfedomb.org/bos/reports/2004/rpt2004intro.htm>>.

Intervju sa predstavnicom CCI. 20. maj 2005.

Intervju sa predstavnikom Ureda za informisanje Narodne Skupštine Republike Srpske. Maj 2005.

Agencija Prizma istraživanja. Istraživanje javnog mnjenja, *Nivo povjerenja građana BiH u javne službe.* Sarajevo: Agencija Prizma istraživanja, april 2005.

Agencija Prizma istraživanja. Istraživanje javnog mnjenja, *Nivo povjerenja građana BiH u obrazovni sistem* Sarajevo: Agencija Prizma istraživanja, april 2005.

Agencija Prizma istraživanja. Istraživanje javnog mnjenja, *Nivo povjerenja građana BiH u zdravstveni sistem.* Sarajevo: Agencija Prizma istraživanja, april 2005.

Agencija Prizma istraživanja Istraživanje javnog mnjenja. Sarajevo: Agencija Prizma istraživanja, mart 2005.

Agencija Plus. Istraživanje javnog mnjenja, objavljeno na BHT1, april 2005. godine.

Agencija Prizma istraživanja. Istraživanje javnog mnjenja, *Nivo povjerenja građana BiH u parlament* Sarajevo: Agencija Prizma istraživanja, mart 2005.

Agencija Prizma istraživanja. Istraživanje javnog mnjenja, *Nivo povjerenja građana BiH u pravosudni sistem.* Sarajevo: Agencija Prizma istraživanja, mart 2005.

Agencija Prizma istraživanja. Istraživanje javnog mnjenja, *Nivo povjerenja građana BiH u vojsku.*

Sarajevo: Agencija Prizma istraživanja, mart 2005.

Agencija Prizma istraživanja. Istraživanje javnog mnjenja, *Nivo povjerenja građana BiH u policiju*. Sarajevo: Agencija Prizma istraživanja, mart 2005.

Agencija Partner marketing. Istraživanje javnog mnjenja, Banje Luka: Agencija Partner marketing, septembar 2002, neobjavljeno.

Agencija Partner marketing. Istraživanje javnog mnjenja, *Nivo povjerenja građana FBiH i RS u Vladu FBiH/RS Ombudsmana FBiH/RS, vojsku i policiju*. Banje Luka: Agencija Partner marketing, novembar 2002.

Izjave sa press konferencije Centara civilnih inicijativa (CCI) u Sarajevu, prilikom predstavljanja *Izvještaja o stanju učešća građana u procesima donošenja odluka u BiH* a u sklopu obilježavanja sedmice učešća građana. Sarajevo: 28.09.2005. <<http://www.ccibh.org/main.php>>. (30.9.2005.)

Evropska komisija za demokratiju kroz pravo (Venecijanska komisija). *Izvještaj Evropske komisije za demokratiju kroz pravo* CDL-AD (2005) 004. Venecija: 11. mart 2005.

Komisija Evropske zajednice. *Izvještaj Komisije Evropske zajednice Vijeću o spremnosti BiH za pregovore o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom* Novembar 2003. <www.ohr.int>. (juni 2005)

ICVA - International Council of Voluntary Agencies. *Izvještaj nevladinih organizacija o toku implementacije Razvojne strategije BiH u oblasti obrazovanja, socijalne zaštite i okoliša* Mart 2004 - decembar 2004. Sarajevo: ICVA. <www.icva-bh.org/bos/publications.wbsp>. (juli 2005)

Živanović, Miroslav. «Socijalni kapital u BiH.» *Nezavisne novine prema UNDP Izvještaj: Sistem ranog upozoravanja* <<http://www.nezavisne.com/dnevne/stav/st06232005-03.php>>.

Pobrić, Nurko. *Ustavno pravo* Mostar: Slovo Mostar, 2000.

Okrugli sto: *Regulativa u oblasti distribucije električne energije - aktuelno stanje i problematika, Zakonski okvir nije cjelovit* <<http://www.elektroprivreda.ba/informacije/index.htm>>.

Ombudsman Republike Srpske - Zaštitnik ljudskih prava. *Posebni izvještaj Ombudsmana Republike Srpske o stanju u oblasti zdravstvene zaštite građana u Republici Srpskoj upućen Ministarstvu zdravlja i socijalne zaštite RS i Fondu zdravstvenog osiguranja Republike Srpske* Banja Luka: 19. decembar 2003. <<http://www.ombudsmen.rs.ba/izvjestaji/posebni.html>>. (9.10.2005.)

ESI - Evropska inicijativa za stabilnost. *Procjene upravljanja u Bosni i Hercegovini* Berlin-Sarajevo: 2004. <http://www.esiweb.org/pdf/esi_documnett_id_64.pdf>.

Kamarić, Mustafa i Ibrahim Festić. *Upravno pravo*. Opšti dio. Sarajevo: 2004.

SEEDS&IDEA. *SEE anketa javnog programa rada*. Januar-februar 2002. 14. mart 2002.

Mulić-Bušatlija Snježana. «Cijena građanskog dostojanstva: 4 KM.» *Dani* 3. septembar 2004.

Coleman, Stephen i John Götze. «Bowling Together: Online Public Engagement in Policy Deliberation» *Hansard Society* <<http://bowlingtogether.net/bowlingtogether.pdf>>. (15. 05 2005.)

Transparency International BiH. *Transparency International Koalicija protiv korupcije: Izvještaj za medije za 2004. godinu*. Banja Luka; Sarajevo: Transparency International BiH, 2005.

Transparency International BiH. *Studija Sistema nacionalnog integriteta BiH*. Banja Luka; Sarajevo: Transparency International BiH, 2004.

United States Embassy. *United States Embassy, Highlights: Izvještaj o stanju ljudskih prava u pojedinim zemljama – 2004.* Biro za demokratiju, ljudska prava i rad, 28. februar 2005. <www.usembassy.ba/highlights/2005/bh/050307b0.htm>. (18.08.2005.)

Zakoni

Ustav Bosne i Hercegovine

Ustav Federacije Bosne i Hercegovine

Ustav RS

Statut Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine

Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (1966.)

Zakon o upravi BiH *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 32/02.

Zakon o upravi u Federaciji BiH *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine* br. 28/97 i 26/02.

Zakon o administrativnoj službi u upravi Republike Srpske *Službeni glasnik Republike Srpske* br. 187/02.

Zakon o ministarstvima Republike Srpske. *Službeni glasnik Republike Srpske* br. 70/02.

Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske. *Službeni glasnik Republike Srpske* br. 35/99, 101/04 i 42/05.

Zakon o osnovama lokalne samouprave Federacije Bosne i Hercegovine *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine* br. 6/95.

Nacrt Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine (neobjavljen)

Zakon o udruženjima i fondacijama *Službeni glasnik Republike Srpske* br. 52/01 i 42/05.

Zakon o udruženjima i fondacijama *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine* br. 45/02.

Zakon udruženjima i fondacijama BiH *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 32/01.

Zakon o upravnom postupku BiH *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 29/02.

Zakon o upravnim sporovima FBiH *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine* br. 9/05.

Zakon o slobodi pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 57/00.

Zakon o slobodi pristupa informacijama u Federaciji Bosne i Hercegovine *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine* br. 32/01.

Zakon o slobodi pristupa informacijama *Službeni glasnik Republike Srpske* br. 20/01.

Parlament Federacije Bosne i Hercegovine, Dom naroda. Poslovnik o radu Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine. (od 28. maja 003). Sarajevo. <http://www.parlamentbih.gov.ba/bos/dom_naroda/poslovnik/pdf/1.pdf>. (oktobar 2003)

Parlament Federacije Bosne i Hercegovine, Predstavnički dom. Poslovnik Predstavničkog doma Parlamenta Federacije BiH, prečišćeni tekst, sa izmjenama i dopunama Poslovnika (aprili 2003). *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine* br. 2/98, 26/98, i 6/03. <http://www.parlamentbih.gov.ba/bos/predstavnicki_dom/poslovnik/index.html>. (juni 2005)

Poslovnik Supštine Brčko Distrikta (prečišćeni tekst) *Službeni glasnik Brčko Distrikta* br. 11/03.

Poslovnik Narodne skupštine Republike Srpske (prečišćeni tekst). *Službeni glasnik Republike Srpske* br. 50/01 i 108/04.

Uredba sa zakonskom snagom o javnim preduzećima *Službeni list Republike Bosne i Hercegovine* br. 4/92.

Uredba sa zakonskom snagom o ustanovama *Službeni list Republike Bosne i Hercegovine* br. 6/92.

Poslovnik o radu Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 53/00.

Poslovnik Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 48/00.

Web stranice

<http://www.ccibh.org> (Centri civilnih inicijativa)

<http://www.ephzhb.ba/onama.htm> (JP Elektroprivreda HZ Herceg-Bosne)

<http://www.elektroprivreda-rs.com/pocetna.htm> (Elektroprivreda RS)

<http://www.idoc.ba> (Istraživačko Dokumentacioni Centar)

<http://www.parlamentfbih.gov.ba/bos/parlament/info/saopcenja.html>

(Parlament FBiH)

* Zahvalnost na vrijednim sugestijama i komentarima pri pisanju autori teksta duguju prof.dr Nurki Pobriću, profesoru na Pravnom fakultetu Univerziteta "Džemal Bijedić" u Mostaru i sudiji Kantonalnog suda u Mostaru, doc.dr Mirjani Nadaždin Defterdarević, profesorici na Pravnom fakultetu Univerziteta "Džemal Bijedić" u Mostaru, te Uredu Ombudsmana Sarajevo, Ombudsmanu Republike Srpske - zaštitniku ljudskih prava, kao i Centrima civilnih inicijativa (CCI), na ustupljenim podacima i izvještajima.

13. Decentralizacija*

Donose li se odluke na onom stupnju vlade koji najviše odgovara ljudima na koje utiču?

Autor: Zdravko Miovčić

13.I. Koliko su niži nivoi vlasti nezavisni od viših, i koliku moć i resurse imaju za obavljanje svojih dužnosti?

13.I.I. Zakoni

Daytonskim mirovnim sporazumom Bosna i Hercegovina je uspostavljena kao suverena država sa decentralizovanim administrativnom strukturom: državu BiH, kao zajednicu tri ravnopravna i konstitutivna naroda, čine dva konstitutivna entiteta (Federacija BiH i Republika Srpska). Inače višeslojna i kompleksna (i komplikovana) administrativna struktura proširena je u martu 2000. godine proglašenjem Distrikta Brčko kao autonomne jedinice.¹ Administrativna struktura BiH predstavljena je slijedećom tabelom:

Tabela 13.1: Administrativna struktura BiH

Administrativni nivoi	Jurisdikcija				
	Država	Federacija	RS	Brčko	Ukupno
Centralni	1				1
Entitetski		1	1		2
Kantonalni		10			10
Opštinski		79	62	1	142
Distrikt				1	1
Ukupno	1	90	63	2	156

Sastavni dio sadašnjih strukturnih rješenja u BiH čini OHR (Kancelarija visokog predstavnika), koja ima konačni autoritet u donošenju svih bitnih odluka u BiH. Posebni privremeni aranžmani supervizije od strane OHR-a primjenjuju se u Distriktu Brčko.

Unutrašnja administrativna struktura samih entiteta bitno je različita i neujednačena: Federacija BiH je složena (sa srednjim administrativnim nivoom u vidu deset kantona, koji posjeduju znatnu funkcionalnu i fiskalnu autonomiju, i donjim nivoom od 79 opština), dok je Republika Srpska jednostavna (nema srednjeg nivoa, koncentracija nadležnosti i fiskalne moći je na entitetском nivou, donji nivo čine 62 opštine).

Distribucija nadležnosti i odnosi između nivoa vlasti regulisani su ustavima (Ustavom BiH, Ustavom RS, Ustavom FBiH i ustavima kantona/ županija). Prema Ustavu BiH, za centralni nivo rezervisano je deset oblasti nadležnosti.² Sva ostala ovlaštenja Ustav BiH je jednom opštom odredbom (generalna klauzula nadležnosti) prepustio entitetima. Ustavna raspodjela odgovornosti po nivoima vlasti u BiH najkraće se može okarakterisati na sljedeći način:

¹ Distrikt Brčko je formalno definisan kao jedinica lokalne samouprave.

² Radi se o spoljnoj, spoljnotrgovinskoj, carinskoj i monetarnoj politici, finansiranju institucija i međunarodnih obaveza BiH, politici i regulisanju pitanja imigracije, izbjeglaca i azila, provođenju međunarodnih i međuentitetskih krivičnopravnih propisa, uključujući i odnose s Interpolom, uspostavljanju i funkcionisanju zajedničkih i međunarodnih komunikacijskih sredstava, regulisanju međuentitetskog transporta i kontroli vazdušnog saobraćaja.

- slab položaj opština (previše odgovornosti bez odgovarajućih ovlaštenja i izvora finansiranja),
- snažan položaj kantona u FBiH (previše ovlaštenja i premalo odgovornosti),
- visok nivo odgovornosti i široka ovlaštenja Republike Srpske,
- slab položaj države BiH (ograničene odgovornosti i ovlaštenja).

Dakle, srednji nivoi vlasti su u najvećoj mjeri nezavisni od centra i imaju, u odnosu na centralnu vlast, znatno veću moć i resurse za izvršavanje svojih dužnosti. U Federaciji BiH se nadležnosti, moć i resursi dijele između tri nivoa (federalnog, kantonalnog i opštinskog), a u Republici Srpskoj samo između entitetskog i opštinskog.

Za BiH podjednako mogu da važe ocjene koje su međusobno protivrječne: da nije ni centralizovana ni decentralizovana, i da je i centralizovana i decentralizovana. Naime, srednji nivoi vlasti uživaju veoma široka ovlaštenja i raspolažu većim dijelom resursa, u poređenju sa centralnim i lokalnim vlastima. Posmatrano sa centralnog nivoa vlasti, BiH je suviše decentralizovana; ako se gleda sa lokalnog nivoa, radi se o nepodnošljivoj centralizaciji nadležnosti, moći i resursa. Odnos snaga između centralnog i srednjeg nivoa posljednjih godina bitno se mijenja tako što entiteti prenose nadležnosti na državu.³ Radi se o nastajanju da se od BiH napravi funkcionalna država i ozbiljan politički partner, sposoban da uđe u procese stabilizacije i pridruživanja sa Evropskom unijom.

Suštinsko pitanje decentralizacije, međutim, svodi se na jedinice lokalne samouprave⁴: kakve nadležnosti i ovlaštenja imaju lokalne vlasti i kakvim resursima raspolažu.

BiH je ratifikovala Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi 12. jula 2002. godine, kao dio obaveza preuzetih prijemom BiH u članstvo Savjeta Evrope aprila 2002. godine. Povelja predviđa da lokalni organi vlasti «regulišu i rukovode znatnim dijelom javnih poslova, na osnovu vlastite odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva», polazeći od načela supsidijarnosti, prema kojem će se javni poslovi «po pravilu, prije svega, vršiti od strane onih vlasti koje su najbliže građanima». Prava povjerena lokalnim vlastima treba da «po pravilu budu puna i isključiva...», uključujući «pravo na odgovarajuće izvore finansiranja, kojima će raspolagati slobodno i u okviru svojih ovlaštenja».⁵ Evropska povelja, dakle, predviđa visok stepen stvarne funkcionalne i fiskalne decentralizacije.

Važno je istaći da je BiH jedna od rijetkih zemalja koja je obaveze koje proističu iz Povelje prihvatile bez ijedne rezerve, ne vodeći računa o stepenu stvarne pripremljenosti i sposobljenosti da se te obaveze ispune.

Ustav BiH ne spominje lokalnu samoupravu niti jednom riječju. Lokalna samouprava je izvan ingerencija centralne državne vlasti. Sa aspekta ustavnih definicija, lokalna samouprava u BiH je nezavisna u odnosu na centralni nivo (državu), ali i veoma zavisna od regionalnog nivoa (u RS od entitetskih, a u FBiH od kantonalnih vlasti). Ustavi entiteta sadrže odredbe o lokalnoj samoupravi, ali na različit način. Suština je, ipak, slična: i u jednom i u drugom slučaju lokalni nivo vlasti je bitno nesamostalan, ima malo samostalnih (izvornih) nadležnosti, a previše zavisi od hijerarhijski višeg nivoa vlasti (u RS od entitetske, a u FBiH od kantonalne).

Iako lokalnu samoupravu ugraduje u same temelje demokratskog uredenja, Ustav RS opština ukida prvobitno dato pravo predlaganja zakona i bitno sužava njihove nadležnosti, dodjeljujući

³ Primjer su nadležnosti u pogledu državne granične službe, ekonomije (uprava za indirektno oporezivanje), pravosuda, odbrane, itd. Uskoro se očekuje prenos preraspodjela odgovarajućih nadležnosti u sektorima policije, zdravstva, obrazovanja, poljoprivrede, povratka izbjeglica, ekologije... na osnovu preporuka tzv. Funkcionalnih pregleda ovih sektora (više o funkcionalnim pregledima vidjeti na: www.delbih.cec.eu/en/eu_assistants/assistance421.htm)

⁴ Opštine i gradovi predstavljaju jedinice lokalne samouprave u BiH.

⁵ Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, izdanje Savjeta Evrope i Misije OSCE-a u BiH, 2003, str. 14 i 16.

im isključivo lokalne i komunalne poslove, uz obavezu izvršavanja prenesenih poslova. Iz Ustava FBiH proizlazi da «zakonsko uredivanje lokalne samouprave spada i u zajedničku nadležnost FBiH i kantona (kao pravo *utvrđivanja politike i donošenja zakona*), kao i u nadležnost kantona (kao nadležnost koja nije izričito povjerena federalnoj vlasti)».⁶ Ali je kantonima izričito u nadležnost stavljen obavljanje niza poslova koji su po definiciji poslovi lokalne samouprave (kulturna, turizam, komunalne djelatnosti, briga o lokalnom zemljištu...), uz ostavljenu mogućnost (u nekim slučajevima i obavezu)⁷ da te poslove prenesu opština. Tako, paradoksalno, opštine u FBiH obavljaju većinu svojih samoupravnih (izvornih) nadležnosti kao prenesene, dakle pod punom i striktnom kontrolom sa nivoa kantona.⁸ Uz to, kantonima je data i regulatorna uloga (da donose zakone i druge propise), koja je znatno jača od nadzorne uloge. Ni ustavi kantona ne donose nešto bitno novo u odnosu na Ustav Federacije - oni sadrže uglavnom *prepisane odgovarajuće odredbe Ustava Federacije BiH*.

Sužavajući područje izvornih poslova i povećavajući obim prenesenih poslova, viši nivoi bitno ugrožavaju autonomiju lokalnog nivoa, zadržavajući za sebe snažnu nadzornu funkciju, ali i pravo da u bilo kojem trenutku mogu od opština oduzeti povjerene poslove i vratiti ih u svoju nadležnost. Na taj način lokalna samouprava postaje sve više fraza, a lokalni nivo vlasti pretvara se u *produženu ruku* višeg nivoa uprave.

Područje lokalne samouprave detaljnije je uredeno zakonima o lokalnoj samoupravi.⁹ I Zakon o lokalnoj samoupravi RS i Nacrt Zakona o principima lokalne samouprave u FBiH garantuju autonomiju jedinica lokalne samouprave u domenu samostalnih poslova, ograničavajući upravni nadzor samo na zakonitost preduzetih radnji. U pogledu prenesenih poslova, upravni nadzor obuhvata, uz zakonitost, i ekspeditivnost donesenih odluka. Za upravni nadzor nad radom jedinica lokalne samouprave u RS nadležno je Ministarstvo uprave i lokalne samouprave RS, dok Nacrt Zakona u FBiH dodjeljuje ovu nadležnost federalnim i kantonalnim vlastima, bez određenije formulacije.

I3.1.2. Implementacija: pozitivni i negativni indikatori

Nisu vidljivi sistemski i organizovani napori da se dosljedno i u cjelini primijeni Evropska velja o lokalnoj samoupravi i da se izvrši stvarna funkcionalna i fiskalna decentralizacija. Aktuelni procesi često idu u suprotnom smjeru. S jedne strane, entitetski i kantonalni organi vlasti uzimaju za sebe finansijski atraktivnije nadležnosti, kao što su poslovi naplate i kontrole prihoda, poslovi katastra nekretnina i imovinsko-pravni poslovi (u RS) i sl. Centralizacijom ovih poslova (uz istovremenu dekoncentraciju - izvođenje putem područnih jedinica entitetskih i kantonalnih organa) nije obezbijedeno njihovo ekonomičnije i kvalitetnije obavljanje, a sužene su nadležnosti opština i narušeno osnovno načelo upravnog postupka - onemogućena je dvostepenost u rješavanju zahtjeva građana, tako da sada isti organ odlučuje i u prvom i u drugom stepenu). S druge strane, zbog teške socijalne situacije i pasivnosti nadležnih, viših nivoa vlasti, lokalne vlasti nerijetko preuzimaju rješavanje niza socijalnih problema, za koje nemaju ni nadležnosti ni sredstava. Tako su zabilježeni slučajevi opština u kojima se troši oko 8% opštinskog budžeta na beneficije za boračku i invalidsku socijalnu zaštitu, zato što entitet ili kanton ne izvršava svoje obaveze u dovoljnoj mjeri.

⁶ Ustav FBiH

⁷ Stepen obaveznosti se uvodi u slučaju kada je većinsko stanovništvo u opštini, po nacionalnoj strukturi, različito od većinskog stanovništva u kantonu / županiji.

⁸ Zdravko Zlokapa: «Pravni okvir lokalne samouprave» (u *Analiza stanja lokalne uprave i samouprave u BiH*, EDA, Banja Luka, maj 2005, str. 21-22).

⁹ Radi se o «Zakonu o lokalnoj samoupravi RS » (*Službeni glasnik RS* br. 101/04), «Zakonu o osnovama lokalne samouprave FBiH» (*Službene novine FBiH* br. 6/95), te posebnim zakonima kantona/ županija. Novi «Zakon o principima lokalne samouprave u FBiH» u trenutku pisanja ovog priloga je u javnoj raspravi.

Poseban problem predstavlja monotipska struktura nadležnosti lokalnog nivoa. Sve opštine, bez obzira na velike medusobne razlike u pogledu stanovništva, veličine i razvijenosti, imaju isti pravni status i jedinstveno definisane nadležnosti.¹⁰ Time su u istu ravan stavljenе velike, ekonomski moćnije opštine (pretežno razvijene gradske sredine), kojima postojeći obim nadležnosti ponekad nije dovoljan, i male, ekonomski nejake, pretežno seoske opštine, kojima često nedostaje kapacitet za obavljanje dodijeljenih nadležnosti.

Distribucija funkcija nije zasnovana na principu supsidijarnosti, a vlasništvo nad imovinom ne slijedi distribuciju funkcija. Zato u praksi i dolazi do absurdnih situacija, kao u slučaju vlasništva nad komunalnim preduzećima i upravljanja njima u Republici Srpskoj. Lokalni nivo vlasti je odgovoran za komunalne usluge (kolektivno grijanje, vodovod i kanalizacija i sl.) i za te potrebe lokalne vlasti su svojevremeno osnovale javna komunalna preduzeća, lokalna zajednica je stalno ulagala u održavanje i razvoj tih preduzeća, pa bi prirodno bilo da su i vlasništvo i upravljanje stvar lokalnog nivoa. Međutim, koristeći aktuelni proces privatizacije kao izgovor, entitetske vlasti u RS naprsto su preuzele vlasništvo i upravljanje, bitno ugrožavajući kvalitet komunalnih usluga i funkcionisanje komunalnih preduzeća. Zabilježeni su i gotovo nevjerojatni slučajevi da je opštinski vodovod privatizovan bez konsultacija sa opštinom, dakle bez opštinske saglasnosti i bez ikakve kompenzacije opštini (u Modriči i Zvorniku, RS). Opštinska uprava je odgovorna za osiguranje čiste vode i određivanje njene cijene, a ne može da utiče na akcije novog, privatnog vlasnika. Neodrživo je stanje u kojem su opštine odgovorne za usluge, a nisu vlasnici imovine potrebne za pružanje tih usluga.

Zakoni u oba entiteta načelno garantuju raspoloživost dovoljnih sredstava za izvršavanje obaveza i poslova na lokalnom nivou. Stvarni problem je u tome što ove načelne postavke nisu adekvatno normativno razradene, dakle ni realizovane. Analize¹¹ pokazuju da se niti jedno načelo Evropske povelje o lokalnoj samoupravi koje se odnosi na finansiranje ne poštuje suštinski. Načelo adekvatnosti prihoda ugroženo je velikom vertikalnom i horizontalnom neuravnoteženošću, a još nisu razvijeni odgovarajući sistemi vertikalnog i horizontalnog fiskalnog izjednačavanja.¹² Iako predstavljaju nivo vlasti najbliži građanima, opštine dobijaju samo 8% svih javnih prihoda u oba entiteta. Tim sredstvima ni približno ne mogu zadovoljiti rastuće potrebe lokalnih zajednica, posebno u pogledu investiranja u komunalnu infrastrukturu. Prihodi lokalnih zajednica u BiH veoma su skromni, a posebno su niski njihovi vlastiti izvorni prihodi. Dominiraju zajednički prihodi i prihodi pod kontrolom višeg nivoa vlasti. Opštine ni u jednom entitetu ne mogu da utiču na veličinu ili kvalitet poreske osnove koja se koristi za podijeljene poreze (porez na promet i porez na prihod), ili za lokalne poreze (porez na imovinu i porez na promet nekretnina). Dodjela sredstava opštinama od strane višeg nivoa ne odvija se na dovoljno predvidljiv i transparentan način, tako da opštine ne mogu vršiti pouzdano finansijsko planiranje. Time, a i drugim ograničenjima koja postavljaju organi vlasti na višem nivou uprave, opštinama je znatno otežan pristup tržištu kapitala.

Tako je lokalni nivo vlasti u BiH postavljen pred »nemoguću misiju«: opštine ne mogu na odgovarajući način (iz vrlo malih izvornih i nedovoljnih i nepouzdanih dodijeljenih prihoda)

¹⁰ U BiH ima opština koje imaju samo desetak kvadratnih kilometara površine i opština sa preko hiljadu kvadratnih kilometara. Ili, iste nadležnosti i isti pravni status imaju opštine sa manje od hiljadu stanovnika (takvih je pet opština u BiH) i opštine sa preko sto hiljada stanovnika (šest opština u BiH).

¹¹ Više o tome u Analizi stanja lokalne uprave i samouprave u BiH, str. 38-51.

¹² Sistem fiskalnog izjednačavanja podrazumijeva uravnoteženje prihoda koje primaju različiti nivoi vlasti (vertikalno izjednačavanje, kojim se obezbjeduje da svaki nivo vlasti raspolaže sredstvima koja su proporcionalna nadležnostima) i prihoda lokalnih zajednica (horizontalno izjednačavanje, kojim se obezbjeduje solidarnost sa lokalnim zajednicama koje se sporije razvijaju).

finansirati pružanje usluga za koje su odgovorne, ne mogu odbiti zadatke koje im prenose kantoni ili entitet, a pri tome ne mogu uticati na prikupljanje prihoda, upravljanje javnim komunalnim preduzećima itd.

I3.2. U kojoj mjeri niži nivoi vlasti podliježu slobodnom i pravednom izbornom opunomoćenju, kriterijima otvorenosti, odgovornosti i osjetljivosti na probleme zajednice u svom radu?

I3.2.1. Zakoni

Ustavom BiH (član I, tačka 2) i Aneksom 3 Opšteg okvirnog sporazuma za mir u BiH (Sporazum o izborima) proglašeni su demokratski, pošteni i slobodni izbori kao temeljna pretpostavka za stvaranje predstavničke vlasti. Pitanja vezana za izbole regulisana su raznim državnim i entitetskim zakonima. Najvažniji su Izborni zakon BiH, Izborni zakon RS i Zakon o neposrednom izboru načelnika u Federaciji BiH. Posebno su regulisana pitanja izbora u Distriktu Brčko (Izbornim zakonom Brčko Distrikta) i sistema opštinskih izbora u Mostaru (amandmanom na Izborni zakon BiH).

Gradani neposredno biraju poslanike u skupština kantona sa listi političkih stranaka, koalicija ili nezavisnih kandidata, na period od četiri godine. Kantonalna skupština bira predsjednika kantona većinom ukupnog broja vijećnika (poseban režim izbora predsjednika kantona imaju kantoni 6 i 7). Predviđen je posredan izbor članova gradskog vijeća, odnosno skupštine grada. Njih biraju opštinska vijeća, odnosno skupštine opština koje čine grad.

Pravni okvir za opštinske izbole prilično je komplikovan, jer uključuje različite izborne sisteme i procedure:

- Proporcionalni sistem za izbor opštinskih skupština / vijeća;
- Većinski sistem za neposredan izbor načelnika u RS;
- Skraćeni preferencijalni sistem za neposredan izbor načelnika u FBiH;
- Proporcionalni sistem za izbor članova Skupštine Distrikta Brčko, sa minimalnom zastupljenosti tri konstitutivna naroda BiH i ostalih, sa naknadnim posrednim izborom načelnika od strane Skupštine;
- Proporcionalni sistem s izbornim jedinicama i sa gradskom izbornom jedinicom u Mostaru, minimalna i maksimalna zastupljenost tri konstitutivna naroda i ostalih, sa naknadnim posrednim izborom načelnika od strane Skupštine.

Prema zakonima o lokalnoj samoupravi, samo su dva organa opštine: skupština opštine (opštinsko vijeće) i načelnik opštine. I u jednom i u drugom entitetu oba organa se biraju neposredno. Praksa neposrednog izbora načelnika uvedena je na opštinskim izborima 2004. godine.¹³ Time je osnovna struktura opštinskih organa u oba entiteta ujednačena, kao i način sticanja legitimite.

Novim zakonskim rješenjima došlo je do stabilnih i jasnih relacija između opštinskih organa. Svaki organ ima striktno odredene nadležnosti i ne smije se mijesati u nadležnosti drugog organa. Opštinska skupština (vijeće) ima političko-koordinirajuću, a načelnik izvršnu funkciju.

U RS načelnik i skupština su u dobroj mjeri međusobno nezavisni i ravnopravni, biraju se neposredno i ne mogu smijeniti jedan drugog, niti to može učiniti viši nivo vlasti. Izjednačeni su u

¹³ Da bi to bilo moguće izvesti u oba entiteta, u posljednji čas je donesen Zakon o neposrednom izboru načelnika u Federaciji BiH, uz snažno javno zagovaranje od nevladinog sektora. Pitanje neposrednog izbora načelnika u RS je regulisano ranije Izbornim zakonom RS.

pravu da mogu tražiti od nadležnog ministarstva da kontroliše zakonitost akata drugog organa. Iako je skupštini dato pravo da pokrene inicijativu opoziva načelnika (ako se za to izjasni trećina odbornika), to pravo se vrlo teško može realizovati jer inicijativa mora biti verifikovana natpolovičnom većinom registrovanih birača.

U FBiH je uspostavljena nešto drugačija vrsta ravnoteže: načelnik ima pravo da raspusti vijeće, a vijeće ima pravo da pokrene proceduru opoziva načelnika. Načelnikov zahtjev je neopoziv, a ishod procedure koju pokreće vijeće određen je većinskim glasanjem izašlih birača.

Pitanja izbora i odgovornosti javnih službenika na lokalnom nivou djelimično su regulisana entitetskim zakonima o državnoj službi.¹⁴ Ovi zakoni zabranjuju službenicima rad po uputama političkih stranaka i članstvo u njihovim rukovodstvima. Problem je što se ovi propisi tek djelimično odnose na lokalnu upravu. Tako Zakon o državnoj službi Federacije BiH,¹⁵ osim zaposlenih na nivoima Federacije i kantona, obuhvata svo osoblje u opštinskoj upravi koje ima potrebne kvalifikacije (univerzitetsku diplomu). Za više od 80% ostalih zaposlenih u opštinskoj upravi (onih koji nemaju univerzitetsku diplomu) ostaje da važi Zakon o radnim odnosima i plaćama službenika organa uprave u Federaciji BiH iz 1998. godine.¹⁶ S druge strane, Zakonom o administrativnoj službi u upravi RS iz 2002. zaposleni u opštinskoj upravi uopšte nisu obuhvaćeni.¹⁷ Zato Zakon o lokalnoj samoupravi RS posvećuje kompletno poglavlje XI (članovi 111-161) zaposlenima u administrativnoj službi jedinice lokalne samouprave, detaljno regulišući procedure zapošljavanja, ocjenjivanja, napredovanja, rasporedivanja i sl. Detaljno je regulisana i odgovornost javnih službenika, svrstana u dvije osnovne kategorije, materijalnu i disciplinsku. Dio teksta kojim se reguliše disciplinska odgovornost sadrži i odredbe namijenjene sprečavanju politizacije rada opštinskih službenika.

Prema *Evropskim principima za javnu administraciju* (SIGMA dokument br. 27), otvorenost i transparentnost podrazumijevaju dostupnost uprave vanjskom ispitivanju, kontroli i superviziji, a odgovornost zahtjev da uprava na konkretan i pravno definisan način objasni i opravda svoje odluke i postupke drugim upravnim tijelima ili nivoima, u skladu sa zakonom i ustanovljenim procedurama.

Ustavi svih kantona sadrže samo jednu odredbu koja se može dovesti u vezu sa otvorenosću kantonalnih organa - formulaciju o javnom zasjedanju skupštine kantona (osim u izuzetnim okolnostima predviđenim poslovnikom) i objavljivanju izvještaja o zasjedanjima i odlukama.

I Zakon o lokalnoj samoupravi RS i Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH (u nacrtu) regulišu dosta detaljno javnost rada organa lokalne samouprave, uključujući u sadržaj pojma javnosti rada ono što podrazumijevaju principi otvorenosti i transparentnosti. U Zakonu o lokalnoj samoupravi RS javnost rada organa lokalne samouprave regulisana je članovima 76-82., a u Nacrtu Zakona o principima lokalne samouprave FBiH članovima 30-33. Takode, detaljno su razrađena pitanja koja se tiču administrativnog nadzora nad radom jedinica lokalne samouprave.

¹⁴ «Zakon o državnoj službi FBiH» (*Službene novine FBiH* br. 29/03), «Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi u FBiH» (*Službene novine FBiH* br. 23/04, 39/04 i 54/04), u punoj primjeni tek od 31. 01. 2005; «Zakon o administrativnoj službi u upravi RS» (*Službeni glasnik RS* br. 16/02).

¹⁵ «Zakon o državnoj službi u FBiH» (*Službene novine FBiH* br. 29/03), «Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi u FBiH» (*Službene novine FBiH* br. 23/04, 39/04 i 54/04). U punoj primjeni je tek od 31. 01. 2005.

¹⁶ U periodu konačnog oblikovanja ove analize, umjesto «Zakona o radnim odnosima i plaćama službenika organa uprave u FBiH», na snagu je stupio «Zakon o namještenicima u organima državne službe u FBiH» (objavljen u *Službenim novinama FBiH* br. 49, od 08. 08. 2005. godine). U njemu nema bitnih razlika ni drugačijih rješenja u odnosu na prethodni zakon.

¹⁷ Sistemski pregled javne uprave u BiH (str. 52) preporučuje ujednačavanje, tako da se «Zakonom o državnoj službi u FBiH» obuhvati i osoblje koje nema univerzitetsku diplomu, a «Zakonom o administrativnoj službi u upravi RS» i opštinski nivo.

Osim propisima o lokalnoj samoupravi, principi otvorenosti, transparentnosti i odgovornosti promovisani su i nekim, za BiH potpuno novim propisima (npr. Zakon o slobodi pristupa informacijama u BiH, kao i odgovarajući zakoni u FBiH i RS, Zakon o sprečavanju sukoba interesa, Zakon o javnim nabavkama BiH i sl.). Radi se o relativno novim zakonima, bez dovoljno pouzdanih informacija o kvalitetu i posljedicama njihove primjene, posebno na lokalnom nivou.

I3.2.2. Implementacija: pozitivni i negativni indikatori

Opštinski izbori 2004. godine održani su prije usvajanja novih entitetskih zakona o lokalnoj samoupravi. Tako su birači izašli na izbole bez jasne predstave o nadležnostima i obavezama organa koje biraju. Inače, ovo su bili prvi poslijeratni lokalni izbori u BiH koje su u potpunosti organizovale i provele domaće izborne komisije: Izborna komisija BiH i opštinske izborne komisije.¹⁸

Prema ocjenama međunarodnih i domaćih posmatrača, ambasada u BiH i Evropske posmatračke misije, opštinski izbori 2004. godine protekli su u demokratskoj i poštenoj atmosferi, sa mjestimičnim manjim nedostacima, zbog kojih je došlo do ponavljanja izbora u jednoj izbornoj jedinici i ponavljanja izbora na pojedinim biračkim mjestima u tri biračke jedinice.

Bitna karakteristika ovih izbora je velika apstinencija birača. Praktično, prvi put je manje od polovine birača izašlo na izbole. Posebno zabrinjava očigledan opadajući trend odziva birača.

Tabela 13.2: Procenti izlaska birača na izbole u BiH (2000-2004)

Nivo	Lokalni izbori 2000. ¹⁹	Opšti izbori 2000. ²⁰	Opšti izbori 2002. ²¹	Lokalni izbori 2004. ²²
BiH	66%	64,4%	55,5%	46,8%
Federacija	65%	67,8%	53,1%	45%
RS	71%	64%	49,8%	46,8%

Očigledno je znatno smanjenje procenta izlaska birača na izbole u periodu od samo četiri godine - 2004. je na izbole izašlo oko 30% manje birača u odnosu na 2000. godinu. Ovi procenti sve ozbiljnije dovode u pitanje legitimitet izabranih predstavnika. Posebno zabrinjava ispoljeni trend: nastave li se stvari odvijati ovim tokom, pitanje legitimite postaviće se u punoj težini već na sljedećim izborima.

Neposrednim izborom načelnika opština od strane građana uspostavljena je direktna odgovornost izabranih načelnika prema građanima te opštine. To bi u praksi trebalo da doprinese smanjenju zavisnosti načelnika od centara političkih partija kojima pripadaju. Međutim, još uvijek je neriješen problem naglašene odgovornosti izabranih vijećnika/odbornika prema rukovodstvima njihovih političkih partija (centrima političke moći koji su ih kandidovali) i nedostatka odgovornosti prema građanima koji su ih birali. U mnogim sredinama dešava se da građani nemaju nikakvog direktnog kontakta sa svojim predstavnicima u vlasti, dakle ni uticaja na njih, tako da se opštinska politika često kroji van opštine i bez uzimanja u obzir lokalnih problema i potreba.

¹⁸ Organizovanje i provođenje prethodnih lokalnih izbora bilo je u nadležnosti OSCE-a, u formi Privremene izborne komisije.

¹⁹ Prema OSCE-ovom izvještaju za štampu od 20.04. 2000. godine «OSCE objavljuje tehnički potvrđene rezultate opštinskih izbora u BiH, april 2000.»

²⁰ Prema OSCE-ovom izvještaju za štampu od 27. 11. 2000. godine «SCE objavljuje tehnički potvrđene rezultate za BiH opšte izbore, novembar 2000.»

²¹ Prema: CAI «Trendovi izbornih rezultata 2000-2004» *Bosnia Report On-Line*, 23. 12. 2004. (www.cai.ba/artman/publish/trendovi)

²² Prema Izbornoj komisiji BiH (www.izbori.ba)

Javni službenici u opštinskim organima (sekretari, načelnici odjeljenja/službi, šefovi odsjeka, stručni savjetnici i saradnici...) zapošljavaju se putem javnog konkursa. Time je prekinuta negativna ratna i poslijeratna praksa zapošljavanja, zasnovana na nepotizmu, bez ikakvog uvida javnosti, po kriterijima stranačkih, rodbinskih, klanovskih veza.

U pogledu primjene kriterija *otvorenosti, odgovornosti i reagovanja na probleme zajednice*, mogu se uočiti velike razlike između opština. U praksi se odvija, više spontano i samoinicijativno, ili uz podršku međunarodnih donatora, transformacija lokalne uprave, od birokratije ka servisu građana i partnerstvu s privatnim i nevladinim sektorom. Nažalost, još uvijek se radi o pojedinačnim inicijativama, a ne o sistemskim i institucionalnim promjenama.

Opštine koje prednjače u primjeni principa i mehanizama dobre uprave²³ (oko 10% opština) razrađuju primjenu kriterija efikasnosti, transparentnosti, participacije i odgovornosti u vlastitim kodeksima dobre lokalne uprave, nastojeći da kreiraju sistem vrijednosti koji će lokalnu upravu promovisati kao istinski servis građana i poslovne zajednice. Dio opštinskih uprava (opet oko 10%) uveo je, ili uvodi, kompleksan sistem upravljanja kvalitetom.

Još uvijek je veliki jaz između rastuće grupacije opštinskih uprava, koje primjenjuju principe dobre uprave, i ostalih, još uvijek naglašeno birokratskih sredina. Neke analize već konstatuju «podjelu na prvorazredne i drugorazredne opštine»²⁴. Ključne slabosti birokratskih, još uvijek nereformisanih opštinskih uprava u svim dijelovima BiH, ogledaju se u nedostatku ključnih upravljačkih planova i programa, niskom nivou kvaliteta administrativnih i javnih usluga, zanemarljivoj primjeni informacionih tehnologija, malom ili nikakvom učešću javnosti u procesu kreiranja budžeta, nedovoljnoj transparentnosti u njegovom trošenju itd.²⁵

Relativno nizak nivo transparentnosti i odgovornosti u takvim opštinama rezultira negativnom percepcijom opštinskih službenika u javnosti, tako da su se, u statistici za 2004. godinu, ovi službenici našli na trećem mjestu (iza ljekara ili medicinskog osoblja i policajaca) po prepostavljenoj korumpiranosti, mada je primjetno statistički značajno smanjenje u odnosu na 2002. godinu (-9,14%).²⁶ U vezi s korupcijom u opštinskim upravama definisan je i poseban zaključak Studije percepcije korupcije 2004, koji u cjelini glasi:

Nešto više od polovine građana smatra da je korupcija prisutna u opštinskim upravama. Iako je taj procenat dosta veliki i zabrinjavajući, on je za 12% manji u odnosu na istraživanje iz 2002. godine. No, to ne znači da je korupcija u opštinskim organima prisutnija nego u drugim nivoima uprave; to znači da je građani samo tako percipiraju, što se može opravdati samo većim brojem poslova koji se obavljaju na opštinskom nivou...²⁷

Negativna predstava je djelimično rezultat i još uvijek neodlučene terenske borbe između profesionalizacije i politizacije opštinske uprave. Insistiranje na striktnoj primjeni institucije javnog konkursa daje pozitivne rezultate. Ipak, «uprkos primjećenom napretku koji je ostvaren u proteklom periodu, opštine su u velikoj mjeri ostale legla stranačkog politikantstva i generatori zapošljavanja po partijskoj liniji, te stoga i dalje dobivaju loše ocjene građana zbog prisustva korupcije u njihovim redovima».²⁸

²³ Analiza stanja lokalne uprave i samouprave u BiH EDA, Banja Luka, maj 2005, str. 69-70.

²⁴ Studija sistema nacionalnog integriteta: Bosna i Hercegovina 2004 Transparency International BiH, 2004, str. 105.

²⁵ Analiza stanja lokalne uprave i samouprave u BiH str. 72-73.

²⁶ Studija percepcije korupcije – 2004: Bosna i Hercegovina, Transparency International BiH, 2004, str. 24 i 25.

²⁷ Isto, str. 125.

²⁸ Studija sistema nacionalnog integriteta, str. 105.

I3.3. Koji je obim saradnje vlasti na lokalnom nivou s relevantnim partnerima, udruženjima i zajednicama u formiranju i implementaciji politika i u pružanju usluga?

I3.3.1. Zakoni

Postojećim entitetskim i kantonalnim zakonima o lokalnoj samoupravi pitanja saradnje organa lokalne samouprave sa relevantnim partnerima, udruženjima i zajednicama (na lokalnom nivou) u formiranju i implementiranju politike i pružanju usluga, regulisana su djelimično, obuhvatajući neposredno učešće građana i mjesnu samoupravu, odnosno mjesne zajednice. Posljedično, statuti opština razraduju ova pitanja na sličan način.

Zakon o lokalnoj samoupravi RS²⁹ primjenjuje se od januara 2005. godine i sadrži bitne pozitivne odredbe u vezi sa direktnim učešćem građana. Zakon prvo daje načelno rješenje u kojem su gradovi i opštine imperativnom normom obavezni da, u interesu lokalnog stanovništva, razviju mehanizme direktnog učešća građana. U dodatku, razraduje se termin *mehanizmi*, tako da obuhvata sve mehanizme koji nisu zabranjeni zakonom, a neki od njih su i izričito pomenuti (referendum, zbor građana, gradanska inicijativa, mjesna zajednica, paneli građana, *sati građana*). Pored pomenutog, ovaj zakon (članom 104) predviđa obavezu skupštine opštine/grada da razmatra svaku inicijativu koju dobije od građana, pod uslovom da je inicijativa sačinjena na način i u obliku propisanom statutom i potpisana od strane određenog broja birača. Posebnim članovima zakona (106-109) regulisano je osnivanje i rad mjesnih zajednica.

Odredbe Zakona o osnovama lokalne samouprave FBiH³⁰ iz 1995. o neposrednom učešću građana u odlučivanju vrlo su skromne. Naime, Zakon sadrži odredbu da «građani mogu neposredno odlučivati o lokalnim poslovima opštine», te da su «oblici neposrednog odlučivanja građana: referendum, zbor građana i dr.» (član 15), bez ikakve dalje razrade ovih normi. Očita potreba da se lokalna samouprava potpunije i adekvatnije uredi federalnim zakonom rezultirala je time da je upravo sada u zakonodavnoj proceduri donošenje Zakona o principima lokalne samouprave. Nacrt tog novog zakona predviđa neposredno odlučivanje građana putem referenduma, mjesnog zбора građana i drugih oblika neposrednog izjašnjavanja. Zakon takođe predviđa podnošenje prijedloga građana putem gradanskih inicijativa, udruženja građana, nevladinih organizacija i dr. Pitanja mjesne samouprave/mjesnih zajednica regulisana su članovima 20-26. Predvidena je i jedna vrlo važna novina u odnosu na odgovarajući zakon RS: mogućnost prenosa izvornih poslova iz djelokruga lokalne samouprave na mjesnu zajednicu.

Svi kantonalni zakoni o lokalnoj samoupravi sadrže određene odredbe o učešću građana u doноšenju odluka. One su, u osnovi, istog ili sličnog sadržaja i kod svih su raspoređene u tri posebno označena poglavља koja obuhvataju: neposredno učešće građana u odlučivanju, mjesnu samoupravu koja se ostvaruje u mjesnoj zajednici, te zaštitu prava građana na lokalnu samoupravu. Ostvarivanje neposrednog učešća građana u odlučivanju predviđa se u vidu referendumu, zбора građana, te gradanske inicijative.

Mjesnu zajednicu svi statuti opština shvataju kao poseban oblik učešća građana u lokalnoj samoupravi, koji se može osnovati kada za to postoje uslovi propisani statutom. Opštinski statuti vrlo detaljno propisuju proceduru osnivanja mjesnih zajednica, a sadržaj njihovog rada očito ostavljaju njima samima. Pri tome su kriteriji za osnivanje mjesnih zajednica takvi da skupština

²⁹ Službeni glasnik RS br. 101/04.

³⁰ Službene novine FBiH br. 6/95.

opštine, koja je jedina mjerodavna da ocijeni opravdanost osnivanja novih mjesnih zajednica, uvjek može naći opravdanje da odbije novopokrenute inicijative.

Statuti opština, takođe, kao glavne oblike učešća građana navode referendum, zbor građana i građansku inicijativu. Moguće je uočiti i razlike statutarnih rješenja od opštine do opštine, pri čemu su odstupanja prilično velika, od strogo formalnih mogućnosti do zaista funkcionalnih rješenja (značajno naprednijih od samih zakona o lokalnoj samoupravi) koja, pored tri pomenute mogućnosti, predviđaju i tzv. slobodne oblike udruživanja (član 58. Statuta Opštine Centar Sarajevo).

Statut Distrikta Brčko je formulacije odredaba u vezi s učešćem građana direktno preuzeo iz odgovarajućih međunarodnih instrumenata, prilagodivši ih našoj pravnoj terminologiji. Statut garantuje svim stanovnicima Distrikta ravноправno učestvovanje u vršenju javnih poslova, garantuje slobodu udruživanja, obavezuje zvaničnike da osiguraju uvid javnosti u aktivnosti Distrikta, javne dokumente, odluke i zvanične sastanke, te utvrđuje obavezu Distrikta da «odgovara na sve zahtjeve fizičkih i pravnih lica i blagovremeno poduzima odgovarajuće radnje na način predviđen zakonom» (član 19). Pored ovih vrlo demokratskih odredaba, začuđuje što je restriktivno ustanovljeno pravo predlaganja zakona. Naime, ono je uskraćeno građanima (bez obzira na njihov broj) i dato samo gradonačelniku i svakom poslaniku. Pored pomenutog, Distrikt Brčko ima i Zakon o mjesnim zajednicama.

13.3.2. Implementacija: pozitivni i negativni indikatori

Međutim, primjena ovog normativnog okvira (u pogledu neposrednog učešća građana i mjesne samouprave) daleko je od zadovoljavajuće. Ključni mehanizmi koji bi trebali osigurati direktno učešće građana, a koji su definisani postojećim pravnim okvirom, uglavnom ne funkcionišu.³¹

Mjesne zajednice su, uz rijetke izuzetke, neaktivne i slabo funkcionalne. Kako veći broj njih ima slabu finansijsku podršku matičnih opština, mjesne zajednice uglavnom tek preživljavaju i samo nominalno figuriraju kao mogući način učešća za građane.

Referendum kao način učešća u lokalnom odlučivanju se koristi jako rijetko, odnosno gotovo nikako.

Javne rasprave su najčešće pominjani način za izražavanje mišljenja/stavova građana u procesu odlučivanja na lokalnom nivou. Međutim, u praksi se mogu uočiti značajni nedostaci, koji se ogledaju u tri ključna segmenta:

- odsustvo jasnih kriterija za pitanja o kojima se pokreće javna rasprava,
- netransparentan proces pripreme i provođenja javnih rasprava,
- neadekvatan status zaključaka javnih rasprava i slabo povratno informisanje javnosti.

S druge strane, građani su često slabo informisani, pasivni i nespremni za inicijativu. Umjesto poželjnog proaktivnog, dominira reaktivni pristup, koji ne daje potrebne efekte, naročito pošto većina odluka do te faze već bude donesena, pa su mogućnosti za promjene minimalne ili nikakve.³²

Uz niz problema u primjeni, očigledna su i dva krupna nedostatka aktuelnih normativnih rješenja na svim nivoima: prije svega, nije regulisana saradnja s nevladinim i privatnim sektorom kao najznačajnijim partnerima javnog sektora, dok je uticaj građana na pružanje usluga reaktivnog karaktera (regulisana je samo mogućnost podnošenja pritužbi i prigovora). Ova druga slabost

³¹ Analiza stanja lokalne uprave i samouprave u BiH, str. 81-82.

³² Ovakva praksa je izražena čak i kod donošenja prostornih, urbanističkih i regulacionih planova, za koje bi građani trebalo da budu itekako zainteresovani, i u čijoj bi pripremi trebalo da učestvuju od početka, a ne tek kada je nacrt već utvrđen.

uzrokovana je odsustvom bilo kakve politike u pogledu pružanja usluga, korisničke orijentacije i kvaliteta u zakonima o lokalnoj samoupravi. Zakoni propisuju nadležnosti, kako na planu regulatornih radnji i upravljanja opštinstom tako na planu pružanja usluga, ali nigdje ne insistiraju na orijentaciji prema korisnicima, efektivnosti i efikasnosti, niti na kvalitetu upravljanja i pružanja usluga. U takvoj situaciji ne može se očekivati ni regulisanje saradnje sa relevantnim partnerima i njihovog uticaja na izradu politike i pružanje usluga opštinske uprave. Niz bitnih aspekata promocije i primjene koncepta dobre uprave (koji podrazumijeva i saradnju s lokalnim partnerima) prepуšten je inicijativi opštinskih uprava i međunarodnih organizacija. Dakle, iz analize relevantnih zakona i programa, te nedostatka podzakonskih akata i preporuka, može se zaključiti da zvanična domaća politika u segmentu lokalne uprave naprosto ne poznaje principe dobre uprave sadržane u partnerstvu javnog, privatnog i nevladinog sektora, korisničkoj orijentaciji i kvalitetu usluga.

U praksi se ipak uspostavljaju, više spontano i samoinicijativno (a često i uz podršku međunarodnih donatora i implementatora) obrasci saradnje i partnerstva lokalne uprave sa drugim lokalnim akterima.

Posebno je intenzivno djelovanje nevladinih, neprofitnih i nepolitičkih organizacija koje rade na zastupanju interesa građana. Pravni status nevladinih organizacija definisan je zakonima o nevladnim organizacijama na državnom i entitetskim nivoima.³³ Prema rezultatima istraživanja iz 2004. godine,³⁴ gotovo polovina od ispitane 73 nevladine organizacije iz BiH saradnju s lokalnim vlastima ocjenjuje kao dobru ili jako dobru. Ipak, dobra saradnja varira od opštine do opštine, i uglavnom je bazirana na kratkoročnim naporima i razumijevanju predstavnika lokalnih vlasti. Rijetki su primjeri razvijenih i uredenih procedura saradnje između nevladinih organizacija i lokalnih vlasti. Opštinski zvaničnici uglavnom shvataju nevladine organizacije kao *isporučioce usluga*, a ne kao partnere u kreiranju lokalnih politika.

Saradnja sa lokalnom poslovnom zajednicom je slabija. Jedan od razloga je i nizak stepen samoorganizovanja poslovnog sektora, posebno na lokalnom nivou. Drugi je međusobno nepovjerenje, karakteristično za odnose između javnog i privatnog sektora. Ipak, i ovdje ima uspješnih slučajeva partnerstva, do sada posebno u participativnom planiranju lokalnog ekonomskog razvoja, zasnovanog na konceptu partnerstva javnog, privatnog i nevladinog sektora.

Praksa ekonomsko-socijalnog dijaloga između vlade, poslodavaca i sindikata, djelimično je uspostavljena na entitetskom nivou, bez pokušaja da se uvede na regionalnom ili lokalnom nivou.

I3.4. Koje se mjere preduzimaju da se riješe javno identifikovani problemi na ovom području, i koji stepen prioriteta i javne podrške oni imaju?

Vidljiva su četiri krupna plana organizovanih napora da se poboljša situacija u pogledu decentralizacije i kvaliteta lokalne uprave i samouprave u BiH:

- novi zakoni o lokalnoj samoupravi u oba entiteta;
- aktuelni proces reforme javne uprave;
- projekti najuticajnijih međunarodnih aktera;
- samoorganizovanje ključnih domaćih aktera (na lokalnom nivou) radi promjene aktuelnih odnosa u pogledu odgovornosti i ovlaštenja između različitih nivoa vlasti u BiH i radi razvoja lokalne uprave i samouprave.

³³ Službeni glasnik BiH br. 32/01; Službeni glasnik RS br. 52/01; Službene novine FBiH br. 45/02.

³⁴ Izvještaj USAID-a Istraživanje civilnog društva u BiH - juni 2004.

Novi zakoni o lokalnoj samoupravi pokušavaju proširiti nadležnosti lokalnih vlasti. Ali, radi se o samo formalnom proširenju nadležnosti, bez stvarnih instrumenata za realizaciju. To se najbolje može ilustrovati primjerom Zakona o lokalnoj samoupravi RS, koji je stupio na snagu 1. januara 2005. godine. Članom 12. ovog zakona opština je dato u nadležnost «vršenje katastarskih, geodetskih i imovinsko-pravnih poslova, u skladu sa zakonom», ali zakon koji reguliše ovu oblast nije primijenjen (nadležnost je ostala u rukama entiteta). Zatim, Zakon o lokalnoj samoupravi daje opština pravo da vrše «naplatu, kontrolu naplate i prinudnu naplatu izvornih prihoda opštine», ali zakon koji reguliše ovu oblast propisuje nadležnost entiteta za ove poslove. Na kraju, Zakon o lokalnoj samoupravi daje opština isključivu nadležnost u poslovima pravnog zastupanja, a Zakon o pravobranilaštvo RS, donesen nakon usvajanja Zakona o lokalnoj samoupravi, i dalje zadržava nadležnost Pravobranilaštva RS u poslovima pravnog zastupanja opština.

Stvarni problem, međutim, leži dublje od nedorečenih ili protivrječnih propisa i poteškoća realizacije: lokalna samouprava se nalazi na samom dnu ljestvice prioriteta i domaćih i međunarodnih reformatora u BiH. To se najbolje vidi u koncepciji, ali i u realizaciji programa reforme javne uprave u BiH. Reforma javne uprave u BiH zvanično je otpočela prihvatanjem dokumenta *Reforma javne uprave - naš program*,³⁵ što su 28. marta 2003.³⁶ u Briselu učinili premijeri države i njenih entiteta. Dokument postavlja orijentire za pripremu nedostajuće strategije za reformu javne uprave u BiH. Koncepcija dobre uprave postavljena je kao osnovni cilj reforme:

Naš najvažniji cilj je stvaranje visokokvalitetne javne uprave u cijeloj Bosni i Hercegovini, što obuhvata profesionalnu državnu službu na svim nivoima. Javna uprava mora biti ekonomična i na pouzdan način upravljati javnim sredstvima, mora biti odgovorna, transparentna i efikasna u pružanju usluga.³⁷

Prema tom dokumentu, reforma javne uprave u BiH ima pet osnovnih ciljeva:

- u pogledu organizacije - ekonomična i bolje organizovana javna uprava,
- u pogledu finansiranja - ekonomično i transparentno trošenje novca poreskih obaveza,
- u pogledu osoblja - profesionalni državni službenici u službi građana,
- u pogledu postupka - funkcionalisanje javne uprave u skladu sa najboljom praksom Evropske unije,
- u pogledu usluga - kvalitetne javne usluge, prilagođene potrebama građana.

Iako je eksplicitno navedena tek u razradi posljednjeg cilja, lokalna uprava ima naglašen interes za što bržu i potpuniju realizaciju svakog od navedenih ciljeva. Sporno je, međutim, što se proces reformi sprovodi *odozgo nadolje (top-down)*, stavljajući u prvi plan centralizaciju, a u posljednji decentralizaciju, sa gotovo zanemarljivom ulogom predstavnika lokalne uprave u procesu reforme. Sadašnji prioriteti reforme³⁸ su:

- okončanje funkcionalne analize uprave na svim nivoima vlasti (sve funkcionalne analize trebalo je da budu završene do oktobra 2004. godine - *to se nije desilo ni do početka marta 2005.*);
- usvajanje strategije reforme javne uprave sa akcionim planom (trebalo je da strategija bude kreirana na osnovu preporuka funkcionalnih pregleda i usvojena do kraja 2004. - *ni za ovo kašnjenje početkom marta 2005. nema nikakvih javnih obrazloženja ni nagovještaja novog roka*);

³⁵ «Naš program» u stvari predstavlja neku vrstu sporazuma između vlada u BiH i međunarodne zajednice (predstavljene članovima Upravnog odbora Savjeta za implementaciju mira), a koji je OHR ranije pripremio bez bitnog uticaja domaćih vlada («Job and Justice - Our Agenda»).

³⁶ Program reforme javne uprave u RS Vlada RS je sačinila i verifikovala još 2000. godine.

³⁷ *Reforma javne uprave - naš program*, Upravni odbor Savjeta za implementaciju mira, Brisel, 28.marta 2003. (www.mpr.gov.ba), str. 4.

³⁸ Prema: *Srednjoročna strategija razvoja BiH - PRSP* (2004-2007), april 2004, str. 148-150.

- nastavak aktivnosti na implementaciji zakona o državnoj službi;
- nastavak aktivnosti na reformi odbrane i unutrašnjih poslova;
- jačanje administrativnih kapaciteta za evropske integracije.

Ovako kako je postavljena i kako se izvodi, reforma javne uprave bitno će promijeniti odnose između centralnog i entitetskog nivoa, centralizacijom nadležnosti i sredstava radi stvaranja mehanizama normalne države, sposobne da vodi proces uključivanja u evropske integracije. Međutim, nema nagovještaja da će bilo šta bitno promijeniti u onome što je suština svake demokratizacije i građanima okrenute reforme javne uprave, u stvarnoj funkcionalnoj i fiskalnoj decentralizaciji, zasnovanoj na maksimalnom uvažavanju principa supsidijarnosti i načela Evropske povelje o lokalnoj samoupravi. Tako će, izgleda, vlast formalno biti bliže Evropi, a stvarno će se udaljiti od građana umjesto da im se približava, što bi bilo u skladu s evropskim standardima.

USAID-ovim projektom GAP (Projekat upravne odgovornosti), započetim u septembru 2004. godine, nastoje se, u okviru *policy* komponente projekta, uravnotežiti odgovornosti i ovlaštenja između entitetskog, kantonalnog i lokalnog nivoa, te osigurati distribucija sredstava koja bi bila primjerena odgovornostima i ovlaštenjima lokalnog nivoa. Prvi, hitan napor projektnog tima u ovoj komponenti koncentrisan je na predupređivanje očekivanog negativnog uticaja raspodjele PDV-a na finansiranje lokalnih vlasti (opštine su *zadnje u redu* raspodjele i niko još ne zna što mogu da očekuju). Ostalim komponentama projekta GAP nastoji se doprinijeti stvaranju odgovornije, efikasnije i transparentnije lokalne uprave, okrenute potrebama građana i lokalne zajednice, u oko četrdeset opština u BiH.

Projekat «Kreiranje strategije razvoja lokalne uprave i samouprave u BiH od strane ključnih domaćih aktera», započet u novembru 2004. godine, okupio je *kritičnu masu* vodećih opština i nevladinih organizacija, te eksperata i praktičara, kao aktivan odgovor na zanemarivanje lokalnog nivoa od strane službenih reformatora³⁹ javne uprave u BiH. Do sada je završena analiza stanja lokalne uprave i samouprave u BiH,⁴⁰ koja uključuje SWOT analizu i definiše nekoliko kritičnih strateških pitanja, od odgovarajuće teritorijalne organizacije (sa diferenciranim pravnim statusom i prilagodenom struktukom nadležnosti jedinica lokalne samouprave), preko uskladene funkcionalne i fiskalne decentralizacije, skladnog razvoja demokratske i profesionalne komponente u upravljanju lokalnom zajednicom i rukovođenju lokalnom upravom, razvoja civilnog društva izgradnjom mehanizama aktivnog gradanskog učešća i partnerstva javnog, privatnog i nevladinog sektora, do produktivnih horizontalnih i vertikalnih interakcija nivoa i jedinica uprave

Strateški dokument (sa odgovorima na ova kritična pitanja) treba biti završen u toku 2005. godine, sa krajnjim ciljem da cijelokupna strategija bude prihvaćena kao zvanična strategija BiH u domenu razvoja lokalne uprave i samouprave od strane relevantnih domaćih i međunarodnih donosilaca odluka, prije jesenjih izbora 2006. godine.

Sličan po karakteru (samoorganizovanje ključnih domaćih aktera, u ovom slučaju iz nevladinih sektora) je i poduhvat oko 300 domaćih nevladinih organizacija, okupljenih u Koaliciju nevladinih organizacija,⁴¹ kojim se nastoje nadomjestiti uočene normativne praznine u vezi s regulisanjem saradnje vlade sa nevladnim organizacijama. Tako je u februaru 2005. Vijeću ministara BiH

³⁹ Pod *službenim reformatorima* podrazumijevamo Savjet ministara, OHR i Delegaciju Evropske komisije u BiH

⁴⁰ Ekspertni tim: *Analiza stanja lokalne uprave i samouprave u BiH*, EDA, Banja Luka, maj 2005. (Projekat podržavaju Fond otvoreno društvo BiH i SDC/Intercooperation).

⁴¹ Na Prvoj konferenciji nevladinih organizacija, održanoj u decembru 2004. godine u Sarajevu, usvojeni su sljedeći dokumenti: «Kodeks ponašanja za nevladin sektor u BiH», «Standardi kvaliteta saradnje između vlade i nevladinih sektora BiH» i «Osnovni pravci razvoja nevladinih sektora u budućnosti».

upućen prijedlog *Sporazuma o saradnji između Vijeća ministara BiH i nevladinih organizacija*⁴². Tamo gdje je saradnja najintenzivnija, na lokalnom nivou, već je otpočeo proces usaglašavanja predloženog *Sporazuma između opštinskog načelnika i nevladinih/neprofitnih organizacija u opštini*⁴³. Uz osnovni tekst Sporazuma, razradene su i najvažnije procedure koje se tiču javnog poziva za finansiranje projekata iz opštinskog budžeta, zatim koraka, odgovornosti i ovlaštenja u cijelom procesu, te kriterija za ocjenu kvaliteta usluga pruženih od strane dobavljača (nevladinih organizacija).

Iako se proces primjene Evropske povelje o lokalnoj samoupravi odvija sporo, često i nedosljedno, ohrabruje činjenica da se ključni akteri s lokalnog nivoa u BiH okupljaju na zajedničkom poslu stvaranja lokalne samouprave u skladu s evropskim standardima i po mjeri građana, koji daleko najveći dio svojih prava i potreba ostvaruju upravo u lokalnoj zajednici.

⁴² U septembru 2005. još uvijek nema odgovora od Vijeća ministara BiH na ovu inicijativu nevladinog sektora.

⁴³ Tekst Sporazuma, sa aneksima, dat je časopisu *Lokalna samouprava*: Centar za promociju civilnog društva, Sarajevo).

Bibliografija:

Delegacija Evropske komisije u Bosni i Hercegovini. *Funkcionalni pregledi sektora u BiH* <http://www.delbih.cec.eu/en/eu_assistants/assistance421.htm>. (avgust 2005)

Savjet Evrope. Evropska povelja o lokalnoj samoupravi. Sarajevo: Savjet Evrope i OSCE, januar 2003.

SIGMA dokument br. 27. *Evropski principi za javnu administraciju*. Sarajevo: Centar za promociju civilnog društva Sarajevo, april 2001.

European Institute of Public Administration. *The Common Assessment Framework (CAF) – Improving an organisation through self-assessment*. Maastricht: European Institute of Public Administration, 2004.

EDA - Enterprise Development Agency. *Analiza stanja lokalne uprave i samouprave u BiH*. Banja Luka: EDA, maj 2005.

USAID - United States Agency for International Development. *Procjena lokalne uprave u BiH i preporuke*. Sarajevo: USAID, juni 2003.

Svjetska banka. BiH: *Od zavisnosti od pomoći do fiskalne samoodrživosti*. Sarajevo: Svjetska banka, 2002.

Svjetska banka. BiH: *Stvaranje efikasnog decentralizovanog fiskalnog sistema*. Sarajevo: Svjetska banka, juni 2003.

Transparency International. *Studija sistema nacionalnog integriteta: Bosna i Hercegovina 2004*. Banja Luka; Sarajevo: Transparency International BiH, 2004.

Transparency International BiH. *Studija percepcije korupcije - 2004: Bosna i Hercegovina*. Banja Luka; Sarajevo: Transparency International BiH, 2004.

Ured koordinatora javne uprave. *Sistemski pregled javne uprave u BiH - Završni izvještaj*. Sarajevo: mart 2005.

Bosna i Herzegovina. Vijeće ministara. Jedinica za ekonomsko planiranje i implementaciju srednjoročne razvojne strategije BiH. *Srednjoročna strategija razvoja BiH - PRSP (2004-2007)*, Sarajevo: april 2004.

USAID - United States Agency for International Development. *Istraživanje civilnog društva u BiH*. Sarajevo: USAID, juni 2004.

Zakoni

Ustav BiH

Ustav Federacije BiH

Ustav Republike Srpske

Zakonu o lokalnoj samoupravi RS *Službeni glasnik Republike Srpske* br. 101/04.

Zakonu o osnovama lokalne samouprave FBiH *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine* br. 6/95.

Nacrt Zakona o principima lokalne samouprave FBiH

Izborni Zakon BiH *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, i 20/04, 25/05.

Izborni zakon RS *Službeni glasnik Republike Srpske* br. 34/02, 35/03 i 24/04.

Zakon o neposrednom izboru načelnika u FBiH *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine* br. 20/04.

Izborni zakon Brčko Distrikta *Službeni glasnik Brčko Distrikta* br. 20/03.

Zakon o državnoj službi FBiH *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine* br. 29/03.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi u FBiH *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine* br. 23/04, 39/04 i 54/04.

Zakon o administrativnoj službi u upravi RS *Službeni glasnik Republike Srpske* br. 16/02.

Zakon o državnoj službi u FBiH *Službene novine Federacije BiH* br. 29/03.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi u FBiH *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine* br. 23/04, 39/04 i 54/04.

Zakon o namještenicima u organima državne službe u FBiH *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine* br. 49/05.

Zakoni o nevladinim organizacijama na državnom i entitetskim nivoima *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine* br. 32/01. *Službeni glasnik Republike Srpske* br. 52/01. *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine* br. 45/02.

* Zahvalnost na vrijednim sugestijama i komentarima pri pisanju teksta dugujem koleginicama i kolegama iz tima 3, koji se bavio kompleksom pitanja vezanim za civilno društvo i participaciju građana, te kolegama iz ekspertnog tima za kreiranje strategije razvoja lokalne uprave i samouprave u BiH.

Međunarodne dimenzije demokratije

14. Međunarodne dimenzije demokratije*

Jesu li vanjski odnosi zemlje u skladu sa demokratskim normama i je li sama zemlja oslobođena potčinjenosti vanjskim elementima?

Autori: Žarko Papić¹, Lada Sadiković²

14.1. U kojoj mjeri je upravljanje zemljom slobodno od uticaja stranih ekonomskih, kulturnih i političkih organizacija?

Deset godina nakon završetka rata, upravljanje zemljom u ekonomskom i političkom pogledu u potpunosti zavisi od inostranog faktora. Poriјeklo te situacije jeste specifično, ali njene negativne posljedice su velike i teško se mogu objasniti bilo kakvom specifičnošću.

14.1.1. Međunarodno-pravna osnova subordinacije stranim institucijama i organizacijama

Daytonski mirovni sporazum (DPA) u Aneksu 4 sadrži Ustav BiH, dok je Aneksom 10 uredena unutarnja uloga međunarodnog faktora u obliku Ureda visokog predstavnika (OHR), nadležnog za implementaciju mirovnog sporazuma. Originalni mandat OHR-a dat je Rezolucijom 1031 (15. decembar 1995. godine), na osnovu koje je sam Ured i osnovan. Uloga Visokog predstavnika je praćenje implementacije Mirovnog sporazuma i mobilizacija, usmjeravanje i koordinacija aktivnosti civilnih organizacija i agencija uključenih u implementaciju Mirovnog Sporazuma u BiH.

Tokom deset godina mirovnog procesa - implementacije Daytonskog mirovnog sporazuma - pokazalo se kako pogrešne osnove i nefunkcionalnost Ustava BiH, te veoma izraženo mijenjanje karaktera i jačanje uloge, mandata i prakse OHR-a, čine zatvoren krug i jedno drugo omogućuju.

Ustav BiH je ustav mirovnog sporazuma a ne demokratske zemlje. To je pokušaj da se dā unutarnji okvir administrativnoj i teritorijalnoj podjeli BiH i da se izgradi institucionalna struktura na etničkim osnovama. Zasnovan na etničkom predstavljanju, Ustav BiH unutarnjom logikom preferira političke partije istog etničkog principa. One, čineći vlast u uzajamnoj koaliciji, ne mogu pokrenuti institucije da funkcionišu efikasno, te je nefunkcionisanje institucija prirodni način njihovog *funkcionisanja*.

Takva situacija vodila je promjeni karaktera i jačanju uloge OHR-a, kao i drugih medunarodnih organizacija.

Neposredno poslije rata, 1996. i 1997. godine, BiH zaista nije bila u normalnom stanju. Ratni politički akteri bili su dominantni u političkom životu, ratni zločinci uživali su njihovu zaštitu, nacionalne tenzije bile su izražene, konflikti prisutni. Institucije, posebno na nivou države, bile su slabe. Jačanje ovlasti OHR-a na Konferenciji o implementaciji Daytonskog mirovnog sporazuma (DPA) održanoj u Bonu 10. decembra 1997. godine, zasnovano je prije svega na stanju u zemlji. Tom prilikom je naglašena «važnost uloge Visokog predstavnika u stvaranju uslova za samoodrživi mir u Bosni i Hercegovini i njegova odgovornost za koordinaciju aktivnosti civilnih organizacija i agencija u Bosni i Hercegovini, te da Upravni odbor Vijeća za implementaciju mira daje Visokom predstavniku političko vodstvo u implementaciji mira». Tako je Visokom predstavniku dato pravo da:

¹ Žarko Papić autor je sekcija 14.1 i 14.2.

² Lada Sadiković autorica je sekcija 14.3, 14.4, 14.5 i 14.6.

iskoristi svoj konačni autoritet u pogledu tumačenja Sporazuma o civilnoj implementaciji dogovora o miru kako bi olakšao rješavanje problema donošenjem obvezujućih odluka kada on prosudi da je to neophodno, i to o sljedećim pitanjima: a) dinamika, lokacija i predsjedavanje sastancima zajedničkih institucija; b) prelazne mjere, koje stupaju na snagu kada strane nisu u mogućnosti da postignu dogovor i koje ostaju na snazi sve dok Predsjedništvo ili Savjet ministara ne donešu odluku o tom pitanju koja je u skladu s Mirovnim sporazumom; c) druge mjere za osiguranje implementacije Mirovnog sporazuma, kako u cijeloj Bosni i Hercegovini tako u njenim entitetima, kao i nesmetanog rada zajedničkih institucija. Te mjere mogu biti usmjerene i protiv osoba koje imaju javne funkcije, ili zvaničnika koji bez valjanog razloga odsustvuju sa sastanka, ili za koje Visoki predstavnik smatra da krše pravne obaveze preuzete na osnovu Mirovnog sporazuma ili nakon za njegovu implementaciju.³ (prevod autora)

Ovakav mandat OHR-a produžen je i nakon veoma značajne normalizacije stanja u BiH. Novu osnovu za to našao je u nefunkcionalnosti institucija, tj. u Ustavu Bosne i Hercegovine.

I4.1.2. Negativni indikatori

Korištenje *bonskih ovlasti* raslo je iz godine u godinu. Svaki sljedeći visoki predstavnik koristio ih je češće od prethodnog: Westendorp (1997-1999) je imao četiri dekreta mjesечно; Petritch (1999-2002) dvanaest, a Ashdown (od 2002. do sada) četrnaest.⁴ U 2005. godini su se ovlaštenja umjerenije koristila.

U aprilu 2002. godine OHR je suspendovao sve sudije i javne tužioce u zemlji, objašnjavajući to «rekonstrukcijom sudskog režima». S druge strane, svi prijedlozi za visoke dužnosnike (ministre itd.) moraju proći provjeru podobnosti kod OHR-a, koja je ključna za zvanični izbor ili imenovanje.

Ovakav *sistem* je, naravno, dao prostora i *nevidljivim* uticajima - direktnim, neformalnim pritiscima na lokalne vlasti pri donošenju odluka.

Stvarni problem i jeste u tome što takav mandat OHR-a (proklamovanje zakona, smjena zvaničnika itd.) stvara privid o funkcionisanju sistema i time ga *de facto* održava. Taj začaranji krug je vremenom, logično, proizveo očiglednu simbiozu interesa nacionalnih partija i OHR-a. Aktualni visoki predstavnik jasno je podržao nacionalne partije na izborima 2002. godine, i još jasnije, pred same izbore potkopao autoritet Alijanse za promjene, koju je činila labava koalicija nenacionalnih partija na vlasti u periodu 2000-2002.

Stoga je ocjena koju citiramo sasvim tačna:

Uprkos jednom od najvećih finansijskih ulaganja u demokratizaciju, ikada uopšte uloženog u jednu državu, međunarodna misija u BiH se našla u ovoj paradoksalnoj situaciji: ono što Bosni i Hercegovini treba nisu demokratske domaće politike, već vlada međunarodnih eksperata. U Bosni i Hercegovini stranci rade više od pukog učestvovanja u kreiranju političke agende - nešto što je već postala norma u Istočnoj Evropi zbog nastojanja vlada da uđu u Evropsku Uniju. U BiH, u stvari, stranci stvaraju tu agendu, nameću je i kažnjavaju sankcijama one koji tu agendu odbijaju implementirati. U centru ovog sistema je OHR, koji sam tumači vlastiti mandat i shodno tome ima u osnovi neograničene pravne ovlasti... U stvari, OHR nije odgovoran nijednoj izabranoj instituciji uopšte. Ured Visokog Predstavnika odgovara samo sastancima dva puta godišnje ministara inostranih poslova, Vijeću za implementaciju mira (PIC), kojim OHR predsjedava i za čije izvještaje OHR pravi nacrte. Mandat OHR-a je neograničen. Ni nedavni izbori u BiH, okarakte-

³ Konferencija o implementaciji mira, 10. decembar 1997. godine, str. 25.

⁴ G Knaus, F. Martin, «Lekcije iz Bosne i Hercegovine - Putovanja evropskog maharadže.» *Žurnal o demokratiji*, broj 14, 3. novembar 2003. godine str. 68.

risani kao *slobodni i fer* od strane svih posmatrača, niti ulazak u Vijeće Evrope, nisu uticali na ovaku situaciju.⁵

Ako su bonske ovlasti trebale biti lijek za nestabilnu *bolesnu* situaciju, vremenom su se pretvorile u samoreprodukujuću bolest, jer održavaju situaciju nestabilnom i zemlju drže u potpunoj političkoj zavisnosti.

Bitno je razumjeti da su proširenje mandata Visokog predstavnika i njegove sasvim jasne negativne posljedice uzrokovani unutrašnjim razlozima, lošim konceptom Ustava BiH i etničkom strukturom dominirajućih političkih partija. Ovakav Ustav BiH objektivno traži ovakav mandat Visokog predstavnika. Međutim, funkcionisanje BiH kao države i njena demokratizacija biće mogući samo ako se reformišu Ustavi i preoblikuje uloga Visokog predstavnika. Riječ je o dva uzajamno zavisna procesa.

Najave procesa transformacije mandata OHR-a dovedene su u vezu s početkom pregovora o stabilizaciji i pridruživanju između EU i BiH. Za sada, jedini *rezultat* u toj transformaciji jeste dodatna titula Visokom predstavniku - on je sada, naime, i specijalni predstavnik EU.

I4.I.3. Nivo zavisnosti od strane pomoći i strani dug

Osnovne odrednice institucionalne, ekonomске i socijalne rekonstrukcije zemlje od 1995. do 2005. godine jasno pokazuju presudan uticaj međunarodnih politika podrške. Ocjena efikasnosti samog procesa rekonstrukcije *deset godina kasnije*, s obzirom na uložena sredstva i sadašnje stanje u zemlji, teško može biti pozitivna.

Procijenjeno je da su ukupni troškovi međunarodne zajednice u humanitarnoj pomoći, implementaciji mira, te ekonomskoj rekonstrukciji, u periodu između 1992. i 2000. godine iznosili 71-81 milijardi US\$. Riječ je i o troškovima međunarodnih aktivnosti; dakle, radi se o sumi koja je *uložena* u BiH kao korisnika.

U periodu od 1995. do 2000. godine, po raznim osnovama i iz raznih međunarodnih izvora *uloženo* je u BiH, po citiranim procjenama:

- 7-8 milijardi US\$ za humanitarnu pomoć u zemlji;
- 10-12 milijardi US\$ za ekonomski oporavak i rekonstrukciju, u okviru čega je i 5,1 milijarda US\$ Programa prioritete rekonstrukcije, koji koordinira Svjetska banka (WB);
- 5-6 milijardi US\$ za druge oblike pomoći (demokratizacija, razvoj civilnog društva, mediji, lokalne zajednice itd.).

Dakle, BiH je kao korisnik ukupno dobila 22-24 milijarde US\$ pomoći u raznim oblicima. U ovu sumu nije uračunat niz troškova koje finansiraju međunarodne organizacije ili bilateralni donatori, a odnose se na implementaciju mira, niti troškovi izbjeglica iz BiH u inostranstvu.⁶

Moguće je ocijeniti da je ukupna pomoć u periodu 2000-2005. bila znatno manja, ali i dalje veoma značajna. Učešće strane pomoći u GDP-u po podacima IMF-a opada, sa 6,9% u 2002. godini na 3,8% u 2004. Preračunato, s obzirom na veličinu GDP-a, to bi bilo 2 milijarde KM (1,3 milijarde US\$) u periodu 2002-2004. Te podatke ipak treba uzeti s rezervom zbog nedostatne evidencije i nekoordinisanosti stranih donacija, te zbog raznih oblika neregistrovane strane pomoći. Realno je ocijeniti da je u periodu 2000-2005. strana pomoć, direktno ili kroz nekomercijalne kredite, bila znatno veća nego što slijedi iz OMF-ovog izvještaja.⁷

⁵ G. Knaus, F. Martin, *Ibidem*, str. 61.

⁶ Vidi više o tome u *Medunarodne politike podrške zemljama jugoistočne Evrope - Lekcije (ne) naučene u BiH*, FOD/Muller, Sarajevo, 2001.

⁷ IMF, Staff Report za 2005. godinu, Article IV, Discussion Paper.

Odnos ukupnog vanjskog duga prema GDP-u stavlja BiH u kategoriju umjereno zaduženih zemalja. Ako posmatramo stanje vanjske zaduženosti kao procenat GDP-a, vidljiv je opadajući trend. U 2000. godini vanjski dug je bio 40,33% GDP; 2001. godine iznosio je također 40,33%; 2002. godine 36,89%; 2003. godine 32,9%, a 2004. godine iznosio je 30,6% GDP-a. Učešće vanjske zaduženosti u GDP-u BiH u 2004. godini bilo je manja nego u Bugarskoj (65,6%), Hrvatskoj (81,8%), Češkoj (33,4%), Makedoniji (38,7%), SCG (68,9%) i Sloveniji (53%).⁸ Dakle, vanjska zaduženost nema ozbiljan uticaj na subordinaciju zemlje stranim organizacijama. Naravno, direktni uticaj, kriteriji kojim se uslovjavaju sporazumi i krediti sa IMF-om i WB prisutni su kao i kod drugih zemalja u velikim ekonomskim problemima.

Relativno nizak nivo stranih investicija, s druge strane, znači da ekonomijom u opštem smislu ne dominiraju inostrane kompanije. Međutim, značajan uticaj stranih kompanija prisutan je u pojedinih segmentima ekonomije (promet i uvoz nafte i trgovina robom široke potrošnje, na primjer).

Iz navedenog se jasno vidi da je osnovna karakteristika Bosne i Hercegovine zavisnost od strane pomoći. Istovremeno, nakon deset godina nivo strane pomoći je počeo drastično opadati, uslijed čega se zemlja suočila s poražavajućom ekonomskom realnošću. Domaći politički akteri nesumnjivo snose najveću odgovornost za to. Međutim, dio krivice mora se pripisati i međunarodnoj zajednici. Pitanje na koje je potrebno odgovoriti je: Šta je uzrok situacije u kojoj se našla zemlja koja je nakon deset godina ogromne strane pomoći i dalje zavisna od nje? Drugim riječima, ova pomoć nije pripremila zemlju za održivi razvoj. Pri tome se ne smije zaboraviti da je u pitanju jedna evropska zemlja razvijenih lokalnih kapaciteta, koja je prije rata spadala u red srednje razvijenih zemalja.

Zavisnost je neizbjegljiva u vanrednim situacijama, kao što je to bio slučaj u ratu. Međutim, produžavanje stanja zavisnosti učvršćuje takvo stanje kao nezvanični ali stvarni *sistem*. Zavisnost počinje uticati na promjene u socijalnoj strukturi, uz ozbiljne socijalne i psihološke posljedice, te stvara vlastitu socijalnu strukturu koja je sklona samoreprodukциji.

Strana razvojna pomoć, koja je u BiH bila ogromna, pokazala je veoma nisku troškovnu efikasnost. Izgleda da su se slabosti bh. koncepta razvojne pomoći ovdje jasnije pokazale nego u drugim zemljama, prije svega potcenjivanje domaćih kapaciteta i, posljedično, zanemarivanje održivosti kao cilja pomoći. Važan dio toga je zanemarivanje razvoja socijalnog sektora, te potpuna nepovezanost između ekonomске i socijalne rekonstrukcije. Posljedica toga je da poslijeratno siromaštvo u BiH nije značajno smanjeno. Međunarodne organizacije, aktivne u BiH, dio su problema, a ne rješenje. Uz njihovu nekoordiniranost, te odsustvo jasne strategije, posebno je dolazila do izražaja *kultura dominacije*. Slika o tome u BiH je bila jasnija vjerovatno zato što se radi o evropskoj zemlji s velikim domaćim kapacitetima. Stanje zavisnosti zemlje od strane ekonomске pomoći, formirano na više načina, ovim se proširilo na sve društvene strukture i institucije.

14.2. U kojoj su mjeri odnosi vlade sa međunarodnim organizacijama zasnovani na principima partnerstva i transparentnosti?

Odnosi vlade BiH sa stranim donatorima nisu zasnovani na principima partnerstva,⁹ a transparentnost je veoma slaba. Odsustvo partnerstva ne može se reducirati samo na lošu praksu u implementaciji projekata, a najmanje se kao indikator može uzeti članstvo zemalja donatora u Svjetskoj

⁸ EPPU, *Bosna i Hercegovina - ekonomski izvještaj za 2004. godinu*, maj 2005.

⁹ Dobru ilustraciju stvarnog stanja dao je predsjedavajući Vijeća ministara A. Terzić u izjavi prilikom potpisivanja sporazuma o CARDS programu EU za 2005 godinu: «Potpisujemo ovaj sporazum koji nam je ponuden po principu uzmi što ti se daje i šuti» *Nezavisne novine*, 26.07.2005.

banci ili Ujedinjenim nacijama. Stvarni problem, uzrok *odsustva partnerstva* leži u globalnom sistemu dominacije, a loša praksa projekata samo je dio tog sistema.

Zbog tog *sistema* u BiH ne postoje relevantni podaci ni o preusmjeravanju/nenamjenskom korištenju sredstava; o odgadanju novčanih transfera zbog neopravdanih razloga; o prekomjernim troškovima plata i honorara koji nisu navedeni u originalnoj dokumentaciji; o neracionalnom utrošku sredstava i neprimjerenom miješanju davalaca novca u proces implementacije.

Problem je na drugoj strani. U originalnim dokumentacijama projekata honorari stranih konsultanata su po pravilu oko 1.000 US\$ dnevno (od toga implementirajuća organizacija/konsalting kompanija uzima u pravilu 50% za *opšte troškove*.¹⁰ Nije, dakle, problem u odstupanju honorara od originalne dokumentacije, već upravo ono što je usvojena praksa, *kodeks* industrije pomoći. Govoriti o *neprimjerenom* miješanju donatora u proces implementacije jednako je neprimjereni, jer su najveći broj projekata dizajnirali donatori; oni su ih i vodili (vidi izjavu Adnana Terzića).

Slaba transparentnost ogleda se i u činjenici da nije moguće doći do pregleda ukupno doniranih sredstava BiH. Podaci koji se povremeno objave nepotpuni su i ne odgovaraju stvarnom stanju. Na primjer, UNDP - Newsletter Special za 2005. godinu objavljuje podatak da su ukupne donacije Velike Britanije u BiH u periodu od 2001. godine do 2005. bile 1.726.500 US\$. Srećom, ta suma je daleko veća. Tu ocjenu temeljimo na pouzdanom podatku da su samo dva projekta Velike Britanije (DFID), u socijalnom sektoru, u tom periodu finansirana sa 6 miliona GBP, tj. oko 8.200.000 US\$.¹¹

14.2.3. Pozitivni i negativni indikatori

Poslije rata, rekonstrukcija i humanitarna pomoć bile su dominantne inicijative u BiH. Deset godina nakon potpisivanja Daytonskog mirovnog sporazuma posebno važan aspekt nove situacije u kojoj se BiH nalazi jeste proces pridruživanja i stabilizacije BiH, što je neophodan uslov za postepeno uključivanje u EU. Taj proces definitivno zahtijeva samoodrživost i vlastitu odgovornost za razvoj zemlje, posebno svih institucija države i entiteta, te civilnog društva u svim njegovim aspektima i kapacitetima.

Politike podrške međunarodnih organizacija (WB, UN agencije i dr.) i zemalja donatora, članica UN-a i OECD-a, formalno-pravno zasnivaju se na kodeksima najbolje prakse; međutim, tim kodeksima partnerstvo nije predviđeno, niti je subordinacija spriječena. Čak i donacije, finansiranje projekata na bazi međunarodnih sporazuma ili sporazuma s međunarodnim organizacijama, stavljaju domaće vlasti u poziciju *uzmi što ti se daje i šuti*.

Pravo je pitanje kako nazvati sistem u kojem od svake donacije u prosjeku samo oko 40%-50% finansijskih sredstava dođe do korisnika, a ostatak se troši na «troškove implementacije» i administrativne troškove međunarodnih organizacija, te uz to i profite konsultantskih kompanija. Tome treba dodati da se iz tih donacija oko 25% rada i usluga kupuje u donatorskim zemljama.¹²

Taj se dio donacije, dakle, vraća u zemlju donatora. U tom sistemu logično je da ne postoji zbirna evidencija donacija i podrške BiH, a podaci koji se evidentiraju na nivou zemlje tek su dio tog velikog *kolača*, koji ostaje prikiven i izložen svim mogućim zloupotrebljama.

¹⁰ Uvid u originalnu dokumentaciju više donatorskih projekata u BiH, autor.

¹¹ *Ibidem*, autor.

¹² Vidi DFID, *Eliminating World Poverty: Making Globalisation Work for the Poor*, 2000, www.globalisation.gov.uk

Partnerstvo, održivost, vlasništvo

Partnerstvo između donatora i zemlje primaoca podrške (u određivanju ciljeva, kriterija, implementacije, te posebno u upravljanju projektima), uslov je samoodrživosti (realni rezultati koji se mogu reprodukovati bez strane pomoći, tj. postati domaća praksa), bez koje nema domaćeg vlasništva (pune odgovornosti za vlastiti razvoj).¹³

Partnerstvo i transparentnost zahtijevaju i promjenu pristupa i politika nosilaca međunarodne podrške u BiH, uključujući i primjenu razumijevanja njihove uloge kod domaćih aktera, ali i kod njih samih. Prije svega u slijedećem smislu:

- Međunarodne organizacije, naročito one koje su zbog posebnih razloga formirane samo za BiH, objektivno su bile i jesu unutrašnji faktor političkog, ekonomskog i socijalnog razvoja zemlje.
- Očigledan je nedostatak specifičnih mehanizama realiziranja odgovornosti međunarodnih organizacija i prema građanima BiH. To je važna pretpostavka kako bi se i građani BiH osjetili odgovornim za cjelokupnu situaciju i razvoj u zemlji.
- Partnerstvo sa domaćim javnim institucijama i civilnim društvom, učešće domaćih aktera u određivanju politike reforme, jedini je način razvijanja njihove odgovornosti za vlastitu situaciju i razvoj.
- Organizacije civilnog društva, politički nezavisne, trebalo bi da na organiziran način prate i procjenjuju politike međunarodnih i domaćih aktera, jačajući time i svoju i njihovu odgovornost.

Ako su reforme nužnost za BiH, onda je također tačno da karakter reformi i njihovih politika mora biti prilagođen njenim specifičnostima. Doktrina ili univerzalni modeli ne mogu dati prave rezultate.

Razvojna pomoć za cilj i kriterij u slučaju BiH nema jačanje domaćih kapaciteta, niti je realizovana u saradnji sa domaćim vlastima. Politika *uslovljavanja* nigdje se nije pokazala djelotvornom. Ona mora biti zamijenjena politikom lokalne odgovornosti. To je pretpostavka za ostvarivanje ekonomske i socijalne održivosti zemalja kojima se pomaže.¹⁴ Očigledna je potreba da se znatno poveća troškovna efikasnost međunarodnih politika podrške. Da bi se to ostvarilo, one moraju imati integrisani pristup i biti koordinirane, transparentne, te odgovarati i korisnicima pomoći.

14.3. U kojoj mjeri vlasti podržavaju konvencije Ujedinjenih naroda o ljudskim pravima i koliko poštuju međunarodno pravo?

14.3.1. Zakoni

Država Bosna i Hercegovina je, prema podacima Ureda Visokog komesara Ujedinjenih nacija za ljudska prava ratifikovala sljedeće međunarodne ugovore UN, prema kojima postoji obaveza izvještavanja ugovornim tijelima:

1. Međunarodna konvencija o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije, usvojena 1966, stupila na snagu 1969. godine, države stranke 162 (ratifikovana od BiH 16. jula 1993);

¹³ Žarko Papić, «The Bosnian case: Lessons can be learnt for South-Eastern Europe.» GASSP Conference *Globalisation, Regionalisation and Making of Social Policy in South-Eastern Europe*. Thessalonica, septembar 2003.

¹⁴ Vidi šire: *Achieving Sustainability, Poverty Elimination and the Environment*, DFID, oktobar 2000.

2. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, usvojen 1966, stupio na snagu 1976, države stranke 148 (ratifikovan od BiH 6. marta 1992);
 - Fakultativni protokol na Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, usvojen 1966, na snazi od 1976, 102 države stranke (ratifikovan od BiH 1. juna 1995);
 - Drugi fakultativni protokol usmjeren na ukidanje smrtne kazne, usvojen 1989, stupio na snagu 1991, države stranke 47 (ratifikovan od BiH 16. juna 2001);
3. Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, usvojen 1966, stupio na snagu 1976, države stranke 145 (ratifikovan od BiH 6. marta 1992);
4. Konvencija o uklanjanju svih oblika diskriminacije žena, usvojena 18. decembra 1979, stupila na snagu 1981, države stranke 170 (ratifikovan od BiH 1. oktobra 1993);
 - Fakultativni protokol na Konvenciju o uklanjanju svih oblika diskriminacije žena, usvojen 1999, stupio na snagu 2000, države stranke 40 (ratifikovan od 4. decembra 2002);
5. Konvencija protiv torture i drugih okrutnih, nečovječnih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja, usvojena 1984, stupila na snagu 1987, države stranke 129 (ratifikovana od BiH 6. marta 1992.);
- Fakultativni protokol na Konvenciju protiv torture i drugi okrutnih, nečovječnih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja, usvojen 2002;
6. Konvencija o pravima djeteta, usvojena 1989, stupila na snagu 1990, države stranke 191 (ratifikovana od BiH 6. marta 1992);
 - Fakultativni protokol na Konvenciju o pravima djeteta, o prodaji djece, dječjoj prostituciji i dječjoj pornografiji, usvojen 2000, stupio na snagu 18. januara 2002, države stranke 33 (ratifikovan od BiH 10. novembra 2003);
 - Fakultativni protokol na Konvenciju o pravima djeteta, o uključenosti djece u oružane sukobe, usvojen 2000, na snazi od 2002, države stranke 33 (ratifikovan od BiH 4. oktobra 2002);
7. Medunarodna konvencija za zaštitu prava svih radnika emigranata i članova njihovih familija, usvojena 1990, stupila na snagu 1. jula 2003. (ratifikovana od BiH 1. jula 2003).¹⁵

U Ustavu Bosne i Hercegovine utvrđeno je da se Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda iz 1950. godine (ratifikovana od BiH 12. jula 2002.) i protokoli uz nju primjenjuju direktno. To se odnosi i na sva prava i slobode garantovane ostalim međunarodnim instrumentima za zaštitu ljudskih prava navedenim u dodatku Aneksa 6 Opštег okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, među kojima su pored već navedenih:

- Konvencija o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida iz 1948;
- Ženevske konvencije 1-4 o zaštiti žrtava rata iz 1949. i njihovi Ženevski protokoli 1-2 iz 1977;
- Konvencija o statusu izbjeglica iz 1951. i njen Protokol iz 1966;
- Konvencija o državljanstvu udatih žena iz 1957;
- Konvencija o smanjivanju broja lica bez državljanstva iz 1961;
- Evropska povelja o regionalnim i manjinskim jezicima iz 1992;
- Okvirna konvencija o zaštiti nacionalnih manjina iz 1994.¹⁶

¹⁵ <http://untreaty.un.org/English/treaty.asp> Office of the United Nations High Commissioner for Human rights, Status of Ratifications of the Principal International Human Rights Treaties as of 09 June 2004

¹⁶ Bosna i Hercegovina je ratificirala i veliki broj drugih konvencija Vijeća Evrope. Vidi o tome <http://conventions.coe.int>

Najzad, Bosna i Hercegovina je usvojila čitav niz konvencija iz raznih drugih oblasti društvenog života koje su od značaja za implementaciju ljudskih prava kao što su:

Evropska konvencija o lokalnoj samoupravi (ratifikovana od BiH 12. jula 2002);

Evropska konvencija o zaštiti od mučenja i nehumanog ili ponižavajućeg postupka ili kažnjavanja (ratifikovana 12. jula 2002);

Evropska konvencija o zaštiti nacionalnih manjina (ratifikovana 24. februara 2000);

Konvencija o ropstvu iz 1926. i Protokol na Konvenciju o ropstvu iz 1953. (ratifikovano 1. septembra 1993.);

Dopunska konvencija o ukidanju ropstva, trgovine robljem i instituta i praksi sličnih ropstvu iz 1956. (ratifikovana 1. septembra 1993.);

Konvencija o pristanku na brak, minimalnoj dobi za zaključivanje braka i registraciji brakova iz 1962. (ratifikovana 1. septembra 1993.);

Međunarodna konvencija o suzbijanju i kažnjavanju zločina aparhejda iz 1973. (ratifikovana 1. septembra 1993.);

Međunarodna konvencija protiv aparhejda u sportu iz 1895. (ratifikovana 1. septembra 1993.);

Konvencija o statusu izbjeglica iz 1951, Protokol o statusu izbjeglica iz 1967. (ratifikovano 1. septembra 1993).¹⁷

Država Bosna i Hercegovina je član svih najvažnijih agencija i organizacija Ujedinjenih nacija, među kojima su:

Visoki povjerenik UN za ljudska prava u Ženevi (UNHCHR), Visoki povjerenik UN za izbjeglice u Ženevi (UNHCR), Razvojni program UN u New Yorku (UNDP), Međunarodni sud pravde u Den Haagu (ICJ), Međunarodna organizacija rada u Švicarskoj (ILO), Međunarodni monetarni fond u Washingtonu (IMF), Fond UN za djecu u New Yorku (UNICEF), Program UN za zaštitu okoliša u Najrobiju (UNEP), Program UN za međunarodni nadzor droge u Beču (UNDCP), Organizacija UN za obrazovanje, nauku i kulturu u Parizu (UNESCO), Organizacija UN za industrijski razvoj u Beču (UNIDO), Organizacija UN za hranu i poljoprivredu u Rimu (FAO), Razvojni fond UN za žene u New Yorku (UNIFEM), Ured UN u Ženevi (UNOG), Ured UN u Beču (UNOV), Svjetska zdravstvena organizacija u Ženevi (WHO), Svjetski program za hranu u Rimu (WFP), Svjetska turistička organizacija u Madridu (WTO), Svjetska organizacija za intelektualno vlasništvo u Ženevi (WIPO), Svjetska meteorološka organizacija u Ženevi (WMO), Populacijski fond UN u New Yorku (UNFPA), Međunarodni ured za obrazovanje u Ženevi (IBE), Međunarodna unija za telekomunikacije u Ženevi (ITU), Međunarodna poštanska unija u Bernu (UPU), Međunarodna organizacija za civilno zrakoplovstvo u Montrealu (ICAO), Međunarodni fond za razvoj poljoprivrede u Rimu (IFAD), Međunarodni centar za nauku i visoku tehnologiju u Trstu (ICS), Konferencija UN o trgovini i razvoju u Ženevi (UNCTAD), Komisija UN za međunarodno trgovačko pravo u Beču (UNCITRAL), Komisija UN za kompenzacije u Ženevi (UNCC), Istraživački institut UN za društveni razvoj u Ženevi (UNRISD), Institut za podučavanje i istraživanja u Ženevi (UNITAR), Institut UN za međuregionalne zločine i pravosuđe u Rimu (UNICRI).

¹⁷ Ostali medunarodni dokumenti dostupni su na <http://www.bh-hchr.org/dokumenti.htm> i <http://www.mhrr.gov.ba>

14.3.2. Implementacija: Pozitivni i negativni indikatori

U Izvještaju Komisije Vijeću o spremnosti BiH za pregovore o Sporazumu i stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom iz 2003. godine navodi se «da je Bosna i Hercegovina ratificovala niz medunarodnih konvencija o ljudskim pravima - mada je neredovno podnosila odgovarajuće izvještaje međunarodnim nadzornim tijelima».¹⁸ Dvije godine nakon toga Bosna i Hercegovina je nadležnim institucijama podnijela većinu traženih izvještaja, među kojima su:

- Inicijalni izvještaj o primjeni Medunarodne konvencije o eliminisanju svih oblika rasne diskriminacije u BiH;
- Inicijalni izvještaj o primjeni Medunarodnog pakta o gradanskim i političkim pravima u Bosni i Hercegovini za period 1994-2004. godine;
- Inicijalni izvještaj Bosne i Hercegovine po članu 19. (Konvencije UN protiv torture i drugih surovih, neljudskih i ponižavajućih kazni ili postupaka iz 1984.) Komitetu UN protiv mučenja, koji obuhvata period od 1992. godine do 30. juna 2003. godine;
- Inicijalni izvještaj o primjeni Medunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima u Bosni i Hercegovini za period 1993-2003. godine;
- Prvi inicijalni izvještaj o eliminisanju diskriminacije u odnosu na žene (CEDAW);
- Prvi izvještaj BiH Komitetu za prava djeteta;
- Izvještaj BiH o zakonodavnim i drugim mjerama na provođenju načela utvrđenih u Okvirnoj konvenciji za zaštitu nacionalnih manjina;
- Izvještaj o primjeni Evropske konvencije o prevenciji torture i nehumanog ili degradirajućeg tretmana ili kažnjavanja.

Inicijalni izvještaj o primjeni medunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima u Bosni i Hercegovini za period 1994-2004. godine u skladu sa Smjernicama Komiteta UN za prava čovjeka, prezentira aktuelno stanje građanskih i političkih prava u Bosni i Hercegovini. U Izvještaju se navode odredene teškoće u zaštiti prava na samoopredjeljenje, gender ravnopravnosti, zabrani diskriminacije po žalbama, zabrani primjene nehumanih kazni, slobodi kretanja i stanovanja, slobodi i bezbjednosti ličnosti, pravu stranih lica, pravu na privatnost, slobodi misli, javnog izražavanja i mišljenja, pravu na mirno okupljanje i slobodno udruživanje, pravu na političko i sindikalno organizovanje, pravu na porodicu i sklapanje braka, zaštiti maloljetnika, pravu nacionalnih manjina i dr.¹⁹ Inicijalni izvještaj o primjeni Medunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima u Bosni i Hercegovini za period 1993-2003. godine navodi da je potrebno ostvariti dalji napredak u oblasti prava na rad i zapošljavanja, prava na nediskriminaciju po osnovu rada, prava na zdravstvenu zaštitu i socijalno osiguranje, prava starijih lica i lica sa invaliditetom, prava na adekvatno obrazovanje, prava učešća u kulturnim dostignućima i sl.²⁰

Prema Inicijalnom izvještaju o primjeni medunarodne Konvencije o eliminisanju svih oblika rasne diskriminacije u BiH, u Bosni i Hercegovini nije izražen problem rasne diskriminacije u odnosu na razlikovanje i diskriminaciju određenih rasnih grupa. Međutim, problem koji postoji u bosanskohercegovačkom društvu odnosi se na postojanje diskriminacije na osnovu pola, nacionalne, etničke ili vjerske pripadnosti određenoj skupini stanovništva.²¹ Prvi inicijalni izvještaj

¹⁸ Izvještaj Komisije Vijeću o spremnosti Bosne i Hercegovine za pregovore o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom Unijom od 18.11.2003. godine, str. 12.

¹⁹ Vidi o tome: Inicijalni izvještaj o primjeni medunarodnog pakta o gradanskim i političkim pravima u BiH za period 1994-2004.

²⁰ Vidi o tome: Inicijalni izvještaj o primjeni Medunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima u BiH za period od 1993-2003. godine.

²¹ Vidi o tome: Inicijalni izvještaj o primjeni Medunarodne konvencije o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije, januar 2005. godine.

vlasti Bosne i Hercegovine protiv torture navodi da je u poslijeratnom periodu učinjen pozitivan pomak u ovoj oblasti. Međutim, u Izvještaju se konstatiše izvjestan broj slučajeva tjelesnog maltretiranja od strane državnih službenika. To se posebno odnosi na uniformisanu policiju i kriminalističke inspektore.²²

Prvi inicijalni izvještaj o eliminisanju diskriminacije u odnosu na žene (CEDAW) prezentuje ocjenu stanja položaja žena u svim oblastima koje tretira Konvencija, kao što su diskriminacija žena, mjere za eliminaciju diskriminacije žena, promovisanje jednakosti žena i muškaraca, eliminisanje stereotipa i predrasuda, trgovina ženama i eksplorativacija kroz prostituciju žena, politički i javni život, učešće žena u diplomatiji i međunarodnim organizacijama, državljanstvo, obrazovanje, rad, penzije i socijalna zaštita, jednakost u pristupu zdravstvenoj zaštiti, druge oblasti ekonomskog i socijalnog života, jednakost pred zakonom, brak i porodični odnosi, kao i zaključke koji ukazuju šta bi se trebalo preduzeti u pojedinim oblastima radi poboljšanja položaja žena (izmjeđu postojećih, donošenje novih propisa u pojedinim oblastima).²³ Posebno se ističe da je:

... u skladu sa jednom od preporuka Komiteta UN o ukidanju diskriminacije žena, u Izborni zakon BiH koji je donijela Parlamentarna skupština BiH u 2001. godini ugrađena norma koja obavezuje sve političke subjekte koji učestvuju u izbornom procesu za zakonodavna tijela na svim nivoima vlasti u BiH, da na kandidatskim listama mora biti 1/3 žena.²⁴

Komitet UN je nakon podnošenja prvog izvještaja Bosne i Hercegovine Komitetu UN za prava djeteta²⁵ dostavio preporuke o pravima djeteta, čime se vlasti u Bosni i Hercegovini obavezuju da preduzmu 60 mjera u različitim oblastima. Pri tome je Komitet UN dao primjedbe na «stepen uvažavanja dječijeg mišljenja u BiH, nedovoljan monitoring dječijih prava, te na visok procenat djece koja nemaju adekvatan pristup zdravstvenoj i socijalnoj zaštiti».²⁶

Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice smatra da u pogledu podržavanja ugovora o ljudskim pravima UN i dalje ima primjera kršenja ljudskih prava, pa čak i od onih koji bi *ex officio* morali da ih poštuju i štite. Očito je da još ne postoje odgovarajući zakoni i drugi propisi, te odgovarajuće institucije za zaštitu ljudskih prava u sferi radnih odnosa, zapošljavanja, zdravstvene i socijalne zaštite i penzija, zatim u sferi problema invalida rada i drugih lica sa onesposobljenjem, problema romske djece u vezi s obrazovanjem, problema održivog povratka, sporadične diskriminacije i slično.²⁷

Bosna i Hercegovina još nije ratifikovala određene dokumente, pa se u desetom Izvještaju o ispunjenju obaveza i provedbe postprijemnog programa o saradnji BiH sa Vijećem Evrope od februara do aprila 2005. godine navodi da su «Evropska okvirna konvencija o prekograničnoj saradnji i prateći Protokoli potpisani, ali ne i ratifikovani ... te da izmijenjena Evropska socijalna povelja potpisana u maju 2004. godine još nije ratifikovana».²⁸ Evropska povelja o regionalnim i manjinskim jezicima takođe još nije potpisana, iako ju je trebalo potpisati i ratifikovati prije kraja druge godine članstva Bosne i Hercegovine u Vijeću Evrope.²⁹

Bosna i Hercegovina još nije član Svjetske trgovinske organizacije. Molbu za prijem je podnijela 11. maja 1999. godine, a radna grupa je osnovana 15. jula 1999. godine. U oktobru 2002.

²² Vidi o tome: *Prvi inicijalni izvještaj vlasti BiH protiv torture* koji obuhvata period od 1992. godine do 30. juna 2003. godine, str. 132.

²³ Vidi o tome: *Prvi inicijalni izvještaj o eliminisanju diskriminacije u odnosu na žene* (CEDAW).

²⁴ *Izvještaj o radu Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH*, 31.01.2005., str. 12.

²⁵ Vidi o tome: *Prvi izvještaj Bosne i Hercegovine Komitetu UN za prava djeteta*.

²⁶ *Oslobodenje*, 12. 10. 2005. godine, str. 64.

²⁷ *Izvještaj o radu Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH*, 31.01.2005., str. 18.

²⁸ *Bosna i Hercegovina: Ispunjene obaveza i provedba postprijemnog programa o saradnji*, Deseti izvještaj (februar-april 2005), od 15. aprila 2005. godine, str. 6-8.

²⁹ *Ibidem*, str. 8-9.

godine Bosna i Hercegovina je dostavila Memorandum o režimu strane trgovine, u oktobru 2004. godine počela je bilateralne pregovore o pristupu tržištu, a u decembru iste godine održan je i drugi sastanak radne grupe.³⁰ «Iako Bosna i Hercegovina još nije član Svjetske trgovinske organizacije (WTO), izvozne i uvozne aktivnosti u BiH prilagođene su, u velikoj mjeri, postojećim principima WTO».³¹

Prema Statutu Vijeća Evrope država koja pristupa Vijeću Evrope «priznaje princip vladavine prava i princip prema kojem svako lice pod njenom jurisdikcijom mora uživati ljudska prava i temeljne slobode, te se obavezuje da će iskreno i djelotvorno saradivati na postizanju cilja određenog u poglavlju I».³² Protivno obavezama koje je prihvatile Bosna i Hercegovina, Ustav Republike Srpske u članu 11. još uvijek dopušta smrtnu kaznu za «najteže oblike krivičnih djela».³³ No, u KZ Republike Srpske nije ni u jednom slučaju propisana smrtna kazna.

U Izvještaju Komisije Vijeću o spremnosti Bosne i Hercegovine za pregovore o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom navodi se da:

... nijedan od entiteta još nije usvojio sve tražene amandmane, često se ignoriraju odredbe koje nalažu proporcionalnu zastupljenost u javnim organima. To se može tumačiti kao nedovoljna privrženost regionalnih vlasti ustavno utvrđenim građanskim i političkim pravima.³⁴

U pogledu ispunjavanja postojećih uvjeta i međunarodnih obaveza - kako se to navodi u Izvještaju BiH o stabilizaciji i pridruživanju iz 2004. godine - saradnja sa Međunarodnim krivičnim tribunalom za bivšu Jugoslaviju (ICTY) još uvijek je neadekvatna:

Osoblje RS je učestvovalo u nedavnim akcijama Međunarodnih stabilizacijskih snaga (SFOR), ali njihovo učešće je bilo tek nominalno. Tako, dok su lokalni kapaciteti provedbe zakona možda pogoršani, još nije jasno mogu li se takve operacije organizirati te da li bi se organizirale, realizirale i nastavile bez međunarodnog angažmana. U decembru 2003. godine jedna komisija, prvo bitno odlagana zbog nespremnosti RS, ali sada i sa RS, te uz međunarodno učešće porodica žrtava, uspostavljena je kako bi istražila događaje u Srebrenici iz jula 1995. godine. Komisija se sastaje redovno, ali doživjava optužbe da su joj metodi rada i nalazi politički obojeni.³⁵

Vijeće Evrope i dalje nailazi na poteškoće u pogledu ispitivanja kompatibilnosti domaćih zakona i praksi sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima. Nakon što je osnovana domaća radna grupa koja - kako se to navodi u desetom izvještaju (februar-april 2005) - nije poduzela nikakve korake niti je pokazala svoju predanost ovom procesu. Ističući značaj i urgentnost ovog pitanja u svojim redovnim izvještajima, Sekretarijat Vijeća Evrope je izjavio da «Sekretarijat Vijeća Evrope nije voljan da nastavi ulagati znatne finansijske i organizacione resurse na aktivnost za koju nema neophodne saradnje i doprinosa same zemlje članice».

Evropska komisija za demokraciju kroz pravo je u svom mišljenju iz marta 2005. godine naglasila da se «odredbe Ustava o sastavu i izboru Predsjedništva i Doma naroda često smatraju nekompatibilnim sa Konvencijom». Naime, čitav niz državnih funkcija rezervisan je isključivo za pripadnike tri tzv. konstitutivna naroda (Bošnjaci, Srbi i Hrvati). Time je onemogućeno da na te funkcije budu izabrani pojedinci koji pripadaju ostalim narodima Bosne i Hercegovine, čime se vrši diskriminacija po etničkom osnovu. Pri tome se spomenutim izbornim odredbama vrši i seg-

³⁰ <http://www.wto.org>,

³¹ <http://www.mvp.gov.ba>,

³² Član 3. Statuta Vijeća Evrope.

³³ *Izvještaj Komisije Vijeću o spremnosti Bosne i Hercegovine za pregovore o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom* od 18.11.2003. godine, str. 12.

³⁴ *Ibidem*, str. 12.

³⁵ *Izvještaj o stabilizaciji i pridruživanju Bosne i Hercegovine za 2004. godinu*, str. 6.

regacija, također po etničkom osnovu; radi izbora u određene državne organe Izborni zakon sve gradane Bosne i Hercegovine razvrstava u tri odvojene grupe, i to Srbe u okviru Republike Srpske i Bošnjake i Hrvate u okviru Federacije Bosne i Hercegovine. Isti značaj imaju i odredbe prema kojima samo Bošnjaci, Srbi i Hrvati mogu biti članovi Predsjedništva Bosne i Hercegovine, Doma naroda Parlamentarne skupštine ili predsjedavajući i zamjenici oba doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Navedene odredbe su u direktnoj suprotnosti sa članom 3. Protokola broj 1. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i sloboda,³⁶ članom 14 te Konvencije,³⁷ Kopenhagenskim načelima koja su prilog Aneksa broj 3 Opštег okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini (Daytonskog sporazuma),³⁸ članom 25 Medunarodnog pakta Ujedinjenih nacija i zaštiti građanskih i političkih prava,³⁹ te Protokolom broj 12 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i sloboda, koji omogućava ostvarivanje svih prava predviđenih zakonom bez diskriminacije i koji je stupio na snagu 1. aprila 2005. godine.⁴⁰

Kršenje pojedinih odredbi međunarodnih konvencija o ljudskim pravima i dalje je prisutno u Bosni i Hercegovini. U Dokumentu podrške ljudskim pravima i demokratiji: Evidencija SAD, u izdanju Biroa za demokratiju, ljudska prava i rad, navodi se:

Evidencija vlasti o stanju ljudskih prava je oskudna; iako je došlo do poboljšanja situacije u nekoj područja, ozbiljni problemi još nisu riješeni. Policija nastavlja kršiti prava i fizički maltretirati pritvorenike i druge gradane; međutim, poboljšano je stanje u pogledu odgovornosti policije u takvim slučajevima. Prenatrpani i zastarjeli objekti i dalje predstavljaju problem. Javljuju se povrede privatnih prava, posebno povratnika iz reda manjinskog stanovništva. ... Entitetske vlasti i privatne grupe i dalje ograničavaju vjerske slobode stanovništva u područjima u kojima ono čini manjinu; diskriminacija na osnovu vjerske pripadnosti ostaje problem.⁴¹

14.4. U kojoj mjeri vlada poštuje međunarodne obaveze u svom tretmanu izbjeglica i azilanata, i koliko je njena imigraciona politika oslobođena proizvoljne diskriminacije?

14.4.1. Zakoni

Opšti pravni okvir za eliminaciju svih oblika diskriminacije u bosanskohercegovačkom zakonodavstvu sadržan je, prije svega, u Ustavu Bosne i Hercegovine u članu II tačke 4, u Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda u članu 14. i protokolima uz nju, u Standardima UN konvencija (Medunarodni Pakt o građanskim i političkim pravima, te Medunarodna kon-

³⁶ «Visoke strane ugovornice se obavezuju da u primjerenim vremenskim razmacima održavaju slobodne izbore s tajnim glasanjem, pod uvjetima koji osiguravaju slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnih tijela».

³⁷ «Uživanje prava i sloboda predviđenih ovom Konvencijom osigurava se bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi, kao što su spol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno poretko, veza sa nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje, rođenje ili drugi status.»

³⁸ Prilog Anksu 3 Opštег okvirnog sporazuma o miru u Bosni i Hercegovini, Dokument sa drugog sastanka Konferencije o humanoj dimenziji Konferencije o evropskoj sigurnosti i saradnji, Kopenhagen, 1990. paragrafi 7 i 8.

³⁹ Član 25 Medunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine: «Svaki građanin ima pravo i mogućnost, bez ikakve diskriminacije pomenute u članu 2. i bez neosnovanih ograničenja:

a) da učestvuje u upravljanju javnim poslovima bilo neposredno, bilo preko slobodno izabranih predstavnika;
b) da bira i da bude biran na povremenim istinskim, općim, jednakim i tajnim izborima, koji osiguravaju slobodno izražavanje volje birača;

c) da bude primljen, pod općim jednakim uvjetima, u javne službe svoje zemlje.»

⁴⁰ Mišljenje o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlaštenjima Visokog predstavnika, CDL-AD (2005) 004 od 11. marta 2005 godine, str. 15.

⁴¹ *Podrška ljudskim pravima i demokratiji: Evidencija SAD* u izdanju Biroa za demokratiju, ljudska prava i rad, od 08.04.2005. <http://www.usembassy.ba>, str. 2.

vencija o svim oblicima rasne diskriminacije), te u sljedećim zakonima: Zakonu o kretanju i boravku stranaca i azilu u BiH (*Službeni glasnik BiH* broj 29/03), Zakonu o izbjeglicama i raseljenim osobama u Bosni i Hercegovini i Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o izbjeglicama i raseljenim osobama u Bosni i Hercegovini (*Službeni glasnik BiH* broj 23/99), Zakonu o ravno-pravnosti polova (*Službeni glasnik BiH* broj 16/03), Zakonu o Ombudsmanu za ljudska prava Bosne i Hercegovine (*Službeni glasnik BiH* broj 19/02), Krivičnom zakonu Bosne i Hercegovine (*Službeni glasnik BiH* broj 3/03), Okvirnom zakonu o osnovnom i srednjem obrazovanju u Bosni i Hercegovini (*Službeni glasnik BiH* broj 18/03) i Zakonu o udruženjima i fondacijama BiH (*Službeni glasnik BiH* broj 32/01).

U Bosni i Hercegovini - kako se to navodi u Izvještaju o primjeni Međunarodnog pakta o gradanskim i političkim pravima u Bosni i Hercegovini za period od 1994. do 2004. godine - ne postoji eksplicitna diskriminacija između njenih građana i stranaca. Garancija nediskriminacije temelji se na članu 2 Pakta i primjenjuje se na strance jednako kao i na državljane Bosne i Hercegovine. Ovo pitanje regulisano je Ustavom Bosne i Hercegovine i Zakonom o kretanju i boravku stranaca i azilu, koji je usvojen 2003. godine.⁴² Ovim Zakonom se

ureduju uslovi i postupak ulaska i boravka stranaca u Bosni i Hercegovini, razlozi za odbijanje ulaska i boravka, razlozi za otkaz boravka i za protjerivanje stranaca s teritorije Bosne i Hercegovine, postupak podnošenja zahtjeva za azil, odobrenja azila i prestanak azila u Bosni i Hercegovini, nadležnost organa vlasti u primjeni ovog zakona, kao i druga pitanja u vezi s azilom, boravkom i kretanjem stranaca u Bosni i Hercegovini.⁴³

Isto tako, prema članu 6. Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu Bosne i Hercegovine, prema strancima je zabranjen svaki vid diskriminacije po bilo kojoj osnovi, uključujući pol, rasu, boju kože, jezik, vjeroispovijest, političke i druge stavove, nacionalno i socijalno porijeklo, pri-padnost nacionalnoj manjini, imovinski status, dob, psihičku ili fizičku invalidnost, status koji se stiče rođenjem ili neki drugi status.

Stranci u Bosni i Hercegovini, prema važećim propisima, imaju puno pravo na slobodu i sigurnost ličnosti. Ukoliko bi došlo do zakonitog lišenja slobode, moraju biti tretirani na human način i uz poštovanje inherentnog dostojanstva njihove ličnosti.

Strana lica ne mogu biti zatvarana zbog neispunjavanja ugovornih obaveza. Imaju pravo na slobodu kretanja, na slobodu izbora boravka, slobodu napuštanja zemlje. Imaju jednake obaveze i pravo pred sudovima i pravo na jednako i pravedno suđenje pred kompetentnim, nezavisnim i nepristrasnim sudom, uspostavljenim po zakonu, u slučajevima bilo kakvih krivičnih optužbi ili prava i obaveza u tom procesu. Ne mogu biti izloženi retrospektivnom kaznenom zakonodavstvu i imaju pravo da budu zakonom priznati. Zaštićeni su od proizvoljnog ili nezakonitog miješanja u njihovu privatnost, porodicu, dom ili prepisku. Imaju pravo na slobodu misli, savjesti ili religije, i pravo na slobodu mišljenja i iskazivanje istog. Stranci imaju pravo na mirno okupljanje i slobodu udruživanja. U slučajevima kada stranci predstavljaju manjinu u smislu člana 27. Pakta, ne smiju biti lišeni prava da zajedno sa drugim članovima svoje grupe uživaju svoju vlastitu kulturu, praktikuju i promovišu vlastitu religiju i koriste vlastiti jezik, pravo na sklapanje braka i dr. Djeca stranca imaju pravo na one mjere zaštite koje zahtijeva njihov status maloljetnika. Nabrojana prava stranaca prema zakonodavstvu Bosne i Hercegovine mogu se ograničiti samo na način koji se zakonito može nametnuti prema Paktu o gradanskim i političkim pravima.⁴⁴

⁴² *Inicijalni izvještaj o primjeni Medunarodnog pakta o gradanskim i političkim pravima u Bosni i Hercegovini za period 1994–2004*, mart 2005. godine, str. 10.

⁴³ Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu od 6. oktobra 2003. godine, Godina VII – broj 29, član 1.

⁴⁴ *Inicijalni izvještaj o primjeni Medunarodnog pakta o gradanskim i političkim pravima u Bosni i Hercegovini za period od 1994. – 2004. godine*, mart 2005. godine, str. 11.

Prema Zakonu o kretanju i boravku stranaca i azilu (članovi 47-50), strancu se može otkazati boravak ako nije ispunio potrebne uslove kako to propisuje Zakon. Protiv takvih rješenja strancu je dozvoljena žalba. Žalba se izjavljuje nadležnom ministarstvu u roku od 15 dana od dana prijema rješenja. Konačno rješenje o protjerivanju donosi nadležno ministarstvo koje je i donijelo rješenje.

Protjerivanje je mjera kojom se strancu nalaže izlazak iz Bosne i Hercegovine i zabranjuje ulazak u Bosnu i Hercegovinu i boravak u zemlji u određenom vremenskom periodu koji ne može biti kraći od jedne ni duži od deset godina.⁴⁵ Prema članu 59 Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu, Vijeće ministara Bosne i Hercegovine može izuzetno, rješavajući pojedinačne slučajeve, a na osnovu obrazloženog prijedloga nadležnog ministarstva ili nadležnog ministarstva sigurnosti Bosne i Hercegovine, donijeti odluku o protjerivanju stranaca iz Bosne i Hercegovine ako je takvo protjerivanje nužno u interesu javnog poretka ili se zasniva na razlozima nacionalne sigurnosti u smislu odredbe člana 1 stav 2 Protokola 7 Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda.⁴⁶

Medutim, «stranci neće biti ni na koji način vraćeni ili protjerani na granicu teritorije gdje bi im život ili sloboda bili ugroženi zbog njihove rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi, ili zbog političkog mišljenja, bez obzira da li su zvanično dobili azil. Zabrana vraćanja ili protjerivanja odnosi se i na osobe za koje postoji osnovana sumnja da bi bile u opasnosti da budu podvrgнуте mučenju ili drugom nehumanom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju. Stranci se takođe ne mogu poslati u zemlju u kojoj nisu zaštićeni od slanja na takvu teritoriju.»⁴⁷

Prema članu 72 Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu Bosne i Hercegovine,⁴⁸ azil se odobrava strancu koji se, prema definiciji izbjeglice iz člana 1.A (2) Konvencije o statusu izbjeglica iz 1951. godine i člana 1 Protokola iz 1967. godine «zbog opravdanog straha od progona zbog svoje rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti nekoj društvenoj grupi ili svojih političkih mišljenja, nade izvan zemlje čije državljanstvo ima i koji ne može ili zbog straha neće da traži zaštitu te zemlje, ili strancu ako nema državljanstvo, a nalazi se izvan zemlje u kojoj je imao svoje uobičajeno mjesto boravka, uslijed takvih događaja, ne može ili se zbog straha ne želi u nju vratiti». ⁴⁹

Prema članu 75 istog zakona, protiv podnosioca zahtjeva za azil, koji dolazi direktno sa teritorije gdje mu je bio ugrožen život ili sloboda, ne primjenjuju se sankcije zbog nelegalnog ulaska u zemlju ili pristupa zemlji, pod uslovom da se bez odgadanja prijavi organima iz člana 74 stav 1 ovog Zakona⁵⁰ i izloži valjane razloge za bespravan ulazak ili prisustvo. U stvarima azila javnost je isključena i sve informacije koje su u vezi s ovim postupkom smatraju se povjerljivim.⁵¹ Ministarstvo prema članu 80. osigurava odgovarajuće uslove za prijem stranaca koji traže azil, naročito u oblasti smještaja, ishrane, zdravstvene zaštite i obrazovanja.

Prestanak važenja azila donosi osnovna organizaciona jedinica nadležna za pitanja azila iz člana 76 Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu po službenoj dužnosti, na zahtjev organiza-

⁴⁵ Član 56 Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu.

⁴⁶ «Stranac se može protjerati i prije nego što iskoristi svoje pravo na osnovu stava 1. a b i c ovog člana, ako je protjerivanje nužno u interesu javnog poretka ili se zasniva na razlozima nacionalne sigurnosti».

⁴⁷ Član 34. Zakona o imigraciji i azilu BiH, *Službeni glasnik BiH* broj 23/99.

⁴⁸ Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu od 6. oktobra 2003. godine, Godina VII – broj 29, član 72 (a).

⁴⁹ *Ibidem*, član 72 (b).

⁵⁰ *Ibidem*, član 74 stav 1, «Zahtjev za azil stranac može podnijeti nadležnoj organizacionoj jedinici Ministarstva ili MUP-a.»

⁵¹ *Ibidem*, član 77.

cione jedinice nadležnog ministarstva ili ministarstva unutrašnjih poslova. Protiv ovakvog rješenja nije dozvoljena žalba, ali tužba stranca izjavljena nadležnom судu odgadava izvršenje rješenja. Važno je istaći da, prema važećoj zakonskoj regulativi Bosne i Hercegovine, stranac ne može biti protjeran niti prisilno udaljen s teritorije Bosne i Hercegovine prije pravosnažnosti odluke iz stava 1 pomenutog člana.⁵²

Bosna i Hercegovina poseban tretman pruža stranim licima - izbjeglicama, koje traže azil prema odredbama članova 3 do 34. Konvencije o pravnom statusu izbjeglica iz 1951. godine.⁵³ Upravo u pogledu poštivanja međunarodnih obaveza u svom tretmanu izbjeglica i azilanata ističe se da «odredbe ovog i drugih posebnih domaćih zakona ili međunarodnih dokumenata, koji su na snazi, a čija je strana ugovornica i BiH, imat će prednost u odnosu na odredbe Konvencije o statusu izbjeglica iz 1951. godine, ukoliko su povoljnije u odnosu na strance kojim je priznat status izbjeglice».⁵⁴ Stranac sa statusom izbjeglice ima pravo da boravi na teritoriji Bosne i Hercegovine za vrijeme važenja azila, i u tu svrhu mu se izdaje odobrenje boravka za izbjeglice.⁵⁵ Putna isprava strancu sa statusom izbjeglice izdaje se sa rokom važenja koji ne može biti kraći od dvije godine sa mogućnošću produženja.⁵⁶ Status izbjeglice se, u principu, dodjeljuje i bračnom drugu i maloljetnoj djeci, kao i drugim članovima uže porodice, ukoliko žive u istom domaćinstvu na teritoriji Bosne i Hercegovine. Strancu sa priznatim statusom izbjeglice omogućeni su *de iure* pravo na rad, obrazovanje, zdravstvena i socijalna zaštita, pod istim uslovima kao i državljanima Bosne i Hercegovine.

14.4.2. Implementacija: pozitivni i negativni indikatori

Inicijalni izvještaj o primjeni međunarodne konvencije o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije navodi

da se poslije rata Bosna i Hercegovina susrela sa potpuno novim problemima kao što su legalni i ilegalni imigranti, zahtjevi za dodjelu azila, prijem u državljanstvo Bosne i Hercegovine ... te je u okviru većine zakona uključila standard zabrane diskriminacije po bilo kojem osnovu kako je to definisano ne samo Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i slobodama nego i standardima CERD-a (Međunarodna konvencija o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije) ... s obzirom da se na prava stranaca odnosi i više međunarodnih konvencija koje je BiH ratifikovala (...) primjenjuju se i standardi utvrđeni u ovim konvencijama.⁵⁷

U Izvještaju se dalje ističe:

Problem ilegalnih imigranata, kao i legalnih boravaka, podrazumijevao je, kada je u pitanju Bosna i Hercegovina, izgradnju novih institucionalnih mehanizama koji će se isključivo baviti pitanjima stranaca. Sistem koji postoji u Bosni i Hercegovini i koji se sada reformiše nije uvijek mogao odgovoriti problemima koji su nastali porastom broja migracija u Bosni i Hercegovini i posebno povećanom broju tranzita kroz BiH. BiH još uvijek nema adekvatne prihvatne centre za strance ilegalne imigrante (nema dovoljno sredstava) tako da uslovi u kojim borave imigranti nisu adek-

⁵² «Zahtjeve za azil razmatra i odluku u formi rješenja donosi osnovna organizaciona jedinica nadležna za azil, koja je potpuno osposobljena u oblasti azila i izbjegličkog prava, u sjedištu Ministarstva», član 76 tačka 1 Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu.

⁵³ Konvencija je usvojena 28. jula/srpnja 1951. godine, i stupila na snagu 22. aprila/travnja 1954. godine u skladu sa članom 43 Konvencije o pravnom statusu izbjeglica.

⁵⁴ Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu od 6. oktobra 2003. godine, godina VII – broj 29, član 81. stav (2).

⁵⁵ *Ibidem*, član 81. stav 3.

⁵⁶ *Ibidem*, član 82 stav (3).

⁵⁷ Inicijalni Izvještaj o primjeni Međunarodne konvencije o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije, Sarajevo, januar 2005. godine, str. 4-5.

vatni. Većina aktivnosti u vezi s ovim problemom je realizovana uz pomoć UNHCR-a, tako da je do 2004. godine UNHCR direktno učestvovao u postupku odobrenja azila za BiH. UNHCR je takođe vršio monitoring rada nadležnih institucija u BiH, a naročito nadležnog ministarstva.⁵⁸

Kao ilustracija problema ilegalnih imigranata, u Inicijalnom izvještaju o primjeni Međunarodne konvencije o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije navodi se primjer

povećanog broja ilegalnih imigranata kineske nacionalnosti i dodjelu državljanstva osobama afroazijskog porijekla (Alžir, Egipat), kao i osobama koje su posjedovale državljanstvo neke od bivših sovjetskih republika (npr. Ukrajine). U cilju rasyjetljavanja okolnosti pod kojim je izvršena naturalizacija navedenih grupa lica na nivou države formirana je Komisija za preispitivanje donesenih rješenja o dobivanju BH državljanstva kako putem naturalizacije tako i upisom u maticne knjige rođenih sa konstatacijom činjenice državljanstva BiH stečene po osnovu prebivališta na teritoriji iste na *dan 06.04.1992.*⁵⁹

Helsinski komitet za ljudska prava u BIH u Analizi položaja azilanata u BiH slično opisuje stanje u ovoj oblasti:

U BiH još uvijek ne postoji specijalna ustanova za prihvatanje tražitelja azila. Prihvatski centar u Rakovici, nedaleko od Sarajeva, je mjesto gdje uz tražitelje azila borave i osobe na privremenom prihvatu i izbjeglice. Kamp je otvoren u novembru 1988. za potrebe smještaja izbjeglica iz Srbije i Crne Gore, a bio je u nadležnosti Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice. Po otvaranju, uglavnom u šatore, smješteno je 1.562 ljudi, mahom izbjeglih Albanaca sa Kosova. Nakon intervencije NATO u SCG, u kamp stižu i Egipćani sa Kosova, koji su kasnije izmješteni u izbjegličke kampove u Brezi, Bosanskom Petrovcu i Salakovcu.⁶⁰

Do 1. jula 2004. godine, do kada su se zahtjevi za azil podnosili UNHCR-u, prema Analizi položaja azilanata u Bosni i Hercegovini Helsinskog komiteta za ljudska prava u BiH, predat je

321 zahtjev za azil, koji je obuhvatao 855 osoba (jedna osoba može podnijeti zahtjev za više tražitelja azila, npr. članova svoje porodice). Od tog broja UNHCR je pozitivno riješio 70 zahtjeva koji su obuhvatili 236 osoba, a 191 odluka za 445 osoba bila je negativna. U postupku rješavanja pri UNHCR-u ima još neriješenih zahtjeva za 174 osobe. Slučajevi koje UNHCR ne završe do kraja 2005. godine biće prebačeni u nadležnost Ministarstva sigurnosti.⁶¹

Od 1. jula 2004. godine Ministarstvu sigurnosti podnijeto je

95 zahtjeva za azil sa 159 osoba. Do 14. juna 2005. godine negativno je riješeno 29 zahtjeva za 56 osoba. Negativne odluke donijete su za 27 osoba iz Srbije i Crne Gore (8 zahtjeva – riječ je uglavnom o zahtjevima Roma sa Kosova), 15 osoba iz Makedonije (7 zahtjeva), 4 osobe iz Pakistana (4 zahtjeva), 3 osobe iz Moldavije (3), 3 osobe iz Ukrajine (3), 2 osobe iz Bangladeša (2), 1 osoba iz Rumunije i 1 osoba iz Alžira.⁶²

Prema Inicijalnom izvješću Bosne i Hercegovine, po članu 19. (Konvencije protiv torture i drugih surovih, neljudskih i ponižavajućih kazni ili postupaka) Komitetu UN protiv mučenja je, od početka rada Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice Bosne i Hercegovine, odnosno nadležnosti Sektora za imigraciju i azil za izricanje mjere protjerivanja, od mjeseca novembra 2000. godine do polovice 2003. godine, «mjera protjerivanja izrečena u 199 postupaka, i to u 66 rješenja o protjerivanju izjavljena je žalba Žalbenom vijeću, a prvostupanska rješenja su potvrđena u 52 postupka».⁶³

⁵⁸ *Ibidem*, str. 5.

⁵⁹ *Ibidem*, str. 5.

⁶⁰ *Analiza: Položaj azilanata u Bosni i Hercegovini* iz jula 2005. godine, str. 3.

⁶¹ *Ibidem*, str. 2.

⁶² *Ibidem*, str. 2.

⁶³ *Inicijalno izvješće Bosne i Hercegovine po članku 19. Konvencije UN-a Komitetu protiv mučenja* od 30.06. 2003. godine, str. 54.

Helsinški komitet za ljudska prava u BiH u Analizi položaja azilanata u BiH dalje navodi da: zapravo, ne postoji koordiniranost nadležnih od trenutka donošenja rješenja o protjerivanju i konačnog rješenja po uloženoj žalbi do trenutka kada odredene osobe moraju napustiti zemlju. Naime, kada su u pitanju lica kojima je odbijen azil, odnosno koja su dobila rješenje o progonstvu, njihovu daljnju sudbinu, odnosno kretanje, u većini slučajeva niko ne prati.⁶⁴

Međutim, takođe je vidljivo da često postoji nesklad između normativnog regulisanja tretmana izbjeglica i azilanata i stvarnog ponašanja državnih organa u pojedinim slučajevima. Inicijalni Izvještaj o primjeni međunarodne konvencije o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije navodi:

U vezi sa izručenjem jedne grupe naturalizovanih državljana zbog optužbi za terorizam Dom za ljudska prava donio je odluku o obeštećenju članova porodica uvažavajući činjenicu da nije okončan sudske postupak o reviziji državljačkog statusa izručene grupe. Sada je u toku postupak repatrijacije izručene grupe s obzirom da isti još uvijek imaju državljanstvo Bosne i Hercegovine.⁶⁵

Bosna i Hercegovina se u periodu nakon rata susrela i sa problemom trgovine ljudima. Kako se to navodi u Izvještaju o stanju ljudskih prava u BiH Helsinškog komiteta za ljudska prava u BiH, ne postoje relevantni statistički podaci o broju žrtava *traffickinga*, te se sve procjene baziraju na parcijalnim izvještajima sa sudske procese i Državne granične službe, te evidencijama ulazaka i izlazaka stranih državljanke na aerodromima u BiH. U Izvještaju se takođe navodi sljedeće:

Žene koje su žrtve traffickinga gotovo su isključiva briga domaćih nevladinih organizacija i Internacionale organizacije za migracije, koje zbrinjavaju žene, vode brigu o njihovoj rehabilitaciji i obezbjeđuju povratak u zemlje porijekla. Kada se radi o sudske procesima protiv domaćih državljanina uključenih u trgovinu ženama, njih najčešće prati Kancelarija Visokog komesarza za ljudska prava (UNOHCHR). U Federaciji BiH podneseno je 7 krivičnih prijava protiv 10 osoba, zbog posredovanja u prostituciji. U Republici Srpskoj procesuirala se 5 slučajeva u kojima je optuženo 9 osoba, a u fazi istrage ili optuženja nalazi se oko 30 osoba. Svi ovi procesi su dugo-trajni i bez zadovoljavajućih rezultata.⁶⁶

Bosna i Hercegovina je, i pored veoma teške situacije u pogledu izbjeglog i raseljenog stanovništva, primila veliki broj izbjeglica iz Savezne Republike Jugoslavije i Republike Hrvatske. Prema aktuelnim podacima, «od 30. septembra 2004. godine u Bosni i Hercegovini borave 22.534 izbjeglice koje uživaju sva prava shodno pozitivnim zakonskim propisima, od čega su 3.057 iz Srbije i Crne Gore, a 19.477 iz Republike Hrvatske».⁶⁷

Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije u Izvještaju o Bosni i Hercegovini, povodom velikog broja registrovanih, ali i neregistrovanih izbjeglica iz Hrvatske, te Srbije i Crne Gore, navodi da «ECRI duboko brine situacija teške nesigurnosti u kojoj se ove osobe nalaze zbog neizvjesnosti u vezi s njihovim pravnim statusom, te urgira kod vlasti BiH da raščiste koliki je broj ovih osoba i da tim osobama, u saradnji sa UNHCR-om, obezbijede jasno definisan pravni status.»

Jedan od problema sa kojim se Bosna i Hercegovina takođe suočava - prema Izvještaju Evropske komisije protiv rasizma i netolerancije - jeste odnos prema oko 3.000 osoba, uglavnom Ro-

⁶⁴ Analiza: Položaj azilanata u Bosni i Hercegovini iz jula 2005. godine, str. 5.

⁶⁵ Inicijalni Izvještaj o primjeni Međunarodne konvencije o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije, Sarajevo, januar 2005. godine, str. 5.

⁶⁶ <http://www.bh-hchr.org/Izvjestaji/izvj2004.htm>

⁶⁷ Inicijalni izvještaj o primjeni Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima u Bosni i Hercegovini za period od 1994. do 2004. godine, mart 2005. godine, str. 50.

ma sa Kosova, mada su prisutne i osobe iz drugih etničkih manjina. Uočeno je da se prema osoba-ma koje žive u izbjegličkim kampovima neprijateljski odnose i zvaničnici i lokalno stanovništvo. U izvještajima se navodi da je u «nekim slučajevima trebalo savladivati otpor kako bi se romskoj djeci iz ovih kampova omogućio upis u lokalne škole». U tom smislu se naglašava da bi

vlasti na svim nivoima trebale izbjegavati upotrebu takvog diskursa koji bi mogao potpirivati netrpeljivost i animozitet prema izbjeglicama i dati na znanje širokim slojevima stanovništva da BiH treba da poštuje svoje međunarodne obaveze.⁶⁸

Vijeće ministara je 2003. godine, na prijedlog Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice, usvojilo «Strategiju Bosne i Hercegovine za sprovođenje Aneksa VII Daytonskog mirovnog sporazuma», što predstavlja prvi zajednički okvirni dokument Bosne i Hercegovine s ciljem što efikasnije realizacije povratka izbjeglica i raseljenih lica. Osnovni strateški ciljevi su da se dovrši proces povratka izbjeglica i raseljenih osoba iz Bosne i Hercegovine, te da se dovrši proces rekonstrukcije stambenih jedinica za potrebe povratka. Pri tome, svakako, treba da se ostvari povrat imovine i stanarskih prava, te da se osiguraju uslovi održivog povratka i procesa reintegracije u Bosni i Hercegovini.⁶⁹

14.5. Koliko je vlada dosljedna u svojoj podršci ljudskim pravima i demokratiji u drugim zemljama?

14.5.1. Zakoni

Predsjedništvo Bosne i Hercegovine je definisalo podršku vlade Bosne i Hercegovine ljudskim pravima i demokratiji u drugim zemljama dokumentom «Opšti pravci i prioriteti za provođenje vanjske politike Bosne i Hercegovine»:

Bosna i Hercegovina, suverena i međunarodno priznata država, saradivaće u međunarodnim, odnosno bilateralnim, regionalnim i globalnim okvirima, a uređivaće ugovorene i odnose druge prirode sa svim državama i međunarodnim organizacijama na načelima koja su sadržana u Povelji UN, Završnom aktu iz Helsinkija i ostalim dokumentima Organizacije za sigurnost i saradnju u Evropi, te opšteprihvaćenim principima međunarodnog prava. Vanjska politika Bosne i Hercegovine prema međunarodnim partnerima zasniva se na otvorenosti i ravnopravnosti, uzajamnom poštivanju suvereniteta i teritorijalnog integriteta, principu miroljubive saradnje uz uvažavanje obostranih interesa. U isto vrijeme Bosna i Hercegovina će djelovati u skladu sa obavezama koje proističu iz zaključenih i prihvaćenih sporazuma i drugih međunarodnih instrumenata, te članstva u međunarodnim organizacijama i asocijacijama. Bosna i Hercegovina naglašava svoju opredijeljenost za prevazilaženje međudržavnih nesuglasica mirnim putem, uz poštovanje načela koja su sastavni dio međunarodnog prava. Uz to, Bosna i Hercegovina se zalaže za konstruktivan dijalog pri traženju rješenja za sva otvorena pitanja.⁷⁰

14.5.2. Implementacija: Pozitivni i negativni indikatori

Na 59. zasjedanju godišnje skupštine Ujedinjenih Nacija u New Yorku 2004. godine, istaknuto je da «umjesto korisnika međunarodne pomoći, Bosna i Hercegovina sve više postaje aktivni davac pomoći, tj. učesnik u mirovnim misijama, poput onih u Kongu, Sijera Leoneu, Etiopiji, Libe-

⁶⁸ ECRI, Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije, *Izvještaj o Bosni i Hercegovini*, Strasbourg, 15. februar 2005. godine, str. 14.

⁶⁹ *Strategija Bosne i Hercegovine za sprovedbu Aneksa VII Dejtonskog mirovnog sporazuma*, Sarajevo, decembar/prosinac 2002. godine, str. 10.

⁷⁰ *Opšti pravci i prioriteti za provođenje vanjske politike Bosne i Hercegovine* od 31. marta 2003. godine, <http://www.predsjednistvo.ba>, str. 1.

riji, Istočnom Timoru i Haitiju».⁷¹ Bosna i Hercegovina trenutno učestvuje u mirovnim misijama UN: državni službenici se nalaze u svojstvu civilne policije u Stabilizacijskoj misiji UN na Haitiju (MINUSTAH) i Misiji UN u Liberiji (UNMIL) te u svojstvu vojnih posmatrača u Misiji UN u Demokratskoj Republici Kongo (MONUC) i Misiji UN u Etiopiji i Eritreji (UNMEE).⁷²

U pogledu zvanične politike Bosne i Hercegovine prema otpočinjanju vojnih napada na Irak, Predsjedništvo Bosne i Hercegovine se oglasilo saopštenjem za javnost, u kojem se između ostalog navodi da

Predsjedništvo Bosne i Hercegovine izražava žaljenje što razoružanje Iraka nije riješeno i okončano na miran način u okviru Ujedinjenih nacija. Vjerujemo da ne ulazimo u dugu križu te da Ujedinjene nacije neće izgubiti vlastitu inicijativu u vezi s rješavanjem ove situacije.⁷³

Na 59. zasjedanju godišnje skupštine Ujedinjenih nacija 2004. godine Bosna i Hercegovina je povodom Iračke krize izrazila zadovoljstvo zbog postizanja konsenzusa članica Vijeća sigurnosti o pitanju rezolucije o prenosu suvereniteta koalicionih snaga na legitimno izabranu zakonodavnu i izvršnu vlast, te se smatra da

Ujedinjene nacije treba da preduzmu vodeću ulogu u oblikovanju budućnosti Iraka. Irački narod treba da vlada svojom zemljom, a vojne snage koje kontroliraju teritorij moraju se pridržavati Ženevske konvencije o humanitarom pravu. Teritorijalni integritet i suverenitet Iraka mora biti očuvan, kao i suverenitet nad prirodnim resursima.⁷⁴

S namjerom da pomogne narodu Iraka i doprinese uspostavi mira, Bosna i Hercegovina je - kako je to takođe istaknuto na 59. zasjedanju skupštine Ujedinjenih nacija - donijela Odluku o upućivanju jedinice za uništavanje neeksplodiranih ubojitih sredstava u Irak. Povodom zahtjeva za preispitivanje odluke Predsjedništva Bosne i Hercegovine o slanju bh. deminerske jedinice u Irak (36 pripadnika - profesionalnih vojnika koji su se dobrovoljno prijavili za učešće u ovoj zemlji), te pisanja brojnih medija o tome, Predsjedništvo BiH se oglasilo saopštenjem, obrazlažući ovu odluku u svjetlu namjere da se pomogne narodu Iraka:

... vrijeme (je) da država Bosna i Hercegovina preuzme međunarodne obaveze sudjelovanja u mirovnim misijama i na područjima poput Iraka, kao što je i sama korisnik ovakve vrste međunarodne pomoći, te da potvrdi opredijeljenost Bosne i Hercegovine za aktivno učešće u međunarodnoj koaliciji za borbu protiv terorizma.⁷⁵

U saopštenju je takođe istaknuto da je ova odluka donesena u skladu sa članom V. 5a Ustava Bosne i Hercegovine i članom 13. Zakona Bosne i Hercegovine o odbrani, te da su u međuvremenu donesene rezolucije Vijeća sigurnosti Ujedinjenih nacija o Iraku koje daju međunarodno-pravni okvir za ovakvu odluku.⁷⁶

Ministarstvo vanjskih poslova Bosne i Hercegovine povodom terorističkih napada na New York 2001. godine oglasilo se saopštenjem za javnost u kojem se osuđuje serija terorističkih nap-

⁷¹ Obraćanje predsjedavajućeg predsjedništva BiH Tihića na 59. zasjedanju godišnje skupštine Ujedinjenih nacija, New York, 22. septembar 2004. godine), <http://www.predsjednistvobih.ba>, objavljeno 22. septembra 2004. godine, str. 1-2.

⁷² <http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unmil/facts.html>, august 2005. godine.

⁷³ <http://www.predsjednistvobih.ba>, Sarajevo, 20. mart 2003. godine.

⁷⁴ Obraćanje predsjedavajućeg Predsjedništva BiH Tihića na 59. zasjedanju godišnje skupštine Ujedinjenih nacija, New York, 22. septembar 2004. godine), <http://www.predsjednistvobih.ba>, objavljeno 22. septembra 2004. godine, str. 3.

⁷⁵ Saopštenje za javnost povodom zahtjeva za preispitivanje odluke Predsjedništva BiH o slanju bh. deminerske jedinice u Irak, <http://www.predsjednistvobih.ba>, od 17.08.2004. godine.

⁷⁶ *Ibidem*, <http://www.predsjednistvobih.ba>, od 17.08.2004. godine.

da koji su se desili u New Yorku i Washingtonu, te se navodi da je riječ o «kukavičkim akcijama terorista protiv civilnog stanovništva koje zaslužuje osudu civiliziranog svijeta. Ne samo osudu nego i zajedničku akciju cjelokupne međunarodne zajednice u borbi protiv organiziranih terorističkih grupa».⁷⁷ Bosna i Hercegovina je - kako se to navodi u Opštim pravcima i prioritetima vanjske politike BiH «opredijeljena za nastavljanje borbe protiv terorizma i organiziranog kriminala, u skladu sa rezolucijama Ujedinjenih naroda, u okviru Komiteta za borbu protiv terorizma Vijeća sigurnosti UN, i uz jačanje globalne saradnje na ovom polju».⁷⁸ U Izvještaju koji su stručnjaci Kongresnog istraživačkog centra izradili za potrebe američkog Kongresa se navodi:

Istraživački centar Kongresa SAD utvrđuje na temelju navoda američke vlade, da je Bosna i Hercegovina napredovala u borbi protiv terorizma na vlastitom području, ali da se susreće s istim problemima kao i ostale zemlje u regiji - siromaštvom, korupcijom i nerazvijenim državnim institucijama.⁷⁹

Na 3. samitu šefova država i vlada Vijeća Evrope, održanom u Varšavi 16-17. maja 2005. godine, takođe je istaknuto da «Bosna i Hercegovina podržava tri konvencije o sprečavanju terorizma, akcija protiv trgovine ljudima, kao i pranja novca i finansiranja terorizma». Na ovom samitu takođe je istaknuto da Bosni i Hercegovini treba Vijeće Evrope kako bi

unaprijedila demokratiju i izgradila samoodrživo društvo, vladavinu prava i poštivanje ljudskih prava, u godinama koje stoje pred nama, na nivou koji je potreban za članstvo u Uniji. To podrazumijeva promovisanje provođenja ljudskih prava, izgradnju zakonskih instrumenata i pospješivanje saradnje među vladama, kako bi se pomoglo uspostavljanje i održanje stabilnosti našeg kontinenta, u nadi za trajnim mirom i dobrobiti naših građana.⁸⁰

Bosna i Hercegovina, kao član Vijeća Evrope od 24. aprila 2002. godine, zastupljena je u stručnim odborima po pojedinim konvencijama Vijeća Evrope, parcijalnim sporazumima (gdje se između ostalih nalazi i Evropska komisija za demokratiju putem prava - Venecijanska komisija) i Evropskom sudu za ljudska prava.⁸¹ Delegaciju Bosne i Hercegovine pri Parlamentarnoj skupštini VE čini deset članova.⁸² Budžet Vijeća Evrope za 2005. godinu iznosi 186.012.700 eura, pri čemu udio Bosne i Hercegovine iznosi 243,676.00 eura (0,1310 %).⁸³

Bosna i Hercegovina učestvuje i u radu niza internacionalnih i regionalnih organizacija. Primljena je kao promatrač u Organizaciju islamske konferencije (OIC) na VII Islamskom samitu, održanom u decembru 1994. godine u Maroku. Konferencija ministara vanjskih poslova OIC održava se jedanput godišnje, s ciljem pregleda izvještaja o napretku implementacije odluka usvojenih u okviru politike definisane na islamskim samitima.⁸⁴

⁷⁷ <http://www.mvp.gov.ba>, Sarajevo, 11. 09. 2001. godine.

⁷⁸ Opšti pravci i prioriteti za provođenje vanjske politike Bosne i Hercegovine od 31. marta 2003. godine, <http://www.predsjednistvo.ba>, str. 1.

⁷⁹ *Oslobodenje* od 1. septembra 2005. godine, str. 2.

⁸⁰ 3. Samit šefova država i vlada Vijeća Evrope, Warsawa, 16-17 maja 2005, Obraćanje Borislava Paravca, predsjedavajućeg Predsjedništva Bosne i Hercegovine, <http://www.predsjednistvobih.ba>

⁸¹ Bosna i Hercegovina ima svoje predstavnike u Stručnom odboru nadležnom za ljudska prava što obuhvata zaštitu ljudskih prava (CDDH), razvoj ljudskih prava (DH-DEV) i pitanje zaštite nacionalnih manjina; medije i komunikacije, ravnopravnost polova, rasizam i netoleranciju; lokalnu i regionalnu demokratiju; pravnu saradnju i vladavinu prava; bioetiku; terorizam; trgovinu ljudima; prosvjetu, kulturu, baštinu i sport; okoliš; socijalnu koheziju i socijalna prava; migracije; zdravstvo; transverzalne projekte. Takođe je zastupljena u posebnim radnim tijelima Vijeća Evrope: Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije (ECRI), Evropski odbor za sprečavanje mučenja (CPT) i Evropski koordinacioni forum za svjetsku antidoping agenciju (ECF), te u stručnim odborima po pojedinim konvencijama Vijeća Evrope.

⁸² <http://assembly.coe.int/Members/Countries/BiH-en.html>

⁸³ http://www.coe.int/T/E/Com/About_Coe/Member_states/e_bo.asp, od 13. 07. 2005. godine.

⁸⁴ <http://www.mvp.gov.ba>, saopštenje za štampu od 27. 07. 2005.

Naša država je takođe prisutna u Međunarodnom komitetu za nestale osobe (ICMP) ali ne učestvuje u finansiranju,⁸⁵ a od 14. decembra 1992. je i član Svjetskog monetarnog fonda (IMF), pri čemu su zadnje konsultacije održane 27. maja 2005. godine.⁸⁶ Država Bosna i Hercegovina je od 25. februara 1993. godine član tri organizacije, i to Međunarodne banke za rekonstrukciju i razvoj (IBRD), Međunarodne finansijske korporacije (IFC) i Međunarodne razvojne asocijacije (IDA). Multilateralnoj investicionoj garantnoj agenciji Bosna i Hercegovina je pristupila 19. marta 1993. godine, Međunarodnom centru za poravnanje investicionih sporova (ICSID - *The International Centre for Settlement of Investment Disputes*) 13. juna 1997. godine.⁸⁷

Učešće Bosne i Hercegovine u međunarodnim organizacijama nosi sa sobom i određene finansijske obaveze. Usljed nesredene finansijske situacije u diplomatsko-konzularnim predstavništvima, te «unutrašnje kontrole finansijskog poslovanja koja još nema potrebne dimenziјe»,⁸⁸ izmirenje finansijskih obaveza BiH prema međunarodnim organizacijama moguće je samo pojedinačno utvrditi prema podacima navedenih organizacija.

Bosna i Hercegovina je od 30. aprila 1992. godine član Organizacije za sigurnost i saradnju u Evropi (OSCE), a 8. jula 1992. godine potpisala je Završni akt iz Helsinkija. Institucije OSCE-a čine Ministarsko vijeće, Stalno vijeće, Forum za sigurnosnu saradnju i Ekonomski forum. Delegacija BiH u Parlamentarnoj skupštini OSCE-a, koja se nalazi u Kopenhagenu, broji tri člana.⁸⁹ Prema posljednjem finansijskom izvještaju za 2003/2004. godinu, Bosna i Hercegovina je ispunila svoje finansijske obaveze u PS OSCE-a prema procentu učešća od 0,19% u iznosu od 4,219.00 eura.⁹⁰ Planirani procenat učešća Bosne i Hercegovine u OSCE-u za 2005. godinu iznosi 0,19% i, s obzirom da je izvještaj još uvijek u izradi, trenutno izmirenje obaveza iznosi 0,02 %.⁹¹

Bosna i Hercegovina je član Medunarodnog komiteta Crvenog krsta (ICRC), koji sufinansiraju vlade i organizacije, iako ne postoji obaveza plaćanja,⁹² i Međunarodne federacije crvenog krsta i polumjeseca (IFCR), ali trenutno nije član Glavnog odbora izabranog 2000. godine, koji sačinjavaju predsjednik, potpredsjednik i 20 članova nacionalnih udruženja.⁹³

Za državu Bosnu i Hercegovinu još su uvijek aktuelna dva pitanja: prijem u Partnerstvo za mir (PfP) NATO i početak pregovora o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju (SAA) Evropskoj uniji. Deseti izvještaj o ispunjenju obaveza i provedba postprijemnog programa o saradnji navodi da je u pogledu Partnerstva za mir većina sagovornika «bila optimistična po pitanju ispunjenja traženih uslova u predviđenom roku, tj. do kraja 2005. godine», ali da je situacija po pitanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju nešto drugačija, jer «reforma policije i dalje predstavlja jednu od ključnih reformi koju EU očekuje od BiH».⁹⁴

⁸⁵ <http://www.ic-mp.org>,

⁸⁶ <http://www.imf.org>,

⁸⁷ <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/0..content>

⁸⁸ <http://www.mvp.gov.ba>, Saopštenje od 2. 08. 2005.

⁸⁹ <http://www.oscepa.org/admin/getbinary.asp?fileid=997>

⁹⁰ [File:///C:/Documents%20and%20Settings/ntchs/Local%20Settings/Temp/Rar\\$EX26.732/](File:///C:/Documents%20and%20Settings/ntchs/Local%20Settings/Temp/Rar$EX26.732/) Izvještaj od 26. 04. 2004.

⁹¹ [File:///C:/Documents%20and%20Settings/ntchs/Local%20Settings/Temp/Rar\\$EX00.671/](File:///C:/Documents%20and%20Settings/ntchs/Local%20Settings/Temp/Rar$EX00.671/), 12. 05. 2005.

⁹² [http://www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/iwpList2/About the ICRC](http://www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/iwpList2/About_the_ICRC):

⁹³ <http://www.ifrc.org/who/index.asp>

⁹⁴ Bosna i Hercegovina: Ispunjene obaveza i provedba postprijemnog programa o saradnji, deseti izvještaj (februar-april 2005), od 15. 04. 2005. str. 4.

14.6. Koje se mjere - ako ikakve - poduzimaju da se riješe javno identifikovani problemi na ovom polju, i koji stepen političkog prioriteta i javne podrške one imaju?

U Bosni i Hercegovini se poduzimaju opsežne aktivnosti koje rezultiraju značajnim poboljšanjem stanja u oblasti ljudskih prava. Na osnovu Izvještaja o radu Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH, može se zaključiti da je, prema svjedočenjima međunarodnih institucija, organizacija i monitoring timova u oblasti promocije i zaštite ljudskih prava, postignut vidan napredak, posebno u poređenju s periodom neposredno nakon rata, i to u zakonodavnoj, institucionalnoj i analitičko-izvještajnoj oblasti.

U zakonodavnoj oblasti doneseno je nekoliko zakona, izvršene su izmjene i dopune starih zakona, pri čemu su i jedni i drugi uskladjeni sa Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. U institucionalnoj oblasti formiran je Fond za povratak, Agencija za ravнопravnost polova, rekonstruisana je Komisija za izbjeglice i raseljena lica BiH i sl. U analitičko-izvještajnoj oblasti uradeno je i na nadležne adrese UN i Vijeća Evrope dostavljeno više izvještaja o primjeni pojedinih konvencija iz oblasti ljudskih prava u BiH. Ostvaruje se i saradnja sa brojnim nevladinim organizacijama iz ove sfere, radikalno je manji broj izbjeglih i raseljenih lica u BiH, itd.⁹⁵

U pogledu podržavanja ugovora UN o ljudskim pravima, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice formiralo je više radnih grupa. Ove grupe su tokom izrade izvještaja, koje je Bosna i Hercegovina uputila nadležnim komitetima UN i nadležnim institucijama Vijeća Evrope prema zahtjevima, preporukama i smjernicama ovih institucija, aktivno učestvovalo u koncipiranju odgovora na postavljena pitanja iz navedenih međunarodnih dokumenata i pripadajućih protokola. Zahvaljujući finansijskoj pomoći jednog broja međunarodnih organizacija u nabavci opreme, održano je niz radnih i konsultativnih sastanaka u više gradova BiH, nekoliko seminara, javnih rasprava i skupova, dok su pozivi za saradnju objavljeni u dnevnim novinama.⁹⁶

U pogledu stepena i političkog prioriteta koji Bosna i Hercegovina daje pomenutom pitanju, vidljivo je da se «danас u BiH zaista posvećuje više pažnje pitanjima ljudskih prava, postoje državne institucije, organi vlasti i brojne nevladine organizacije koje se bave nekim od aspekata ljudskih prava, tako da se danas građani BiH imaju kome обратити i od koga zatražiti заštitu svojih prava kad su ona угрожена».⁹⁷

Vijeće ministara je 2003. godine donijelo Odluku o procedurama i načinu koordinacije aktivnosti na sprječavanju trgovine ljudima i ilegalne migracije u BiH i uspostavljanju funkcije državnog koordinatora za BiH.⁹⁸ U toku 2004. godine realizovane su sve aktivnosti iz Ugovora sa UNHCR-om u pogledu zbrinjavanja i održavanja izbjegličko-prihvatnih centara u Bosni i Hercegovini. U julu 2004. godine potpisana je trojni Protokol između Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice Bosne i Hercegovine, Ministarstva sigurnosti i UNHCR-a u Bosni i Hercegovini, o načinu daljeg funkcionisanja prihvatnih centara, a koji obuhvata prelazak prihvatnog centra Rakovica Sarajevo u nadležnost Ministarstva sigurnosti.⁹⁹ U Sektoru za azil pri Ministarstvu sig-

⁹⁵ Izvještaj o radu Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH, 31.01.2005., str. 18.

⁹⁶ Ibidem, str. 15.

⁹⁷ Ibidem, str. 18.

⁹⁸ Službeni glasnik BIH broj 24/03.

⁹⁹ «U prihvatnim centrima na dan 31. 12. 2005. godine boravilo je 815 korisnika, i to sa privremenim prihvatom 573 korisnika, tražitelja azila 191 korisnik, te izbjeglica 51 korisnik.» Izvještaj o radu Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH, 31.01.2005., str. 22.

urnosti ističe se da je Rakovica danas jedini azilantski centar u BiH, te da postoje planovi po kojim će do kraja 2005. godine sve ostale kategorije, osim tražitelja azila i azilanata, biti izmještene u druge centre.¹⁰⁰

Država Bosna i Hercegovina je u okviru aktivnosti na izgradnji novih institucionalnih mehanizama «reformisala pravni okvir i uskladila isti sa međunarodnim konvencijama, te započela opsežne reforme institucija i službi koje provode ove zakone».¹⁰¹ Reforma zakona, te sudskega sistema, omogućila je između ostalog i bolju zaštitu i tretman izbjeglica i azilanata. S ciljem uspješnije implementacije donesenih zakona usvojeni su i odgovarajući državni planovi i programi za poboljšanje stanja navedenih grupa i unapređenje saradnje nadležnih institucija, a posebno unapređenje saradnje sa nevladinim organizacijama koje su u provođenju svojih aktivnosti, lobiiranju, ukazivanju na prisutne probleme, dale poseban doprinos.¹⁰²

Kako su finansijski resursi Bosne i Hercegovine ograničeni, veliku pomoć u obezbjedenju osnovnih oblika zaštite pružile su nevladine i međunarodne organizacije koje djeluju u BiH kao što su UNHCR, UNICEF, OHCHR, IOM, OSCE. UNHCR je 2003. godine u okviru CARDS programa, uz finansijsku podršku Evropske komisije i u saradnji sa Ministarstvom sigurnosti, pokrenuo projekat pod nazivom «Podrška izgradnji kapaciteta za postupanje po zahtjevima za odobrenje azila i tretman osoba koje traže azil u Bosni i Hercegovini», s ciljem pružanja pomoći pri ospozobljavanju organa Bosne i Hercegovine da osobama koje traže azil i izbjeglicama omoguće pravičan postupak utvrđivanja izbjegličkog statusa, te im pruže sva zagarantovana prava domaćeg zakonodavstva, koje je u skladu sa međunarodnim standardima.¹⁰³

Isto tako, Međunarodna organizacija za migracije (IOM) je s ciljem informativne kampanje pokrenula projekat TOKTEN, čija je implementacija u Bosni i Hercegovini započela prošle godine i koji je dao značajan doprinos državnom razvoju mnogih zemalja. U okviru projekta su distribuirani informativni materijali institucijama, organizacijama i preduzećima u BiH, dok su u svijetu pored diplomatsko-konzularnih predstavnistava BiH upućeni i bh. udruženjima i misijama IOM u zemljama u kojima je nastanjen veći broj državljan BiH. Realizacija ovog projekta je trenutno zaustavljena zbog neobezbijedenih finansijskih sredstava za drugu fazu.¹⁰⁴

Što se tiče saradnje državnih institucija Bosne i Hercegovine sa međunarodnim organizacijama i institucijama, ostvareni su kontakti s većim brojem međunarodnih organizacija, kao što su komiteti UN i organizacije i institucije Vijeća Europe, a radi dobijanja podrške za povratak izbjeglica i raseljenih lica, razmjene iskustava, monitoringa i pružanja podrške u ostvarivanju ljudskih prava te realizaciji programa i projekata. Češći radni kontakti ostvaruju se i sa predstvincima OHR-a, UNHCR-a, OHCHR-a, OSCE-a, UNICEF-a, ICMP-a, ICRC-a, OHRO-a, te drugih.¹⁰⁵

¹⁰⁰ Analiza: *Položaj azilanata u Bosni i Hercegovini*, Helsinski komitet za ljudska prava u Bosni I Hercegovini, str. 3, juli 2005.

¹⁰¹ Inicijalni izvještaj o primjeni Medunarodne konvencije o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije, Sarajevo, januar 2005. godine, str. 5.

¹⁰² *Ibidem*, str. 9.

¹⁰³ *Ibidem*, str. 5.

¹⁰⁴ Izvještaj o radu Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH, 31.01.2005., str. 27.

¹⁰⁵ *Ibidem*, str. 29.

Bibliografija:

Konferencija o implementaciji mira, 10 decembar 1997 godine

G. Knaus i Martin F. «Lessons from Bosnia and Herzegovina - Travails of the European Raj.» Journal of Democracy:14. 3, Juli

Papić, Žarko (ed.). *Medunarodne politike podrške zemljama jugoistočne Evrope – lekcije (ne)naučene u BiH*. Sarajevo: FOD/Muller, 2001.

EPPU - Ured za monitoring i implementaciju srednjoročne razvojne strategije BiH (PRSP). *Bosna i Hercegovina – Ekonomski izvještaj za 2004 godinu*. Sarajevo: maj 2005.

IMF – Medunarodni monetarni fond. *Staff Report for 2005*. Article IV, Discussion Paper

DFID - Department for International Development. *Eliminating World Poverty: Making Globalisation Work for the Poor*. 2000. <<http://www.globalisation.gov.uk>>. (Septembar 2005)

Žarko Papić. *The Bosnian Case: Lessons can be learnt for South-Eastern Europe*, GASSP Conference: Globalisation, Regionalisation and Making Social Policy in South-Eastern Europe. Solun: septembar, 2003.

DFID - Department for International Development. *Achieving Sustainability, Poverty Elimination and Environment*, oktobar 2002.

UNDP – United Nations Development Program. *Newsletter*. Posebno izdanje. 2005.

Obraćanje Borislava Paravca, predsjedavajućeg Predsjedništva Bosne i Hercegovine. 3. samit šefova država i vlada Vijeća Evrope. Varšava 16-17 maja 2005.

Akcioni plan za implementaciju pojedinih odredbi Zakona o izbjeglicama iz BiH i raseljenim osobama u BiH.

Bosna i Hercegovina: Ispunjene obaveza i provedba postprijemnog programa o saradnji - deseti izvještaj (februar-april) SG/Inf (2005.) 8 prov. 15.04.2005. godine

Dokument sa drugog sastanka Konferencije o humanoj dimenziji Konferencije o evropskoj sigurnosti i saradnji. Kopenhagen: 1990.

ECRI - Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije. *Izvještaj o Bosni i Hercegovini*. Strazbur: 15. februar 2005.

Helsinski komitet za ljudska prava u Bosni i Hercegovini. *Analiza: Položaj azilanata u Bosni i Hercegovini*.

Helsinski komitet za ljudska prava u Bosni i Hercegovini. *Izvještaj o stanju ljudskih prava u BiH za 2004. godinu*.

Inicijalni izvještaj o primjeni Medunarodne konvencije o eliminisanju svih oblika rasne diskriminacije u BiH.

ICCSR - *Inicijalni izvještaj o primjeni Medunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima u Bosni i Hercegovini*.

Inicijalni izvještaj o primjeni Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima u Bosni i Hercegovini za period od 1994. do 2004. godine. Sarajevo: mart 2005.

Inicijalno izvješće Bosne i Hercegovine po članku 19. (Konvencije protiv torture i drugih surovih i ponižavajućih postupaka i kažnjavanja) Komitetu UN protiv mučenja 30.06.2003. godine

Evropska Komisija. *Izvještaj Komisije Vijeću o spremnosti Bosne i Hercegovine za pregovore o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom.* 18. novembar, 2003.

CEDAW - Committee on the Elimination of Discrimination against Women. *Izvještaj o eliminisanju diskriminacije u odnosu na žene.*

Izvještaj o ostvarenom napretku u šesnaest prioritetnih oblasti iz Izvještaja Evropske komisije Vijeću ministara Evropske unije o izvodljivosti pregovaranja između Bosne i Hercegovine i Evropske unije o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju za 2004.

Izvještaj o ostvarivanju Okvirne konvencije Vijeća Evrope o zaštiti nacionalnih manjina.

CTP - European Committee for the Prevention of Torture. Bosna i Herzegoina. *Izvještaj o posjeti Bosni i Hercegovini Evropskog odbora za sprječavanje torture.*

Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice Bosne i Hercegovine. *Izvještaj o radu Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice Bosne i Hercegovine za period 2004. godine.* Sarajevo: 31. januar, 2005.

CTP - European Committee for the Prevention of Torture. Bosna i Herzegoina. *Izvještaj vlasti BiH po zahtjevima EK za prevenciju torture i nehumanog ili degradirajućeg tretmana ili kažnjavanja.*

Mišljenje o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlaštenjima Visokog predstavnika, CDL-AD (2005.) 004. 11. mart, 2005.

Obraćanje predsjedavajućeg Predsjedništva BiH Tihića na 59. zasjedanju godišnje skupštine Ujedinjenih nacija. New York: 22. septembar 2004.

«Opšti pravci i prioriteti za provođenje vanjske politike Bosne i Hercegovine.» *Oslobodenje.* Sarajevo: 31. mart 2003: 2.

«Saopštenje za javnost povodom zahtjeva za preispitivanje odluke Predsjedništva BiH o slanju bh. deminerske jedinice u Irak.»

Strategija BiH za provedbu Aneksa VII Dejtonskog mirovnog sporazuma. Sarajevo, decembar/prosinac 2002. godine

Zakoni

Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini (Daytonski sporazum)

Anex 4. Ustav Bosne i Hercegovine

Aneks 3. Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini

Aneks 7. Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini

Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 29/03.

Zakon o izbjeglicama iz BiH i raseljenim osobama u BiH *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 23/1999.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izbjeglicama iz BiH i raseljenim osobama u BiH.» *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 33/03 od 05.11.2003.

Zakon o raseljenim osobama – prognanicima i izbjeglicama – povratnicima u FBiH *Službene novine* br. 19/2000, 27/2002, 2003.

Zakon o raseljenim osobama – prognanicima i izbjeglicama – povratnicima u Kantonu Sarajevo *Službene novine Kantona Sarajevo* br. 15/2001.

Odluka o procedurama i načinu koordinacije aktivnosti na sprječavanju trgovine ljudima i ilegalne migracije u BiH i uspostavljanju funkcije Državnog koordinatora za BiH

Konvencija o pravnom statusu izbjeglica iz 1951. godine

Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine

Statut Vijeća Evrope

Web stranice

- <http://untreaty.un.org/English/treaty.asp> (Ujedinjene Nacije, sporazumi)
- <http://conventions.coe.int> (Vijeće Evrope, konvencije)
- <http://www.bh-hchr.org/dokumenti.htm> (BIH)
- <http://www.bh-hchr.org/Izvjestaji/izvj2004.htm> (Helsinški komitet za ljudska prava u BiH)
- <http://www.mhrr.gov.ba> (Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice)
- <http://www.wto.org> (Svjetska trgovinska organizacija)
- <http://www.mvp.gov.ba> (Ministarstvo vanjskih poslova BiH)
- <http://www.usembassy.ba> (United States Embassy to BiH)
- <http://www.predsjednistvo.ba> (Predsjedništvo BiH)
- <http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unmil/facts.html> (Ujedinjene Nacije, misije)
- <http://assembly.coe.int/Members/Countries/BiH-en.html> (Vijeće Evrope, zemlje članice)
- http://www.coe.int/T/E/Com/About_Coe/Member_states/e_bo.asp (Vijeće Evrope, zemlje članice)
- <http://www.ic-mp.org> (International Commission on Missing Persons)
- <http://www.imf.org> (Međunarodni monetarni fond)
- <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/0..content> (Svjetska banka)
- <http://www.oscepa.org/admin/getbinary.asp?fileid=997> (OSCE Parliamentary Assembly)
- File:///C:/Documents%20and%20Settings/ntchs/Local%20Settings/Temp/Rar\$EX26.732/
- File:///C:/Documents%20and%20Settings/ntchs/Local%20Settings/Temp/Rar\$EX00.671/
- [http://www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/iwpList2/About the ICRC](http://www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/iwpList2/About_the_ICRC):
- <http://www.ifrc.org/who/index.asp> (International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies)

* Zahvalnost na vrijednim sugestijama i komentarima pri pisanju teksta dugujem dr. sci. Mirsadu Abazoviću, vanrednom profesoru Fakulteta kriminalističkih nauka Univerziteta u Sarajevu; Slobodanu Nagradiću, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice; Nadi Zdravić, Ministarstvo vanjskih poslova BiH; Sabitu Subašiću, Ministarstvo vanjskih poslova BiH; mr. sci. Harisu Haliloviću, višem asistentu Fakulteta kriminalističkih nauka Univerziteta u Sarajevu; mr. sci. Jasminu Ahiću, višem asistentu Fakulteta kriminalističkih nauka Univerziteta u Sarajevu; mr. sci. Elmedinu Muratbegoviću, višem asistentu Fakulteta kriminalističkih nauka Univerziteta u Sarajevu; Denisu Hadžoviću, izvršnom sekretaru Centra za sigurnosne studije Bosne i Hercegovine; Arminu Kržaliću, projekt-asistentu u Centru za sigurnosne studije Bosne i Hercegovine. (Lada Sadiković)

**Panel eksperata o razvijenosti demokratije
u Bosni i Hercegovini**

I. Uvod

Prism Research je za potrebe *Fonda Otvoreno društvo Bosna i Hercegovine* proveo istraživanje na temu «Panel eksperata o razvijenosti demokratije u BiH».

U prvoj fazi istraživanja, autori - članovi istraživačkih timova su kandidarali listu od preko 100 eksperata iz različitih oblasti. Svi kandidirani ekspertri su, nakon toga, kontaktirani i od njih je zatraženo da odgovore na pitanja iz posebno sačinjenog upitnika, te da ista pitanja dostave u određenom roku. Manji broj ispitanika je lično kontaktiran i tada je upitnik popunjavan u prisustvu i uz pomoć anketara *Prism Research*-a.

Vodili smo računa da u uzorku budu podjednako zastupljeni pripadnici različitih nacionalnih skupina, te da se u istraživanje uključe ekspertri iz oba bosanskohercegovačka entiteta. Također, važno je napomenuti da su svoj doprinos ovom istraživanju dali ekspertri iz različitih oblasti djelovanja, različitog obrazovnog i radnog iskustva. U uzorku su se, iz navedenih razloga, našli ispitanici različitih profesija, i to u većini pravnici, te ekspertri iz oblasti ekonomskih znanosti. Oko petine uzorka čine univerzitetski profesori. Značajan broj ispitanika je zaposlen u različitim organima izvršne i zakonodavne vlasti - od opštinskog do državnog nivoa. Oko petine uzorka je zaposleno u različitim organizacijama koje uglavnom imaju za cilj unapređenje i promociju ljudskih prava; kako prava uopšte, tako i prava manjinskih, te drugih skupina koje se smatraju ugroženim. Također, dio uzorka čine predstavnici medija.

Istraživanje je obavljeno u periodu od 15. augusta do 30. septembra 2005. godine. Ovaj izveštaj sadrži pregled rezultata dobivenih analizom odgovora eksperata.

¹ Prism Research/Prizma istraživanja je nezavisna, profesionalna agencija za marketinška, medijska i društvena istraživanja sa sjedištem u Sarajevu, Bosna i Hercegovina.

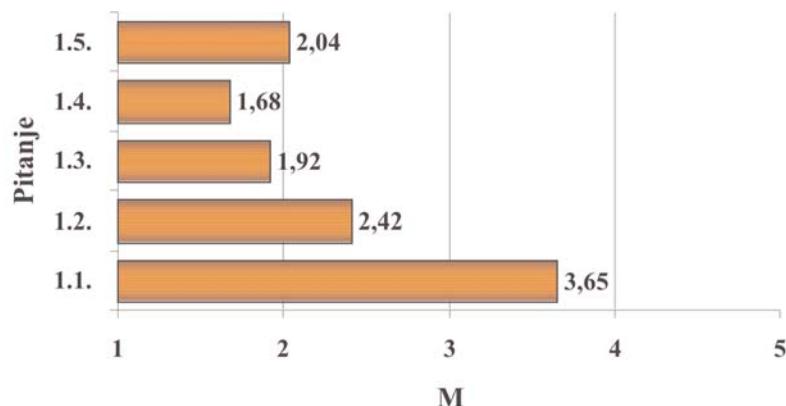
2. Rezultati

I. Državljanstvo, zakon i prava

I. Narodnost i državljanstvo

Prva sekcija pitanja koja je upitnikom obuhvaćena odnosila se na pitanja nacionalnosti i državljanstva. Pregled rezultata koje smo istraživanjem dobili je prikazan grafički² (pogledati Grafički prikaz I.)³.

Grafički prikaz I. Nacionalnost i državljanstvo



I.1. Koliko su politička nacija i državljanstvo inkluzivni za sve koji žive unutar teritorije?

Kada je riječ o pristupačnosti sticanja državljanstva za građane BiH, može se vidjeti da je preko polovine ispitanika ovaj askpekt razvijenosti demokratije na području Bosne i Hercegovine ocijenilo uglavnom pozitivnim. Tako 18% ispitanika navode da je državljanstvo u BiH u potpunosti, a 39% uglavnom pristupačno za sve koji žive na teritoriji BiH. S druge strane, samo 12% ispitanih daju manje ili više negativnu procjenu pristupačnosti sticanja državljanstva u BiH. Navedeno potvrđuje i dosta visoka prosječna ocjena ovoga indikatora razvijenosti demokratije u BiH - 3,65.

I.2. Do koje su mjere kulturne razlike priznate i koliko dobro su zaštićene manjine?

Govoreći o položaju manjinskih skupina i priznavanju kulturoloških razlika, samo 8% ispitanika koji su učestvovali u ovom istraživanju smatraju da su kulturološke razlike priznate, a manjine zaštićene. Iako svaki četvrti ispitanik daje srednji odgovor na ovo pitanje, čak 67% ispitanika negativnim procjenjuje položaj manjinskih skupina u BiH, dok prosječna ocjena ukazuje na srednju ocjenu ovoga pitanja ($M=2,42$).

² Svaki od grafičkih prikaza koji se nalaze u izvještaju predstavlja pregled rezultata za pojedine sekciјe. Pitanja su u grafičkim prikazima označena na isti način kao i u upitniku.

³ Grafički su prikazane prosječne vrijednosti odgovora. Prosječne vrijednosti su dobivene na slijedeći način: opisni odgovori ispitanika su pretvoreni u brojčane vrijednosti (U potpunosti-5, Donekle-4, Srednje-3, Malo-2 i Nimalo-1). Nakon toga su izračunate prosječne vrijednosti za svaku od stavki.

I.3. Koliki je konsenzus o državnim granicama i ustavnim aranžmanima?

Kada je riječ o procjeni postojanja konsenzusa o državnim granicama i ustavnim rješenjima, skoro tri četvrtine ispitanika daju nepovoljnu procjenu ovog indikatora razvijenosti demokratije u BiH, a samo 8% ispitanika iznosi stav da je ovo pitanje u BiH riješeno sa pozitivnim ishodom. Prosječna ocjena koju su ispitanici dali o ovom pitanju iznosi 1,92 i potvrđuje negativan stav, odnosno nepovoljnu valorizaciju ovoga aspekta razvijenosti demokratije u BiH.

I.4. U kojoj mjeri ustavni i politički aranžmani omogućuju smanjenje i pomirenje glavnih društvenih podjela?

Slijedeće pitanje koje smo postavili ekspertima iz različitih oblasti koji su svojim učešćem dali doprinos ovoj studiji se odnosilo na procjenu uticaja trenutnih ustavnih i političkih rješenja na smanjenje nivoa podjela u društvu i pomirenja međusobnih razlika. Kao što se može jasno vidjeti i iz grafičkog prikaza, ispitanici su davali istovrsne odgovore na ovo pitanje, te se uglavnom (86%) složili da sadašnja ustavna i politička rješenja malo ili nimalo ne idu u prilog smanjenja nivoa podjela u društvu, te samim tim i pomirenja međusobnih razlika, dok je prosječna ocjena u vrijednosti od 1,68 najniža u skupini pitanja koja se tiču nacionalnosti i državljanstva.

I.5. Koliko su nepristrasne i inkluzivne procedure za izmjene ustava?

Govoreći o procedurama izmjene Ustava, svaki deseti ispitanik je procijenio da su procedure donekle nepristrasne i otvorene za javnost. S druge strane, oko tri četvrtine ispitanika smatraju da su ove procedure malo ili nimalo nepristrasne i otvorene za javnost. Prosječna ocjena od 2,04 ponovo ukazuje na nepovoljnu procjenu.

Najbolje riješeno pitanje u ovoj oblasti⁴

«Sticanje državljanstva se sada čini najbolje rešenim pitanjem u ovoj oblasti iako je bilo nekoliko *zanimljivih* slučajeva korupcije u dodelama pasoša stranim državljanima.»

«Teško je reći koje je pitanje riješeno najbolje, jer postoje problemi u svim oblastima. Možda je najbolje riješen trenutno sistem BiH državljanstva, pogotovo uz inicijative rješavanja problema oko dvojnog državljanstva i ugovora sa drugim zemljama.»

«Mogućnost sticanja državljanstva je jasno definisana iako je ograničena na mali broj kategorija kojima je ta mogućnost dostupna. Međutim, čak i unutar tog definisanog okvira postoje odstupanja, npr. procedura za dodjelu državljanstva zaslužnim pojedincima.»

«Najmanje problema je u oblasti sticanja državljanstva i pored brojnih problema koji su još prisutni u ovoj oblasti.»

Najozbiljniji problem u ovoj oblasti

«Ustavna rješenja uzrokuju podjele i pogoduju procesu nastajanja i održavanja razlika i usporavanja pomirenja.»

«Najozbiljniji problem u ovoj oblasti svakako je državni aparat i ustavno uredjenje koje počiva na nacionalnoj pripadnosti i ureden je da ističe razlike među ljudima osnovane na narodnoj pripadnosti.»

⁴ Otvoreni odgovori su u ovom izvještaju prezentirani kroz primjere odgovora koje su ispitanici davali. Ujedno, odgovori koji se nalaze u ovom izvještaju su se, po svojoj frekvenciji, izdvojili od ostalih.

«Najozbiljniji problem u ovoj oblasti su loša ustavna rješenja koja su petrificirala podjele nametnute ratom. Insistirajući na međusobnim razlikama, ugroženosti od svih «drugih», etničke političke oligarhije se održavaju na vlasti.»

«Ustav je diskriminirajući jer ne omogućava aktivno i pasivno pravo svakom građaninu na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine.»

«Najozbiljniji problem u ovoj oblasti je ipak izmjena ustava te pristup gradana i civilnog društva u ovaj proces. Također pitanjem izmjena ustava sistemski se bavi samo jedan određeni broj udruženja i organizacija.»

Preporuka za poboljšanja u ovoj oblasti

«Stvoriti povoljnu političku klimu za institucionalno rješavanja ustavnog pitanja, odnosno dijelova ustava i političkog sistema koji predstavljaju kočnicu dalnjem razvoju Bosne i Hercegovine i promovisanju demokratskih vrijednosti.»

«Ustavne promjene koje će ojačati državu, stvoriti funkcionalni sistem, smanjiti administraciju...»

«Konzistentnija primjena postojećih ustavnih rješenja za zaštitu konstitutivnih naroda. Dodatne izmjene državnog ustava u pravcu zaštite prava pojedinca u odnosu na kolektivna prava pogotovo ona zasnovana na etničkoj pripadnosti.»

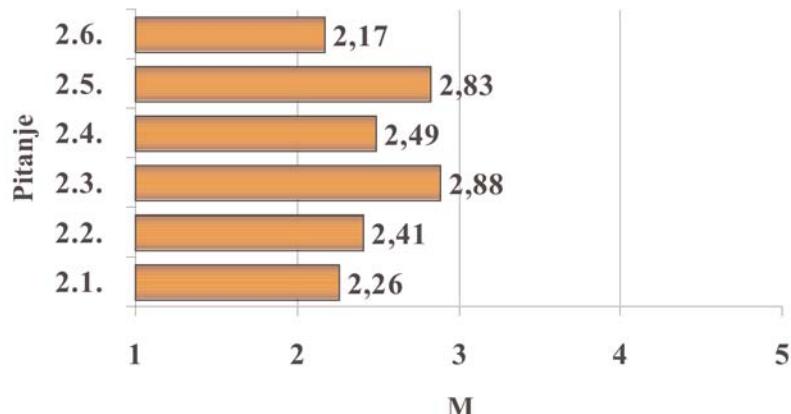
«Potrebno je provesti široke konsultacije i javne rasprave o pitanju reforme ustava te u njih uključiti između ostalog predstavnike civilnog društva i stručnjake.»

«Usaglasiti Ustav BiH u potpunosti sa Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i povećati svijesnost građana BiH o neophodnosti izmjene ustava koji predstavlja kočnicu na putu u euro-atlanske integracije.»

2. Vladavina prava i pristup pravdi

Slijedeća sekcija pitanja se odnosila na procjenu još jednog od indikatora razvijenosti demokratije u BiH koji je u vezi sa vladavinom prava i pristupom pravdi (pogledati Grafički prikaz 2)

Grafički prikaz 2. Vladavina prava i pristup pravdi



2.1. U kojoj je mjeri vladavina zakona prisutna na čitavoj teritoriji?

Prvo pitanje koje smo ispitanicima postavili u okviru ove sekcije se odnosilo na procjenu prisutnosti vladavine prava na teritoriju cijele zemlje. Kao što se može vidjeti i iz grafičkog prikaza iznad, nešto preko tri četvrtine ispitanika (77%) smatraju da je vladavina prava malo ili nimalo prisutna na području cijele Bosne i Hercegovine. Među ispitanicima se nije našao niti jedan koji se dao potpuno pozitivnu procjenu ovog aspekta razvijenosti demokratije u BiH, a samo 4% smatraju da je vladavina prava donekle prisutna na teritoriju cijele zemlje. Prosječna ocjena ukazuje na blago negativnu procjenu prisutnosti vladavine prava na teritoriju cijele zemlje ($M=2,26$).

2.2. U kojoj mjeri svi javni službenici podliježu vladavini zakona i transparentnim pravilima u obavljanju svojih funkcija?

Kada je riječ o procjeni položaja svih javnih službenika, a u odnosu na vladavinu prava i rad u skladu sa postojećim transparentnim pravilima, preko polovine ispitanika (63%) smatraju da, iako su uspostavljena jednaka pravila za sve, svi javni službenici ne obavljaju svoje funkcije u skladu sa tim pravilima. To znači da je procjenjuje da među javnim službenicima postoje i oni koji svoj rad ne obavljaju u skladu da postojećim pravilima, te da isti ne podliježu eventualnim sankcijama u služaju kršenja pravila. S druge strane, samo 8% ispitanika procjenjuje da je ovo pitanje u BiH pozitivno, i to samo donekle riješeno. Prosječna ocjena položaja javnih službenika ukazuje na srednju do negativnu procjenu ($M=2,41$).

2.3. Koliko su sudovi i sudstvo nezavisni od izvršne vlasti i od bilo kakvih drugih uticaja?

Slijedeće pitanje koje smo postavili ispitanicima ticalo se nezavisnosti sudova i pravosuda u cijelosti od izvršne vlade, odnosno bilo kojeg drugog uticaja. Svaki deseti ispitanik smatra da su sudovi i pravosuđe u cijelosti u potpunosti ili donekle nezavisni od vanjskih uticaja. Čak 41% ispitanika na ovo pitanje daje srednji odgovor, a 37% ispitanika smatra da je rad pravosuđa malo ili

nimalo nezavistan od izvršne vlasti. Prosječna ocjena od 2,88 potvrđuje indiferentan stav ispitanika spram ovoga pitanja.

2.4. Koliko je ravnopravan i osiguran pristup građana pravdi, zakonskom procesu i pravnom lijeku u slučaju lošeg upravljanja?

Kada je riječ o procjeni jednakosti pristupa građana pravdi, 59% ispitanika procjenjuje da je pristup građana pravdi, korektnom sudskom postupku i mogućnosti ispravke lošeg postupanja uprave malo ili nimalo jednak, odnosno osiguran na isti način za sve gradane BiH. S druge strane, 14% ispitanika smatra da je pristup pravdi u potpunosti ili donekle jednak za sve gradane, te da je, samim tim, pravni sistem ustrojen na način da ravnopravno tretira sve gradane. U prosjeku, ispitanici daju blago negativnu ocjenu ovoga pitanja ($M=2,49$)

2.5. U kojoj mjeri krivičnopravni i kazneni sistemi u svome radu poštuju propisana pravila o nepristrasnom i jednakom tretmanu za sve?

Govoreći o primjeni krivičnopravnog i kaznenog sistema, manje od polovine ispitanika (43%) smatraju da je njegova primjena malo ili nimalo u skladu da pozitivnim zakonskim propisima koji nalažu nepristrano i jednakost postupanja prema svim građanima. Skoro svaki četvrti ispitanik (24%) smatra da je ovo pitanje u potpunosti ili donekle pozitivno riješeno, dok je prosječna ocjena koju su ispitanici davali kreće oko srednjeg odgovora ($M=2,83$).

2.6. Koliko je razvijeno povjerenje građana da će pravni sistem donijeti pravednu i djelotvornu presudu?

Ispitanici su dalje zamoljeni da procijene u kojem je mjeri razvijeno povjerenje građana u pravni sistem i pravično i djelotvorno pravosude. Kao što se može vidjeti, preko tri četvrtine ispitanika (79%) smatraju da je povjerenje građana u pravni sistem BiH malo ili nimalo razvijeno, a samo 6% da je povjerenje donekle razvijeno. I prosječna vrijednost odgovora koje su ispitanici davali ($M=2,17$) potvrđuje opisan negativan odnos prema ovom pitanju.

Najbolje riješeno pitanje u ovoj oblasti

«Najbolje riješeno u ovoj oblasti je uređenje sudskog sistema i modeli nepristrasnosti i nezavisnosti sudskog sistema, mada i ovaj sistem ima probleme.»

«Najbolje rješena pitanja u ovoj oblasti su pitanja koja se odnose na dostupnost sudova građanima i njihov ravnopravan tretman u sudskim postupcima što se u najvećoj mjeri može zahvaliti sveobuhvatnoj i efikasnoj reformi.»

«Reforma pravosudnog sistema u BIH i njeno odvajanje od uticaja zakonodavne i izvršne vlasti, kao i drugih uticaja koji ugrožavaju nezavisnost.»

«Na prvi pogled djeluje kao da su sudovi i sudije nezavisni i da je to dosta dobro rješeno kroz zakonodavstvo i velike plate sudija. S druge strane stiče se utisak da građani nemaju povjerenja u sudski sistem.»

«Zakonska rješenja u smislu neovisnosti sudova. Praksa još nije pokazala punu primjenu.»

Najozbiljniji problem u ovoj oblasti

«Građani pa i veliki broj pravnih lica naročito iz privrede osjećaju pravnu nesigurnost.»

«Kao najozbiljniji problem se ovdje nameće povjerenje građana u sudski sistem, koje je veoma malo i ljudi u većini slučajeva ne osjećaju ili ne vjeruju u prisutnost pravne države u njihovim životima.»

«Najozbiljniji problem u ovoj oblasti je disciplinovanje javnih službenika u smislu obezbjeđivanja transparentnosti njihovog rada i odgovornosti za njegove rezultate.»

«Nevjevjerenoje «običnih» ljudi da zaista mogu promijeniti uslove u kojima žive i da mogu uticati da se odluke uprave mogu mijenjati ili uticati na njih u fazi pripreme.»

«Pristup građana pravdi bolje rečeno sudskom sistemu je gotovo onemogućen za siromašne i marginalizovane grupe građana i to zbog nepostojanja sistema pravne pomoći kao i zbog komplikovanog zakonodavstva.»

«Još uvijek izražena korumpiranost sudova na nižim nivoima.»

«Mito, korupcija i nedovoljna zaštita sudija.»

«Korupcija, uticaj lokalnih moćnika i pojedinih predstavnika međunarodne zajednice na pravosuđe, loš materijalni položaj tužilaštva i pripadnika unutrašnjih poslova.»

Preporuka za poboljšanja u ovoj oblasti

«Razvijanje povjerenja građana u pravni sistem i pravdu.»

«Jačanje transparentnosti.»

«Učiniti rad sudija još više transparentim.»

«Što se poboljšanja tiče, ključno je učiniti sudski sistem efikasnijim i transparentnijim javnosti, te na taj način steći povjerenje ljudi u funkcionalnost pravne države.»

«Insistiranje na zakonitosti, profesionalizmu i transparentnosti rada u svim domenima državne organizacije.»

«Načelno: depolitizacija, tj. Stvarna reforma pravodudnog sistema.»

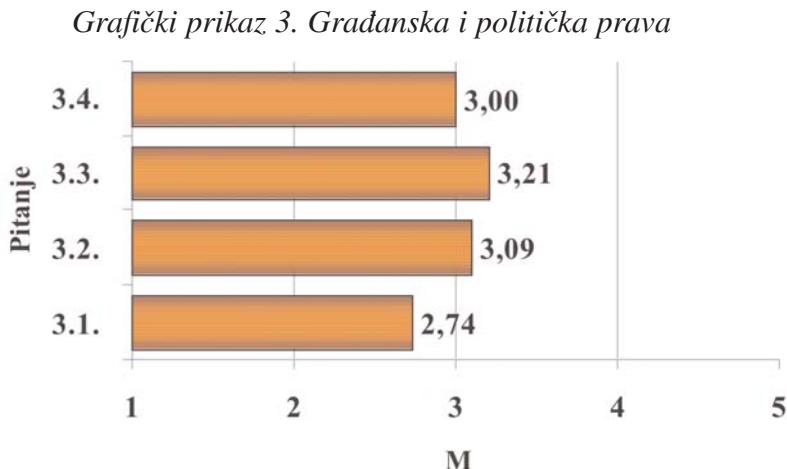
«Transparentnost rada organa uprave i stalno podsjećanje da su oni «javni službenici» na usluzi građanima s jedne i insistiranje da građani mogu uticati da donesene odluke budu u skladu sa javnim interesom.»

«Organizovati kampanju za upoznavanje javnosti sa načinom rada Suda BiH, te sa mogućnostima tužilaštva za nagodbe sa okrivljenima, te drugim instrumentima anglosaksonskog pravnog sistema, koji je unesen u naše zakonodavstvo.»

«Odgovornost pravosudnih organa u okviru nadležnosti i udaljavanje sa funkcija neefikasnih i korumpiranih sudija i tužilaca. Preduzimati oštре zakonske mјere protiv političkih funkcionera koji se upliću u rad sudova.»

3. Civilna i politička prava

Naredna sekcija tretira pitanja koja su u vezi sa poštivanjem građanskih i političkih prava u Bosni i Hercegovini. Rezultati koje smo dobili su ispod i grafički prikazani (*pogledati Grafički prikaz 3.*).



3.1. U kojoj mjeri građani uživaju slobodu od fizickog napada i slobodu od straha od povrede fizičkog integriteta?

Prvo pitanje u ovoj sekciji se odnosilo na procjenu stepena zaštićenosti građana od fizičkih povreda i straha od povreda fizičkog integriteta. Kao što se može vidjeti, eksperti koji su učestvovali u ovom istraživanju su davali dosta različite odgovore, što zbog veličine uzorka otežava donošenje jednoznačnog zaključka o ovom pitanju. U svakom slučaju može primijetiti da se preko trećine ispitanika (37%) odlučilo za srednji odgovor, smatrajući da su građani „srednje“ zaštićeni. Ta-koder, 41% ispitanih smatraju da su građani malo ili nimalo zaštićeni od fizičkih povreda, odnosno od straha od povrede fizičkog intergriteta. Nešto više od petine ispitanih (22%) daje pozitivnu ocjenu ovog indikatora razvijenosti demokratije u BiH. Prosječna ocjena zaštićenosti građana od fizičkih povreda i straha od povreda fizičkog integriteta ukazuje na srednji stav ($M=2,74$).

3.2. Koliko je efikasna i jednaka za sve zaštita slobode kretanja, izražavanja, udruživanja i okupljanja?

Govoreći dalje o slobodi kretanja, izražavanja, udruživanja i okupljanja, značajan broj ispitanika daje srednji odgovor, što potvrđuje i prosječna vrjednost u iznosu od 3,09. Oko trećine ispitanika (33%) daje pozitivnu ocjenu ovoga aspekta razvijenosti demokratije u Bosni i Hercegovini, a nešto manje od toga (29%) smatra da je zaštita slobode kretanja, izražavanja, udruživanja i okupljanja malo ili nimalo djelotvorna i jednaka.

3.3. Koliko je svim građanima osigurana sloboda da upražnjavaju svoju religiju, jezik ili kulturu?

U okviru procjene građanskih i političkih prava, ispitanici su zamoljeni i da ocijene u kojoj su mjeri građani slobodni da prakticiraju svoju vjeru, upotrebljavaju svoj jezik i kulturu. Iako ponovo veći broj ispitanika (37%) daje srednji odgovor, 34% ispitanih smatra da građani u potpunosti ili donekle uživaju slobodu u prakticiranju vjere, upotrebu jezika, te kulture. Prosječna ocjena od 3,31 se može posmatrati kao tendencija ka pozitivnom procjenjivanju ovoga indikatora razvijenosti demokratije u BiH.

3.4. Koliko su pojedinci i grupe koji rade na poboljšanju ljudskih prava slobodni od uznemiravanja i zaplašivanja?

Govoreći o organizacijama koje se bave unapređenjem ljudskih prava, mišljenja ispitanika su ponovo podijeljena. Naime, podjednak broj ispitanika (29%) daje negativnu, odnosno pozitivnu ocjenu ovoga indikatora razvijenosti demokratije u BiH. Ovakvi različiti stavovi su u konačnici dali srednju prosječnu procjenu (M=3,00)

Najbolje riješeno pitanje u ovoj oblasti

«Najbolje je riješeno pitanje slobode kretanja, izražavanja i okupljanja, mada se ova prava ne koriste u dovoljnoj mjeri.»

«Pravo na političko organiziranje i djelovanje.»

«Zakonski i u praksi - sloboda kretanja, izražavanja, okupljanja.»

«Zakonska i ustavna rješenja koja regulišu ovu oblast. Postojanje institucija za zaštitu ljudskih prava.»

«Ustavima, zakonima i drugim propisima je sve prilično dobro riješeno.»

«Prakticiranje vjere i upotreba jezika, možda je ovo pitanje i prenaglašeno.»

«Sloboda izražavanja, vjere i upotreba jezika.»

«Organizacije civilnog društva koje djeluju na promovisanju poštivanja ljudskih prava su slobodne u svojim aktivnostima i prisutne u skoro svim sferama društva.»

Najozbiljniji problem u ovoj oblasti

«Segregacija u školama na osnovu vjerske i etničke pripadnosti.»

«Najozbiljniji problem u ovoj oblasti je politička instrumentalizacija ljudskih prava, koja se poduzima u cilju zloupotrebe, koja pojedina individualna prava konvertuje u kolektivna sa mogućnošću njihove tek ekskluzivne realizacije.»

«Dikriminacija tzv. manjinskih grupa.»

«Udruživanja uvijek ne nastaju na realnim građanskim interesima već su često zamaskirani nacionalnim, ličnim ili profitabilnim interesima.»

«Ostvarivanje povrijedenih prava građana - spora ili nepostojeća restitucija, kompenzacija, rehabilitacija.»

«Zloupotreba slobode mišljenja i izražavanje koja prerasta u vrijedanje kao i zloupotreba vjere.»

«Još uvijek prisutna vjerska i nacionalna netrpeljivost.»

«Zloupotreba vjerskih i nacionalnih osjećanja građana.»

Preporuka za poboljšanja u ovoj oblasti

«Već u obrazovanju graditi međuetničko razumijevanje i toleranciju (npr. zajednički programi i udžbenici historije, obavezne ekskurzije svih učenika u SVE vjerske zajednice i sl.), kao i veća pažnja i senzibilnost medija prema ovim temama.»

«Edukacija preko medija. Strogo novčano kažnjavanje za svaki verbalni delikt. Rad s policijom tj. obrazovanje policajaca u načinu ophodenja prema građanima.»

«Civilno društvo koje djeluje u ovom sektoru mora biti ujedinjeno u jednu zajedničku akciju promocije građanskih i političkih prava.»

«Uspostava uredenog sistema koji će funkcionalisati i pružiti sigurnost građanima u pogledu zaštite fizičkog imovinskog integriteta.»

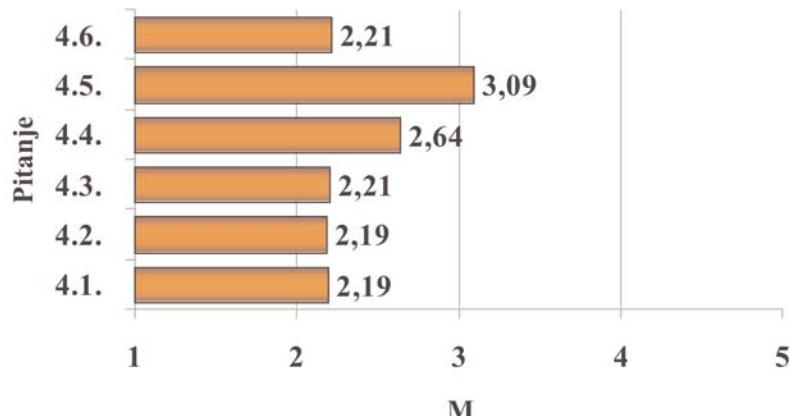
«Aktivno učešće svih relevantnih faktora i institucija na promovisanju i zaštiti osnovnih ljudskih prava čovjeka i građanina.»

«Pooštravanje sankcija za ispoljavanje vjerske i kulturne netrpeljivosti i netolerancije, posebno ako je ona politički motivirana.»

4. Ekonomski i socijalni prava

Slijedećim poglavljem su obradena pitanja ekonomskih i socijalnih prava. Rezultati su prikazani i grafički (pogledati Grafički prikaz 4.).

Grafički prikaz 4. Ekonomski i socijalni prava



4.1. U kojoj mjeri su pravo na rad i socijalno osiguranje jednaki za sve građane, bez diskriminacije?

Prvo pitanje koje smo ispitanicima postavili u ovom poglavlju tretiralo je nepristanost pri zapošljavanju i socijalnu sigurnost za sve građane BiH. Preko polovine ispitanike (61%) se odlučilo da na ovo pitanje odgovori srednjim odgovorom, smatrajući da su mogućnosti zaposlenja i socijalna sigurnost „srednje“ otvoreni za sve građane - bez diskriminacije. Oko trećine ispitanih (26%) procjenjuje da su ova pitanja u potpunosti ili donekle pozitivno riješena, dok 14% ispitanih navodi da su mogućnost zapošljavanja i socijalne sigurnost malo ili nimalo otvoreni za sve građane BiH, te ukazuju na postojanje diskriminacije u ovoj oblasti, što se može zaključiti i na osnovu negativne prosječne ocjene ($M=2,19$).

4.2. Koliko djelotvorno je zagarantovano zadovoljenje osnovnih životnih potreba, uključujući adekvatnu prehranu, smještaj i čistu vodu?

Kada je riječ o zadovoljenju osnovnih životnih potreba, kao što su prehrana, prostor za stovanje, te čista voda, samo 8% ispitanih smatraju da je građanima BiH djelotvorno zagarantovano zadovoljenje nabrojanih osnovnih potreba, i to samo djelomično. Čak tri četvrtine ispitanih smatraju da ovo pitanje nije riješeno na adekvatan način, što je potvrđeno i niskom prosječnom ocjenom ovoga indikatora razvijenosti demokratije u BiH ($M=2,19$).

4.3. Do koje mjere je zdravlje stanovništva zaštićeno, u svim sferama i u svim stadijima života?

Govoreći o efikasnosti zdravstvenog sistema u BiH, 69% ispitanih smatraju da je zdravlje ljudi malo ili nimalo zaštićeno u svim sferama i fazama ljudskog života, a samo 2% ispitanika smatra da je pitanje zdravstvene zaštite u BiH riješeno na adekvatan način, uz prosječnu ocjenu od 2,21 koja potvrđuje ovu negativnu evaluaciju efikasnosti zdravstvenog sistema.

4.4. Koliko je obuhvatno i inkluzivno pravo na obrazovanje, uključujući edukaciju o pravima i odgovornostima koje nosi državljanstvo?

Kada je riječ o procjeni pristupa obrazovanju od strane svih građana BiH, sa naglaskom na edukaciju iz oblasti prava i obaveza građana, skoro polovina ispitanih (49%) smatra da je pravo na obrazovanje malo ili nimalo sveobuhvatno i inkluzivno, dok samo 12% ispitanih daje pozitivnu ocjenu ovoga aspekta razvijenosti demokratije u BiH. Prosječna ocjena od 2,64 potvrđuje navedeno.

4.5. Koliko slobode imaju radnički sindikati i druga slična udruženja da se organizuju i predstavljaju interesu svojih članova?

Dalje smo ispitanike zamolili da procijene u kojoj su mjeri sindikati i druge radničke organizacije slobodne u organiziranju i zastupanju interesa svojih članova. Dok nešto manje od trećine ispitanih (29%) daje srednji odgovor na ovo pitanje, 36% ispitanika smatra da su sindikati i druge radničke organizacije u potpunosti ili donekle slobodni u vlastitom organiziranju i zastupanju interesa i rastupanju svoga članstva. S druge strane, 35% ispitanika daje manje li više negativnu ocjenu kada je riječ o slobodi organizovanja i rada ovoga tipa organizacija. Iako je značajan broj ispitanika dao pozitivnu ocjenu ovoga pitanja, ambivalentni stavovi po ovom pitanju na nivou cjelokupnog uzorka su rezulatirali prosječnom ocjenom koja ukazuje na srednju ocjenu ovoga pitanja ($M=3,09$).

4.6. Koliko su striktna i transparentna pravila o upravljanju korporacijama i koliko efikasno je njihov rad regulisan u javnom interesu?

Kada je riječ o pravilima ponašanja poslovnog sektora, čak 69% ispitanika smatra da su ova pravila malo ili nimalo striktna i transparentna, a poslovni sektor nedovoljno regulisan u javnom interesu, što je potvrđeno i niskom prosječnom ocjenom ($M=2,21$). U skladu sa navedenim, samo 8% ispitanika procjenjuje da su pravila o ponašanju u poslovnom sektoru samo donekle striktna i transparentna, a poslovni sektor regulisan u javnom interesu.

Najbolje riješeno pitanje u ovoj oblasti

«S obzirom na edukacioni sistem, iako i tu postoje značajni problemi, pristup obrazovanju i pravo na obrazovanje su omogućeni svim građanima.»

«Najbolje riješeno pitanje u ovoj oblasti, mada tako nije i ocjenjeno, odnosi se na pravo na obrazovanje. Ono je bar u jednoj svojoj fazi obavezno i univerzalno, mada i ono biva ozbiljno ugroženo uplivom politike.»

«Pristup osnovnom obrazovanju i osnovnoj zdravstvenoj zaštiti; Generalno zakonski okvir baziran na međunarodnim standardima (UN, evropski dokumenti).»

«Obrazovanje iako ni ono nije dobro, ali sve drugo je daleko lošije.»

«Pravo na obrazovanje, uz sve njegove manjkavosti (etnicku i politicku obojenost).»

«Sistem obrazovanja je obavezan i dostupan svim građanima i usvajanje reformi u ovom sektoru je pozitivan pomak uprkos još uvijek prisutnim opstukcijama.»

Najozbiljniji problem u ovoj oblasti

«Pravo na zdravstvenu zaštitu uopšte i ostvarivanje toga prava van entitetsko-kantonalnih granica.»

«Potpuno pomanjkanje koncepta socijalne zaštite na svim nivoima BiH države najozbiljniji je problem u ovoj oblasti.»

«Promjena državnog sistema , tranzicija iz jednog sistema u drugi ,loša i polovična rješenja, zlopotrebe...»

«Losi uslovi za zaposlenje i losa socijalna zaštita ugrozenih kategorija.»

«Najozbiljnije mi se čini problem zaposlenja i socijalne sigurnosti. Pristup zaposlenju je diskriminirajući naročito ako se radi o osobama preko 35 godina.»

«Zakonska nedorečenost u sferi zapošljavanja, stambenoj i obrazovnoj sferi. Sindikati su prično liberalni ali ih strukture vlasti ne smatraju za ozbiljno.»

«Socijalna sigurnost, pristup tržištu rada, zakonitost postupaka poslodavaca u ostvarivanju prava iz radnod odnosa.»

Preporuka za poboljšanja u ovoj oblasti

«Jedinstveni sistem zdravstvene zaštite. Zakon o visokom obrazovanju. Uključivanje romske dece u obrazovne institucije.»

«Osmisliti koncept socijalne zaštite i krenuti u njegovu realizaciju makar u skromnoj mjeri obzirom na raspoložive finansijske resurse.»

«Uvesti visoke kazne za rad na crno, kako za domaće tako i za inostrane subjekte, te na osnovu tog povećanog broja prijavljenih smanjiti stopu izdvajanja za naknade iz radnog odnosa.»

«Razvoj i primjena odgovarajućih programa za zapošljavanje i izrada sveobuhvatnih socijalnih programa.»

«Čini se da vlasti nemaju ozbiljne politike zapošljavanja koja bi odgovarala postojećim potrebama, te da se malo čini da se uvedu poreske olakšice za ozbiljne investicije koje bi dovele do otvaranja većeg broja radnih mjesta.»

«U reformi zdravstvene zaštite voditi računa o kategorijama ekstremno siromašnog stanovništva. Mislim da postojeći sistem zaštite nije odgovarajući.»

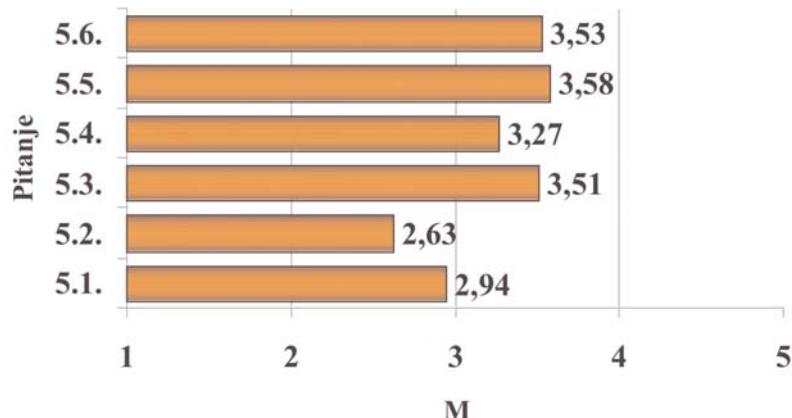
«Zapošljavanje-osiguranje socijalnih prava prema evropskim standardima. Slobodno i sveobuhvatno obrazovanje.»

II. Predstavnička i odgovorna vlada

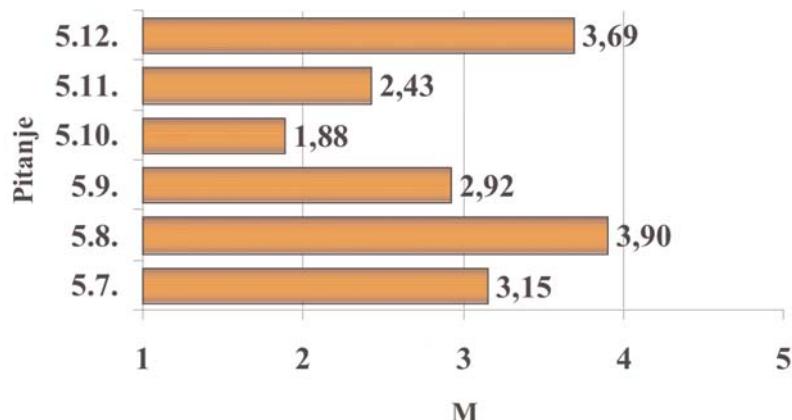
5. Slobodni i pravedni izbori

U narednoj sekciji pitanja se bavimo izborima, a rezultate koje smo dobili su prikazani i grafički (pogledati Grafički prikaz 5a. i Grafički prikaz 5b.).

Grafički prikaz 5a. Slobodni i pravični izbori (prvi dio)



Grafički prikaz 5b. Slobodni i pravični izbori (drugi dio)



5.1. U kojoj mjeri je imenovanje u vladina i zakonodavna tijela određeno izborima?

Prvo pitanje koje smo ispitanicima postavili u ovoj sekciji se odnosilo na procjenu odnosa imenovanja zvaničnika u vladu i zakonodavstvu, te rezultata izbora. Oko trećine ispitanika 34% smatra da je imenovanje zvaničnika u vladu i zakonodavstvo u potpunosti ili donekle određeno rezultatima javnih i konkurenčnih izbora. Nešto više od tog broja ispitanika (37%) ipak daje negativnu ocjenu ovoga aspekta razvijenosti demokratije u BiH. Prosječna ocjena od 2,94 ukazuje na sveukupni srednji stav po ovom pitanju.

5.2. Koliko često rezultati izbora dovode do promjene vladajućih stranaka i dužnosnika?

Kada je riječ o povezanosti izbora sa promjenama vlasti, 51% ispitanika smatra da izbori malo ili nimalo dovode do promjena stranaka i osoba na vlasti, što je potvrđeno i relativno niskom prosječnom ocjenom od 2,63. Dok četvrtina ispitanika daje srednji odgovor na ovo pitanje, svaki peti ispitanik smatra da izbori u potpunosti, odnosno djelomično dovode do promjena u vlasti.

5.3. Koliko su inkluzivne i svim građanima pristupačne procedure registracije birača i glasanje?

Govoreći o pristupačnosti procedura registracije birača i glasanja, nešto manje od polovine ispitanika (49%) smatra da su procedure registracije birača i glasanja u potpunosti ili donekle inkluzivne i pristupačne za sve gradane BiH. Petina ispitanika ipak smatra da su ove procedure nedovoljno dostupne za sve građane. Kao što se može vidjeti i iz grafičkog prikaza, ovo je jedan od rijetkih indikatora razvijenosti demokratije u BiH koji je od strane eksperata koji su učestvovali u ovom istraživanju relativno povoljno ocijenjen ($M=3,51$).

5.4. U kojoj mjeri su procedure registracije birača i glasanje nezavisne od kontrole vlasti i stranke na vlasti, i u kojoj mjeri su prisutne zloupotrebe i zastrašivanje?

Dalje smo ispitanike koji su učestvovali u ovom istraživanju zamolili da procijene uticaj vlasti i političkih stranaka na proces registracije birača i glasanja. Dok 43% ispitanika daje srednji odgovor na ovo pitanje, 18% ispitanih smatra da su procedure registracije birača i glasanja malo ili nimalo nezavisne od kontrole vlasti i političkih stranaka, te zaštićene od zastrašivanja i zloupotreba. S druge strane, 37% ispitanika daje pozitivnu procjenu ovoga indikatora razvijenosti demokratije u Bosni i Hercegovini, dok je prosječna vrijednost odgovora koje su ispitanici davali 3,27.

5.5. Koliko su procedure registracije kandidata i stranaka pravedne?

Kada je riječ o procedurama registracije kandidata i stranaka za izbole, 59% ispitanika smatra da su ove procedure u potpunosti ili djelomično pravične, što je jedan od rijetkih aspekata razvijenosti demokratije u BiH koji je većinski pozitivno ocijenjen od strane ispitanika. Navedeno se može zaključiti i na osnovu relativno visoke prosječne ocjene ($M=3,58$).

5.6. U kojoj mjeri kandidati i stranke imaju ravnopravan pristup medijima i drugim sredstvima komuniciranja sa glasačima?

Dalje smo ispitanike pitali da procijene u kojoj mjeri kandidati i stranke imaju slobodan pristup medijima i drugim sredstvima komunikacije sa biračima. Kao što se može vidjeti, nešto više od polovine (53%) procjenjuje da kandidati i stranke u potpunosti ili donekle imaju slobodan pristup medijima i drugim sredstvima komuniciranja sa biračima, što je u skladu sa prosječnom ocjenom ($M=3,53$). S druge strane, skoro petina ispitanika (18%) smatra da je pristup medijima i drugim sredstvima komuniciranja da biračima nedovoljan.

5.7. Koliko izborni i stranački sistem nudi glasačima djelotvorne izborne alternative?

Kada je riječ o izboru koji se biračima nudi, nešto preko trećine (35%) smatra da je lepeza političkih kandidata koju izborni i stranački sistem nudi biračima nedovoljna, dok 36% ispitanika daje manje ili više pozitivnu ocjenu ovoga pitanja. U konačnici prosječna ocjena ukazuje na srednju ocjenu ovoga indikatora razvijenosti demokratije u BiH ($M=3,15$).

5.8. U kojoj mjeri se glasovi birača tretiraju jednak?

Dalje smo ispitanike pitali da procijene u kojoj se mjeri glasovi birača tretiraju na jednak način. Dok 64% ispitanih smatra da se glasovi birača tretiraju u potpunosti ili donekle jednak, samo 14% ispitanika procjenjuje da je tretman glasova birača pristran. Vrlo visoka prosječna ocjena ($M=3,90$) ukazuje na pozitivnu ocjenu ovoga indikatora razvijenosti demokratije u BiH.

5.9. U kojoj mjeri sastav zakonodavne i izvršne vlasti odražava volju birača?

Kada je riječ o odnosu izbora birača i sastava zakonodavne slasti, te imenovanja u izvršne organe vlasti, mišljenja ispitanika su dosta podijeljena. Tako 31% ispitanika procjenjuje da sastav zakonodavne vlasti i imenovanja u izvršne organe vlasti u potpunosti ili donekle odražavaju volju birača, dok je broj ispitanika koji smatraju da je ovaj odnos nepovoljan, odnosno da je sastav vlasti malo ili nimalo povezan sa rezultatima izbora, nešto veći (37%). Ambivalentne procjene na nivou cjelokupnog uzorka u prosjeku daju srednju ocjenu ($M=2,92$).

5.10. U kojoj mjeri zakonodavna vlast odražava socijalni sastav biračkog tijela?

Govoreći o odnosu socijalnog sastava biračkog tijela i zakonodavnih organa vlasti, ispitanici se uglavnom (79%) slažu da zakonodavni organi vlasti malo ili nimalo odražavaju socijalni sastav biračkog tijela, što je potvrđeno i izrazito niskom prosječnom ocjenom ($M=1,88$).

5.11. Koji udio izbornog tijela glasa?

Slijedeće pitanje koje smo postavili ispitanicima se odnosilo na procjenu u kojoj mjeri biračno tijelo izlazi na izbore. Kao što se moglo i pretpostaviti, ispitanici uglavnom negativno procjenjuju (61%) ovaj aspekt razvijenosti demokratije koji je u vezi sa izborima, dok prosječna ocjena potvrđuje navedeno ($M=2,43$).

5.12. U kojoj mjeri političke snage unutar zemlje prihvataju izborne rezultate?

Kada je riječ o prihvatanju izbornih rezultata od strane političkih stranaka koje djeluju na području Bosne i Hercegovine, 59% ispitanika smatra da političke stranke u potpunosti ili donekle prihvataju izborne rezultate, dok samo petina ispitanika procjenjuje da je ovo pitanje uredeno na nepovoljan način, odnosno da se izborni rezultati nedovoljno prihvataju od strane političkih stranaka. Navedeno je u skladu i sa visokom prosječnom ocjenom, koja ukazuje na pozitivnu procjenu ovoga indikatora razvijenosti demokratije u BiH ($M=3,69$).

Najbolje riješeno pitanje u ovoj oblasti

«Registracija birača.»

«Registracija birača i stranaka je najbolje riješeno pitanje u ovoj oblasti.»

«Cijeli izborni proces u formalnom smislu je vrlo stabilan.»

«Održavanje izbora u domaćoj organizaciji bez prisustva međunarodne zajednice.»

«Samo postojanje izbornog zakona je dosta dobro.»

«Registracija stranaka i birača za izbore.»

«Najbolje je to što se koliko-toliko poštuje volja birača (5.9) i što političke stranke ipak, relativno glatko, prihvataju izborne rezultate (5.12.).»

«Pošteni i demokratski izbori koji su samostalno organizovani od strane domaćih institucija su najveće ostvarenje u ovoj oblasti.»

«Otvoren prostor za politički pluralizam.»

Najozbiljniji problem u ovoj oblasti

«Apatija biračkog tijela.»

«Mali odziv biračkog tela. Komplikovani izborni i institucionalni sistem sistem.»

«Mali odziv biračkog tijela na izborima najozbiljniji je problem u ovoj oblasti, a to za posljedicu ima perpetuaciju stranaka i osoba na vlasti.»

«Nepovjerenje građana u vlast i politiku generalno, što dovodi do apstinencije oko 50% biračkog tijela.»

«Imenovanje u izvršne organe.»

„Gradanska neodgovornost - neizalzak na izbore, nereagovanje na loš rad izabralih (mogućnost smjene vlasti/vanrednih izbora).»

„Nedostatak svijesti kod birača da svojim izborom mogu kreirati političku vlast, a time uticati na ambijent življenja.»

„Apatija i nezainteresovanost biračkog tijela i odsustvo javne debate o tim temama.»

Preporuka za poboljšanja u ovoj oblasti

«Edukacija političkih djelatnika, rad na većoj izlaznosti na izbore, edukacija biračkog tijela sa većim apostrofiranjem ekonomskih i socijalnih pitanja.»

«Poticati gradane da aktivno učestvuju u političkom životu zemlje potencirajući virijednost i značaj njihovih pojedinačnih glasova.»

«Podići kompetentnost javnosti u praćenju funkcioniranja vlasti. Posebno, trebalo bi jačati pritisak da se ispunjavaju predizborna obećanja.»

«Stalna kampanja o podizanju građanske svijesti i mogućnosti utjecaja na sastav vlasti.»

«Izgradnja mehanizma kojima će se postepeno uticati na mentalni sklop tj. Svjest građana da su oni ti koji kreiraju političku vlast u zemlji.»

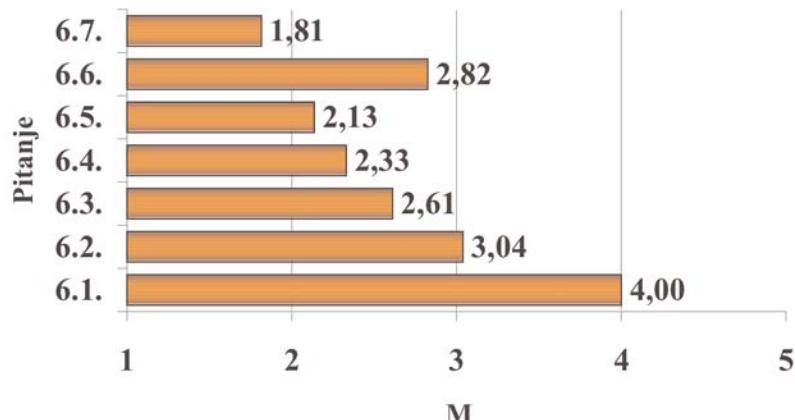
«Ospozobljavanje i aktiviranje civilnog društva, insistiranje na odgovornosti javnih dužnosnika.»

«Redovni kontakti izabralih predstavnika sa svojim biračima.»

6. Demokratska uloga političkih stranaka

Naredno poglavlje je posvećeno procjeni demokratske uloge političkih stranaka (*pogledati Grafički prikaz 6.*).

Grafički prikaz 6. Demokratska uloga političkih stranaka



6.1. Koliko slobodno se stranke mogu osnivati, regrutovati članove i voditi izborne kampanje?

Prvo pitanje koje smo ispitanicima u okviru ovog poglavlja postavili odnosilo se na slobodu koju stranke uživaju u privlačenju novog članstva, komunikaciji sa javnošću i vođenju kampanja. Kao što se može vidjeti, većina ispitanika (72%) se slaže da je sloboda koju stranke uživaju po ovom pitanju potpuna ili djelomična. Značajno je napomenuti da je samo 4% ispitanih dalo negativnu procjenu ovoga askpekta razvijenosti demokratije u BiH, što je potvrđeno visokom prosječnom ocjenom ($M=4,00$).

6.2. Koliko je učinkovit stranački sistem u formiranju i održavanju vlasti?

Nadalje, 37% ispitanika smatra da je stranački sistem malo ili nimalo djelotvoran u formiranju vlasti i zadržavanju funkcija, dok je broj ispitanika koji su dali pozitivnu ocjenu ovoga aspekta jednak. Stoga ne iznenaduje da se prosječna ocjena ovoga indikatora razvijenosti demokratije u BiH kreće srednjosti ($M=3,04$).

6.3. Koliko slobode ima opozicija da se organizuju unutar zakonodavne vlasti, i koliko efikasno doprinosi odgovornosti vlade?

Govoreći o položaju opozicionih stranaka i stranaka koje nisu zastupljene u vlasti, preko polovine ispitanika (53%) smatra da opozicione stranke i stranke koje nisu zastupljene u vlasti uživaju malu ili nikakvu slobodu u organizovanju unutar zakonodavne vlasti i tim putem imaju mogućnost da doprinose odgovornosti vlasti prema javnosti. U skladu sa navedenim je i niska prosječna ocjena ($M=2,61$).

6.4. Koliko su pravedna i efikasna pravila koja regulišu stranačku disciplinu u zakonodavnoj vlasti?

Kada je riječ o pravilima koja regulišu stranačku disciplinu unutar zakonodavnih organa vlasti, preko polovine ispitanika (59%) smatra da su pravila koja se odnose na stranačku disciplinu unutar zakonodavnih vlasti malo ili nimalo pravična i djelotvorna. S druge strane, samo 16% ispitanika procjenjuje da je ovo pitanje, i to samo donekle, riješeno na adekvatan način. Niska prosječna ocjena ($M=2,33$) potvrđuje navedeno.

6.5. U kojoj su mjeri stranke efektivne članske organizacije, i u kojoj mjeri su njihovi članovi u mogućnosti da utiču na stranačku politiku i selekciju kandidata?

Dalje smo ispitanike pitali o ustroju stranaka kao organizacija. Može se vidjeti da ravno tri četvrtine ispitanika smatra da su stranke malo ili nimalo efikasne organizacije, te da njihovi članovi malo ili nimalo mogu vršiti uticaj na stranačku politiku i odabir kandidata, što je u skladu sa vrlo niskom prosječnom ocjenom ($M=2,13$).

6.6. U kojoj mjeri sistem finansiranja stranaka sprječava potčinjenost stranaka posebnim interesima?

Kada je riječ o sistemu finansiranja stranaka, mišljenja ispitanika su dosta podijeljena, što je rezultiralo srednjom prosječnom ocjenom ($M=2,88$). Tako se može vidjeti da trećina ispitanika daje srednji odgovor na ovo pitanje, dok 43% ispitanika smatra da da sistem finansiranja stranaka malo ili nimalo sprječava njihovu subordinaciju nekim posebnim interesima.

6.7. U kojoj mjeri podrška političkim strankama prelazi etničke, vjerske i jezičke granice?

Kada je riječ o podršci političkim strankama, odgovori koje smo dobili od ispitanika su ujednačeni. Naime, čak 94% ispitanika se slaže da podrška političkim strankama malo ili nimalo prelazi etničke, vjerske i jezičke granice, što se može zaključiti i na osnovu vrlo niske prosječne vrijednosti ($M=1,81$).

Najbolje riješeno pitanje u ovoj oblasti

«Sloboda političkog delovanja.»

«U ovoj oblasti, najbolje su rješena pitanja oko slobode stranaka u komunikaciji sa članstvom i sticanjem novog članstva.»

«Političke stranke maju dobre mogućnosti za komunikaciju sa javnošću i za vrijeme kampanje.»

«Zakonske mogućnosti za formiranje i djelovanje političkih stranaka.»

«Sloboda koju stranke uživaju u prilačenju novog članstva, komunikaciji ja javnošću i vodenju kampanja.»

«Sloboda izražavanja stavova svih političkih opcija je osnova svakog demokratskog društva.»

Najozbiljniji problem u ovoj oblasti

«Striktna podjela na jednonacionalne stranke, sa malim izuzecima.»

«Najveći problem je nemogućnost uticaja unutar stranke, pa čak ni od ljudi koji posjeduju stranačke funkcije.»

«Najozbiljniji problem su etablirane političke elite unutar vladajućih političkih partija koje su postale samodovoljne.»

«Problem su nacionalne stranke koje se predstavljaju kao ekskluzivni predstavnici svog naroda uz često proizvođenje straha i ugroženosti od onih drugih.»

«Zatvorenost stranaka i političkih opcija u nacionalne i vjerske okvire.»

«Rascjepkanost opozicije.»

«Spektar relevantnih političkih stranaka se svodi na tri nacionalne stranke te imamo pseudo multipartijski sistem i fasadnu demokratiju.»

Preporuka za poboljšanja u ovoj oblasti

«Poticati modernizaciju političkih partija u smislu većih prava i veće odgovornosti njihovih članova.»

«Unutrašnja profilacija političkih stranaka kao uslov uspostavljanja demokratskih standarda na nivou društva i uspostavljanje principa za konstituiranje programskih koalicija (za razliku od dosadašnjih koje su dominantno bile interesne).»

«Veća uloga civilnog društva i obrazovanje javnog mnijenja u stvaranju i promoviranju političkih stavova spram konkretnih pitanja, kao i u apeliranju za veći odaziv biraca na izborima.»

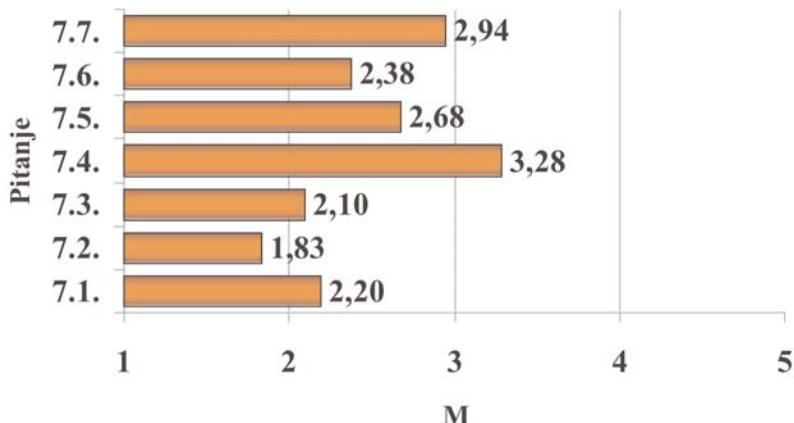
«Stranke trebaju biti više građanske, a manje nacionalne.»

«Denacionalizirati političke partije za početak zakonskim preimenovanjem svih partija koje imaju nacionalne predznačajke; absolutni prioritet dati *gradaninu*.»

7. Efikasnost i odgovornost vlade

Naredna sekcija se odnosila na pitanja djelotvornosti i javne odgovornosti vlade (*pogledati Grafički prikaz 7.*).

Grafički prikaz 7. Djelotvornost i javna odgovornost vlade



7.1. U kojoj mjeri izabrana vlada može uticati i kontrolisati stvari koje su važne za živote ljudi, i koliko je dobro informisana, organizovana i da li ima resurse da to uradi?

Prvo pitanje se odnosilo na uticaj koja vlast ima na pitanja koja su u vezi sa životom građana, te na procjenu kapaciteta vlasti da se uspješno nosi sa tim problemima. Većina ispitanika (71%) se složila da je izabrana vlast malo ili nimalo sposobna uticati ili kontrolisati pitanja koja su bitna za život građana, dok je samo 4% ispitanika procijenilo da je ovo pitanje, ali samo donekle, riješeno na adekvatan način. Navedeno je u skladu sa niskom prosječnom ocjenom ($M=2,20$).

7.2. Koliko je povjerenje javnosti u efikasnost vlade i njeno političko vodstvo?

Kada je riječ o povjerenju javnosti u djelotvornost vlade i njeno političko vodstvo, stavovi ispitanika su jednaki. Naime, čak 94% ispitanih smatra da je povjerenje javnosti u djelotvornost vlade i njeno političko vodstvo malo ili nikakvo, što potvrđuje i izrazito niska prosječna ocjena (1,83).

7.3 Koliko je efektivna i podložna nadzoru kontrola koju izabrani dužnosnici i njihovi ministri vrše nad svojim administrativnim osobljem i organima izvršne vlasti?

Govoreći o djelotvornosti i otvorenosti vlasti za reviziju nad osobljem i organima izvršne vlasti, nešto manje od tri četvrtine ispitanika smatra da je vlast malo ili nimalo djelotvorna i otvorena za reviziju kontrola koju vrše izabrani dužnosnici i njihovi ministri nad svojim administrativnim osobljem i organima izvršne vlasti. Prosječna ocjena ukazuje na uglavnom negativnu procjenu ovoga aspekta razvijenosti demokratije u BiH ($M=2,10$).

7.4. Koliko je obuhvatna i efektivna moć zakonodavne vlasti da inicira, nadgleda i donosi izmjene u zakonodavstvu?

Kada je riječ o ovlaštenjima zakonodavne vlasti, nešto više od trećine ispitanika (37%) nije se moglo opredijeliti za neki od odgovora putem kojih bi dalu negativnu ili pozitivnu procjenu ovoga pitanja. S druge strane 22% ispitanih smatra da su ovlaštenja zakonodavne vlasti malo ili nimalo široka i djelotvorna u smislu pokretanja novih, i revizije i izmjene postojećih zakonskih propisa. Ipak, 41% ispitanika smatra da su ovlaštenja vlasti u potpunosti ili donekle široka i djelotvorna, što je u skladu da visokom prosječnom ocjenom ($M=3,28$).

7.5. Koliko je obuhvatna i efektivna moć zakonodavne vlasti da nadzire izvršnu vlast i drži je odgovornom?

Govoreći o ovlaštenjima zakonodavne vlasti u smislu nadzora nad izvršnom vlašću i njene odgovornosti prema javnosti, preko polovine (58%) ispitanika smatra da su ovlaštenja vlasti malo ili nimalo široka i djelotvorna. Nešto preko četvrtine (26%) ispitanika smatra da je ovo pitanje manje ili više povoljno riješeno. Prosječna vrijednost za ovu oblast iznosi 2,68 i ukazuje na prosječno srednju ocjenu.

7.6. Koliko su rigorozne procedure odobravanja i nadzora oporezivanja i javnih rashoda?

Slijedeće pitanje koje smo postavili ispitanicima se odnosilo na procjenu poreskog sistema u BiH. Kao što se može vidjeti, 57% ispitanika smatra da su procedure odobrenja i nadzora nad poreskim sistemom i javnim rashodima malo ili nimalo rigorozne, a samo 2% ispitanika smatra da su ove procedure donekle rigorozne. Ovakva negativna procjena je potvrđena i prosječnom vrijednošću ($M=2,38$).

7.7. Koliko su obuhvatni i efikasni zakonski propisi koji građanima daju pravo pristupa informacijama?

Kada je riječ o zakonskim propisima koji građanima daju pravo pristupa informacijama, mišljenja ispitanika su dosta podijeljena. Naime, približno jednak broj ispitanika smatra da su, s jedne strane, ova pitanja adekvatno riješena te da, s druge strane, zakonski propisi koji građanima daju pravo pristupa informacijama nisu dovoljno sveobuhvatni i djelotvorni. Ambivalntni stavovi na nivou cjelokupnog uzorka su u konačnici rezultirali prosječnom vrijednošću koja ukazuje na srednju procjenu (2,94).

Najbolje riješeno pitanje u ovoj oblasti

«Zakon o slobodnom pristupu informacijama.»

«Pravo pristupa informacijama je dostupno javnosti i postoje mehanizmi za njeno korištenje, mada često u javnosti državni službenici ne prate ova pravila.»

«Normativno najbolje riješeno pitanje u ovoj oblasti odnosi se na slobodu pristupa informacijama, problem je u njegovoj djelotvornosti jer ga još uvijek koristi mali broj osoba.»

«Otvorenost za reviziju.»

«Vlast je djelotvorna i otvorena za reviziju (koju vrše dužnosnici i njihovi ministri) nad «svojim» administrativnim osobljem i organima izvršne vlasti.»

Najozbiljniji problem u ovoj oblasti

«Najozbiljniji problem je generalna neodgovornost vlasti prema građanstvu, kao i prema institucijama i organizacijama koje predstavljaju javnost.»

«Neodgovornost vlasti prema obavezama koje proističu iz funkcije.»

«Potpuna nevladavina prava i nikakva odgovornost organa vlasti.»

«Nepostojanje kodeksa, procedura, sankcija, niti postoji politička volja ili pritisak javnosti da se navedeno uspostavi.»

«Nekompetentni nosiooci javnih funkcija, slab uticaj građana-nevladinih i nestranačkih udruženja.

slaba zaštita od dezinformacije i javnih kleveti.»

«Zatvoreni krugovi ljudi koji se više od decenije rotiraju u obavljanu različitih funkcija na različitim nivoima vlasti sa malom mogućnošću za uključivanje žena i mladi.»

«Veliki raskorak između zakonodavne i izvršne vlasti. Stranačka disciplina i pripadnost poslanika i izabranim funkcionera izvršne vlasti u potpunosti poništava kontrolnu funkciju zakonodavne vlasti.»

Preporuka za poboljšanja u ovoj oblasti

«Transformacija državnog aparata uz uspostavu sistema odgovornosti vlasti bez neophodnosti korištenja medunarodnih moderatora bi bilo najbolje rješenje u ovoj oblasti.»

«Razvijanje efikasnih mehanizama za stvarnu kontrolu vlasti.»

«Izvršna vlast mora djelovati expertno i osigurati transparentnost i efikasnost zakonodavne vlasti.»

«Reforma u oblasti javnog sektora te jasna ustavna pozicija zakonodavne i izvršne vlasti i njihova javna odgovornost i transparentnost u radu.»

«Edukacija predstavnika zakonodavne vlasti i podsticaj da rade svoj posao.»

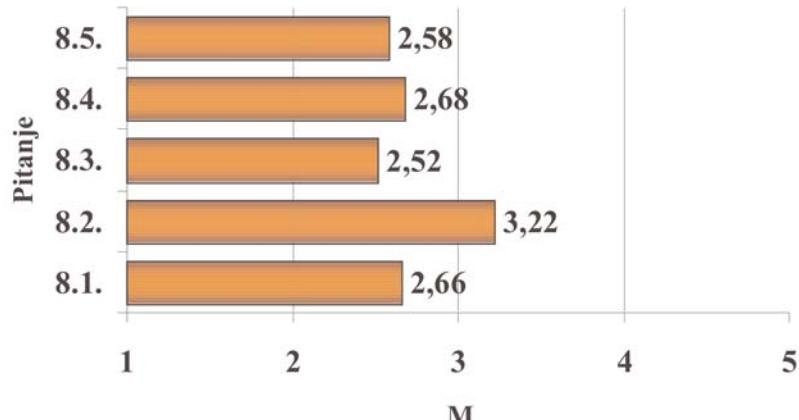
«Dodatna edukacija predstavnika zakonodavne vlasti u sferi njihovih ovlaštenja i uloge u držanju izvršne vlasti odgovornom i transparentnom.»

«Jačati odgovornost vlade prema zakonodavnoj vlasti, koja kroz sistem parlamentarne demokratije već ima povjerenje javnosti.»

8. Civilna kontrola vojske i policije

Naredno poglavlje obuhvata pitanja koja su u vezi sa procjenom civilne kontrole nad vojskom i policijom (*pogledati Grafički prilog 8.*)

Grafički prikaz 8. Civilna kontrola nad vojskom i policijom



8.1. Koliko je učinkovita civilna kontrola nad oružanim snagama?

Prvo pitanje koje smo postavili ispitanicima se odnosilo na njihovu ocjenu efikasnosti civilne kontrole nad oružanim snagama. Nešto manje od polovine ispitanih (46%) smatra da je civilna kontrola nad oružanim snagama nedovoljna, dok trećina ispitanika procjenjuje da je efikasnost ove kontrole potpuna ili djelomična. U prosjeku, ocjena ovoga indikatora razvijenosti demokratije u BiH je srednja, do blago negativna ($M=2,66$).

8.2. Koliko je politički život oslobođen utjecaja vojnih struktura?

Kada je riječ o procjeni povezanosti između politike i vojske, skoro polovina ispitanih navodi da je vojska u potpunosti ili donekle nezavisna od politike. S druge strane, nešto više od četvrtine (28%) smatra da politika vrši, manji ili veći, uticaj na vojsku. Prosječna ocjena ($M=3,22$) je srednja, uz blagu tendenciju ka pozitivnom procjenjivanju.

8.3. Koliko su policija i sigurnosne službe javno odgovorne za svoje aktivnosti?

Govoreći o javnoj odgovornosti policije i sigurnosnih službi, otprilike svaki drugi ispitanik (51%) smatra da je javna odgovornost policije i sigurnosnih službi mala ili nikakva, što je potvrđeno i prosječnom ocjenom od 2,52. Trećina ispitanih se odlučila za srednji odgovor, dok 12% ispitanika smatra da je javna odgovornost policije i sigurnosnih službi zastupljena, ali ne u dovoljnoj mjeri.

8.4. U kojoj mjeri sastav vojske, policije i sigurnosnih službi odražava sastav cjelokupnog društva?

Dalje smo ispitanike upitali da procijene u kojoj mjeri sastav vojske, policije i sigurnosnih službi reflektuje sastav društva u cjelini. Svaki peti ispitanik koji je učestvovao u ovom istraživanju smatra da sastav vojske, policije i sigurnosnih službi u potpunosti ili donekle odražava sastav cjelokupnog društva, dok je oprečan stav izrazilo 45% ispitanika. U prosjeku su ispitanici davali srednju ocjenu ($M=2,68$).

8.5. Koliko je zemlja slobodna od djelovanja paravojnih jedinica, privatnih vojski i mafije?

Ispitanici su dalje procjenjivali uticaj paravojnih snaga, privatnih vojski, huškača rata i kriminalnih mafija na zemlju. Preko polovine ispitanika (57%) smatra da postoji značajan uticaj paravojnih snaga, privatnih vojski, huškača rata i kriminalnih mafija na zemlju, dok suprotno stajalište zauzima 24% ispitanih. U prosjeku su ispitanici davali srednju ocjenu (M=2,58).

Najbolje riješeno pitanje u ovoj oblasti

«Jedinstveno ministratvo odbrane. Neprisustvo vojnih dužnosnika u procesu donošenja bilo kakvih političkih odluka.»

«Postoji značajna nezavisnost politike od vojske koja se očituje u činjenici da Predsjedništvo i Ministarstva odbrane zaista donose većinu odluka i da ne postoje prepreke za implementaciju zakona i odluka u redovima vojske.»

«Domošenje novog zakona o odbrani na državnom nivou, ukidanje entitetskih ministarstava odbrane i na taj način indirektno ukidanje tri komponente vojske BiH.»

«Sektor sigurnosti u BiH je najnaprednija sfera post konfliktne rekonstrukcije naše zemlje i u njemu su postignuti najznačajniji rezultati vezani za procese reformi.»

«Formiranje zajedničkih vojnih struktura na razini BiH i profesionalizacija vojne službe.»

Najozbiljniji problem u ovoj oblasti

«Upletenost organiziranog kriminala u sve pore društva, pa tako i u politiku bilo kojeg nivoa.»

«Najozbiljniji problem je postojanje velikog broja nelegalnog naoružanja i mogućnost formiranja mnogo nelegalnih vojnih struktura u BiH, što predstavlja zaista veliki problem za sigurnost države i građana.»

«Nemogućnost provedbe reformi zbog ovakvog ustavnog uredenja.»

«Postojanje tri nacionalne vojske; Finansiranje (netransparentno) vojski iz inostranstva; Orogroman broj neriješenih pitanja u vojnom sektoru.»

«Sprega dijelova državnih i partiskih struktura sa kriminalom.»

Preporuka za poboljšanja u ovoj oblasti

«Reforma policije i demilitarizacija.»

«Reforma policije prema EU principima, jačanje državnog tužiteljstva za organizirani kriminal.»

«Izgradnja policijskog sistema na nivou države.»

«Apsolutna depolitizacija svih sigurnosnih struktura i to na svim nivoima.»

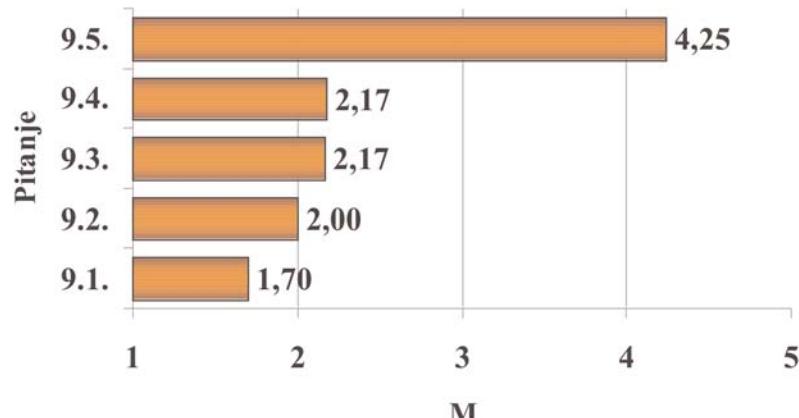
«Racionalizacija službi i profesionalizacija, edukacija, kontrola svih vidova potražnje.»

«Visok stepen profesionalizacije i motivacije policijskih struktura, dokradnja pravnog okvira za borbu protiv kriminala i stvaranje uslova za efikasniji rad sudova.»

9. Smanjivanje korupcije

Slijedeća sekcija se odnosi na procjenu nivoa korupcije u BiH, te mjera koje se poduzimaju u cilju smanjenja stope korupcije na minimalnu mjeru (*pogledati Grafički prikaz 9.*).

Grafički prikaz 9. Svodenje korupcije na minimalnu mjeru



9.1. Koliko je učinkovito odvajanje javnih funkcija, i izabranih i imenovanih, od stranačkih, ličnih i porodičnih interesa nosilaca funkcija?

Prvo pitanje koje smo ispitanicima postavili se odnosilo na procjenu uticaja ličnih interesa na obavljanje javnih funkcija. Ispitanici su se po ovom pitanju složili, što se može zaključiti na osnovu podatka da čak 90% ispitanika procijenilo da su javne funkcije malo ili nimalo odvojene od uskostranačkih interesa, ličnog biznisa i porodičnih interesa dužnosnika. U skladu da navedenim je i vrlo niska prosječna ocjena ($M=1,70$).

9.2. Koliko su efikasni mehanizmi za zaštitu javnih službenika i javnosti od prakse podmićivanja?

Slična je situacija o kod procjene rješenja koja su poduzimaju u cilju zaštite službenika i javnosti od mita. Naime, 83% ispitanih smatra da su rješenja kojima su dužnosnici i javnost štite od mita malo ili nimalo efikasna ($M=2,00$).

9.3. U kojoj mjeri pravila i procedure o finansiranju izbora, kandidata i izabranih predstavnika sprečavaju njihovu potčinjenost interesnim grupama?

Kada je riječ o pravilima i procedurama finansiranja izbora, kandidata i izabranih dužnosnika koji imaju za cilj spriječavanje njihovog podlijeganja uskostranačkim interesima, 72% ispitanih smatra da su opisana pravila i procedure nedovoljno efikasni, što potvrđuje i niska prosječna ocjena ovoga aspekta razvijenosti demokratije u BiH ($M=2,17$).

9.4. U kojoj mjeri se kontroliše uticaj moćnih korporacija i poslovnih interesa u sferi javnih politika, i koliko su te korporacije podložne korupciji u zemlji i inostranstvu?

Govoreći o kontroli nad uticajem moćnih kompanija i poslovnih interesa nad javnom politikom i zaštiti od korupcije u zemlji i inostranstvu, nešto manje od tri četvrtine (73%) ispitanika navodi da je navedena kontrola i zaštita nedovoljna, što potvrđuje i niska prosječna ocjena ($M=2,17$).

9. 5. U kojoj mjeri ljudi vjeruju da javni službenici i javne službe nisu umiješani u korupciju?

Dalje smo ispitanike zamolili da procijene stav javnosti prema zastupljenosti korupcije u BiH. Velika većina ispitanika (86%) je procijenila da javnost, manje ili više, smatra da su dužnosnici, kompanije i državne službe umiješane u korupciju. U ovom slučaju, vrlo visoka prosječna ocjena ($M=4,25$) zapravo potvrđuje slaganje ispitanika po ovom pitanju.

Najbolje riješeno pitanje u ovoj oblasti

«Pravila i procedure finansiranja izbora, kandidata i izabralih službenika najbolje je rješeno pitanje u ovoj oblasti.»

«Regulativa čiji je zadatak suzbijanje i onemogućavanje korupcije. Postojanje posebnog odjela tužilaštva BIH koji se bori gonjenjem počinilaca takvih djela.»

«Nema najboljeg rješenja jer se čini da je korupcija široko rasprostranjena i da je mito postalo način života gotovo kao dio kulture i običaja.»

«Zakon o sukobu interesa i zakon o finansiranju političkih partija kvalitetno su regulisali pitanja zloupotrebe položaja predstavnika vlasti i javnih preduzeća.»

«Kontrola nad uticajem moćnih kompanija i poslovnih interesa nad javnom politikom.»

Najozbiljniji problem u ovoj oblasti

«Manjak kontrolnih mehanizama i slaba efikasnost, posebno u sferama zdravstva i obrazovanja.»

«Problem je generalna korumpiranost društva i stav o korupciji kao jednom faktu u društvu, skoro kao pravilu po kojem treba živjeti. Ona je skoro javna i otvorena.»

«Nepostojanje reakcije na korupciju od strane institucija sistema - sankcije, smjene, osuda javnosti.»

«Nepostojanje mehanizama - procedura kontrole, neažurnost, odnosno neefikasnost pravosuda, minimalne sankcije.»

«Korupcija je evidentna, ali se ne poduzimaju nikakve mjere za njeno suzbijanje, jer su i neki državni dužnosnici umiješani u to.»

«To što je korupcija na svim nivoima postala «normalna stvar», odgovornost je na izvršnoj i zakonodavnoj vlasti, neefikasnom i ovisnom sudstvu i indolentnosti OHR-a.»

Preporuka za poboljšanja u ovoj oblasti

«Potrebno je uvesti rigorozne modele sankcioniranja korupcije i učiniti je javnom – te transformirati građanstvo da ukine instancu korupcije iz svojih života.»

«Protiv korupcije treba primjeniti mjere i generalne i specijalne prevencije.»

«Dosljedna provedba važećih zakonskih propisa.»

«Pozivanje na odgovornost i izricanje sudskih mjera.»

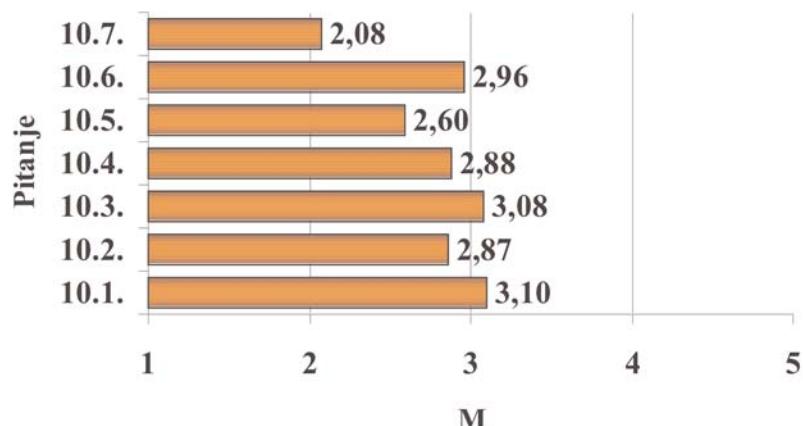
«Uspostavljanje jasnih i preciznih procedura, koje bi uključile i principe javnosti i transparentnosti, istinska sloboda medija, snažnije istraživačko novinarstvo.»

III. Civilno društvo i politička participacija

10. Mediji u demokratskom društvu

Naredno poglavlje se tiče položaja i uloge medija u demokratskom društvu (*pogledati Grafički prikaz 10.*).

Grafički prikaz 10. Mediji u demokratskom društvu



10.1. Koliko su mediji nezavisni od vlade?

Prvo pitanje je tretiralo nezavisnost medija od vlasti u BiH. Mišljenja ispitanika koji su učestvovali u ovom istraživanju su dosta podijeljena. Naime, dok nešto manje od trećine ispitanih (31%) daje srednji odgovor na ovo pitanje, 29% ispitanika smatra da su mediji malo ili nimalo nezavisni od vlasti. S druge strane, 37% ispitanika smatra da mediji ipak obavljaju svoj posao nezavisno od uticaja predstavnika vlasti. Navedeno je rezultiralo prosječnom ocjenom ($M=3,10$) koja ukazuje na srednju ocjenu ovoga pitanja.

10.2. Koliko je vlasništvo nad medijima pluralističko?

Dalje smo ispitanike pitali koliko je vlasništvo nad medijima pluralističko. Kao što se može vidjeti, 27% ispitanika ponovo daje srednji odgovor na ovo pitanje, dok 39% procjenjuje da je vlasništvo nad medijima malo ili nimalo pluralističko. U skladu da navedenim jeste i prosječna ocjena ($M=2,87$).

10.3. Koliko su mediji slobodni od utjecaja stranih vlada ili multinacionalnih kompanija?

Kada je riječ o procjeni uticaja stranih vlada i multinacionalnih kompanija, nešto manje od četvrtine ispitanih smatra da je rad medija sloboden od njihovog uticaja. Dok se značajan broj ispitanika (39%) odlučio za srednji odgovor, nešto više od trećine (35%) ispitanika smatra da su mediji, manje ili više, pod uticajem stranih vlada i multinacionalnih kompanija. Ovako podijeljena mišljenja su, na nivou cjelokupnog uzorka, dala prosječnu ocjenu ($M=3,08$) koja se veže uz srednju ocjenu.

10.4. U kojoj mjeri mediji predstavljaju različita mišljenja i koliko su dostupni različitim dijelovima društva?

Govoreći o tome u kojoj mjeri mediji zastupaju različita mišljenja i koliko su dostupni raznim segmentima društva, 41% ispitanika smatra da sadržaji koje mediji prezentiraju malo ili nimalo odražavaju različite stavove, te da su, samim tim, nejednako dostupni raznim segmentima društva. Nešto manje od trećine ispitanika (28%) ipak smatra da mediji, u potpunosti ili donekle, zastupaju različita mišljenja, te da su dostupni raznim segmentima društva. Prosjek ($M=2,88$) je posljedica ovako podijeljenih mišljenja o navedenom pitanju.

10.5. Koliko su mediji i druga nezavisna tijela djelotvorni u istraživačkom izvještavanju o radu vlade i moćnih korporacija?

Dalje smo ispitanike zamolili da procijene u kojoj su mjeri mediji angažovani u istraživačkom radu. Tako se može vidjeti da oko polovine ispitanika (51%) smatra da su mediji i druga nezavisna tijela malo ili nimalo djelotvorni u istraživačkom radu o organima vlasti i moćnim korporacijama. Samo 16% ispitanih smatra da su mediji, ali samo donekle, istraživački angažovani. Navedena, blago negativna procjena, je u skladu sa niskom prosječnom ocjenom ($M=2,60$).

10.6. Koliko su mediji slobodni od restriktivnih zakona, uzneniranja i zastrašivanja?

Ispitanici su dalje procjenjivali položaj novinara. Stavovi koje su ispitanici iznijeli o ovom pitanju se dosta razlikuju. Tako se može vidjeti da 32% ispitanika smatra da su novinari malo ili nimalo zaštićeni od restriktivnih propisa, maltretiranja i zastrašivanja. S druge strane, 35% ispitanih procjenjuje da novinari mogu slobodno obavljati svoje profesionalne zadatke. Navedeno je, na nivou cjelokupnog uzorka, rezultiralo prosječnom srednjom ocjenom ($M=2,96$).

10.7. Koliko su privatna lica slobodna od medijskog nametanja i uzneniranja?

Nadalje, ispitanike smo zamolili da procijene u kojoj su mjeri građani zaštićeni od nametanja i maltretiranja od strane medija. Čak 73% ispitanika smatra da su građani malo ili nimalo zaštićeni od ovih negativnih uticaja medija, dok samo 6% ispitanih ima oprečan stav, što je i potvrđeno niskom prosječnom ocjenom koju su ispitanici dali procjenjujući ovaj indikator razvijenosti demokratije u BiH ($M=2,01$)

Najbolje rješeno pitanje u ovoj oblasti

«Najbolja situacija u ovom sektoru jeste postojanje jednog broja nezavisnih medija koji nisu niti pod političkim niti finansijskim uticajem od bilo koga.»

«Najbolje rješeno pitanje u ovoj oblasti odnosi se na pitanje vlasništva nad medijima. (Precizno je regulisano zakonom) »

«Regulatorna agencija za komunikacije, kao nezavisna državna agencija.»

Stanovita sloboda medija od vlasti i političkih elita.»

«Zakon o slobodi prisupa informacijama.»

«Sloboda medija je na zavidnom nivou i udruženja za zaštitu medija su kvalitetno organizovana.»

Najozbiljniji problem u ovoj oblasti

«Sprega medija, organizovanog kriminala i korupcije uz participaciju vlasti.»

Novinarstvo je u cjelini doživjelo pad u kvalitetu, vrlo je malo urednika i novinara koji mogu raditi na visoko profesionalnom nivou.»

«Nestručnost medija u kritičkom/objektivnom istraživačkom novinarstvu, nedovoljan utjecaj medija na formiranje javnog mnijenja.»

«Vodeći, odnosno po tiražu ili gledanosti, te finansijskim mogućnostima najsnažniji mediji su pod direktnim uticajem vladajućih političkih struktura.»

«Nedovoljna samostalnost medija, nedovoljni etički kodeksi i profesionalni kodeksi, ozbiljna kritičnost prema svim negativnim pojavama.»

«Nedovoljno istraživačkog novinarstva u većini medija, političko vezivanje određenih medija uz političke elite.»

«Nestručno osoblje u medijima i uticaj pojedinaca i stranaka na rad medija.»

Preporuka za poboljšanja u ovoj oblasti

«Uspostava kriterija za rad u ovoj oblasti, pomoći profesionalnim organizacijama koje se bave ovom oblašću, pomoći medijima.»

«Profesionalizacija medija, i donošenje zakona koji će regulisati njihov rad.»

«Transparentnost finansiranja, neovisnost i sigurnost novinara, odgovornost novinara.»

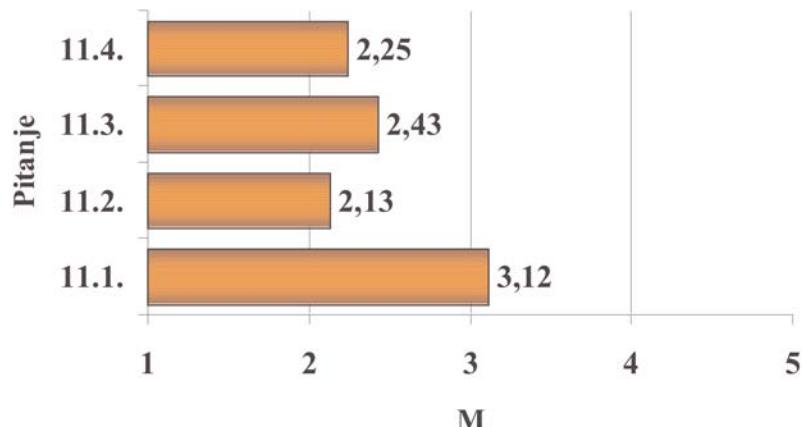
«Insistiranje na profesionalizaciji medija i poštivanju kodeksa.»

«Podupirati nezavisnost medija i potencirati značaj kojeg oni imaju u stvaranju i održavanju demokratskog ambijenta u društvu.»

II. Politička participacija

Naredna sekcija u izvjestaju se odnosi na procjenu oblasti političkog učešća građana, kako kroz različite oblike udruživanja, tako i kroz procjenu angažmana različitih kategorija građana (*pogledati Grafički prikaz 11.*).

Grafički prikaz 11. Političko učešće



II.1. Koliko je širok raspon dobrovoljnih udruženja, građanskih grupa, društvenih pokreta itd, i koliko su oni nezavisni od vlasti?

Prvo pitanje koje smo ispitanicima postavili se odnosilo na procjenu položaja udruženja građana, pokreta i slično u BiH. Dok nešto manje od četvrtine ispitanika (24%) smatra da su dobrovoljna udruženja, udruženja građana, socijalni pokreti i slični oblici udruživanja malo ili nimalo nezavisni od uticaja vlasti, oko trećine ispitanika iznosi stav da je njihov rad u potpunosti ili donekle slobodan od uticaja vlasti. U prosjeku ($M=3,12$), ispitanici izražavaju srednji stav.

II.2. Koliko je rašireno učešće građana u dobrovoljnim udruženjima i drugim dobrovoljnim javnim aktivnostima?

Kada je riječ o procjeni nivoa angažovanja građana u različitim vidovima dobrovoljnog javnog rada, većina ispitanika (84%) smatra da građani malo ili nimalo sudjeluju u radu dobrovoljnih i privatnih organizacija, te drugim vidovima dobrovoljnog rada, što je u skladu sa niskom prosječnom ocjenom ($M=2,13$).

II.3 U kojoj mjeri žene učestvuju u političkom životu i u javnim funkcijama na svim nivoima?

Dalje su ispitanici upitani da procijene položaj žene u političkom životu na svim nivoima vlasti. Ispitanici uglavnom (63%) smatraju da su žene nedovoljno angažovane u političkom životu i na javnim funkcijama na svim nivoima vlasti. Samo 8% ispitanika smatra da su žene samo donekle politički angažovane u društvu, što je potvrđeno i niskom prosječnom ocjenom ovoga aspekta razvijenosti demokratije u BiH ($M=2,43$).

II.4. Koliko je ravnopravan pristup svih društvenih grupa javnim funkcijama i koliko su pravedno predstavljene unutar javnih institucija?

Dalje smo ispitanike zamolili da procijene u kojoj je mjeri pristup javnim funkcijama jednak za sve društvene kategorije. Nešto manje od tri četvrtine ispitanika (71%) smatra da su učešće svih društvenih kategorija i njihova zastupljenost u javnom životu nedovoljni ($M=2,25$).

Najbolje riješeno pitanje u ovoj oblasti

- «Zakonska rješenja koja omogućavaju slobodno udruživanje građana .»
- «Izborni zakon koji garantuje ženama mjesto na izbornim listama političkih partija.»
- «Formalno-pravna mogućnost formiranja udruženja.»
- «Zakonska regulativa u oblasti udruživanja građana i u oblasti ravnopravnosti polova.»
- «Otvorenost i sloboda formiranja različiti vrtsa udruženja i organizacija.»

Najozbiljniji problem u ovoj oblasti

- «Nezainteresovanost pojedinaca za aktivniji angažman u udruženjima koja bi zastupala interese njihove društvene skupine i na taj način uticala na vlast.»
- «Nepostojanje dovoljno svijesti građana o njihovoj neophodnosti participaciji u društvu.»
- «Apatija stanovništva zbog neuspjeha u dosadašnjim akcijama i aktivnostima civilnog društva, nedostatak edukacija na tom planu.»
- «Manipulacija građana u NVO za lične ili uske interese pojedinaca ili grupa.»
- «Odsustvo svijesti građana o značaju civilnog sektora i potencijalnoj snazi.»

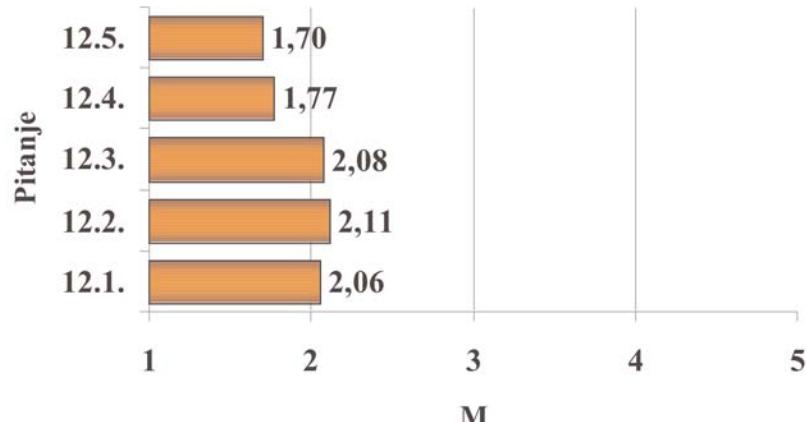
Preporuka za poboljšanja u ovoj oblasti

- «Veći angažman pojedinaca i postojećih nevladinih organizacija u jačanju civilnog društva.»
- «Učešće više sposobnih žena u političkom životu i njihovo članstvo u političkim partijama.»
- «Rad na podizanju svijesti svih strana o definiciji, značaju i ulozi civilnog društva u demokratskim društvima.»
- «Redefinirati sadašnji status udruženja i afirmisati udruživanje koje neće biti upravljanje od strane politike i vlasti.»
- «Rad na jačanju građanske svijesti i odgovornosti - kroz medije i obrazovni sistem, počevši od osnovne škole.»
- «Edukacija građana, podrška udruženjima građana i dizanje motivacije za političko angažovanje.»

I2. Pristupačnost i osjetljivost vlasti

Naredno poglavlje je bilo usmjereni na otkrivanje stavova učesnika istraživanja o odnosu vlasti prema potrebama građana (*pogledati Grafički prikaz 12.*).

Grafički prikaz 12. Sluh vlasti prema potrebama građana



I2.1. Koliko su otvorene i sistematicne procedure za javne konsultacije o vladinoj politici i zakonskim propisima, i koliko ravnopravan pristup vlasti imaju relevantne interesne grupe?

Prvo pitanje koje je ispitanicima postavljeno se odnosilo na pristup relevantnih interesnih grupa vlasti. Ispitanici se uglavnom (72%) slažu da je pristup relevantnih interesnih grupa vlasti malo ili nimalo jednak. Samo 4% ispitanih daje pozitivnu ocjenu ovoga indikatora razvijenosti demokratije u BiH. U skladu da navedenim je i niska prosječna ocjena ovoga aspekta razvijenosnosti demokratije u BiH ($M=2,06$).

I2.2 Koliko su izabrani predstavnici dostupni svojim biračima?

Kada je riječ o slobodi pristupa građana svojim izabranim predstavnicima, većina ispitanika (81%) smatra da građani imaju malo ili nimalo pristupa izabranim predstavnicima, što potvrđuje i niska prosječna vrijednost odgovora ($M=2,11$). Nešto preko desetine (12%) smatra da građani ipak mogu pristupiti svojim izbornim predstavnicima.

I2.3 Koliko su dostupne i pouzdane javne službe onima kojima su potrebne, i koliko su sistematicne konsultacije s korisnicima o pružanju javnih usluga?

Govoreći o odnosu državnih službi prema građanima, tri četvrtine ispitanih smatra da su državne službe malo ili nimalo pristupačne i pouzdane građanima, te da su konsultacije sa građanima u vezi s pružanjem usluga malo ili nimalo sistematicne ($M=2,08$).

I2.4. Koliko povjerenja ljudi imaju u sposobnost vlade da riješi glavne probleme s kojima se društvo suočava?

Kada je riječ o procjeni povjerenja koje građani imaju u sposobnost vlasti, velika većina ispitanih (94%) smatra da među građanima vlada izrazito nepovjerenje u sposobnost vlasti da rješava osnovne probleme sa kojima se društvo suočava. U skladu sa navedenim je i vrlo niska prosječna ocjena ovoga pitanja ($M=1,77$).

I2.5. Koliko je povjerenje građana u vlastitu sposobnost da utiču na vlast?

Slična je situacija i sa procjenom povjerenja građana u vlastitu sposobnost da utiču na vlast. Naime, devet od deset ispitanih procjenjuje da je povjerenje građana u vlastitu sposobnost da utiče na vlast malo ili nepostojeće ($M=1,70$).

Najbolje riješeno pitanje u ovoj oblasti

«Pristupačnost državne službe građanima.»

«Državne su službe koliko toliko otvorene javnosti.»

«Stvorene prepostavke za učešće građana u kreiranju politike.»

«Pravo pristupa građana izbornim predstavnicima.»

«Zakon o direktnom izboru načelnika jer se time jača odgovornost pojedinaca koji su na čelu lokalne vlasti.»

Najozbiljniji problem u ovoj oblasti

«Nedovoljan pristup građana svojim izabranim predstavnicima.»

«Nepostojanje mehanizama za učešće građana u odlučivanju, izuzev na nivou opština.»

«Nedostatak komunikacije građana i predstavnika vlasti, ne ispunjavanje izbornih obećanja, te totalno ignoriranje potreba i želja građana od strane izabranih političkih struktura.»

«Nizak nivo svijesti građana da moraju i sami da se potrude ako žele da im bude bolje.»

«Pitanje izravnih kontakata izmedu vlasti i relevantnih interesnih skupina građana.»

«Nepostojanje mehanizama za ostvarivanje stalnih i djelotvornih kontakata građana i vlasti.»

«Neodgovornost i bahatost vlasti (neodgovornost za potrebe građana) i indoktriniranost građana.»

Preporuka za poboljšanja u ovoj oblasti

«Podrška javnim kampanjama iz kojih je vidljivo da je učešće građana u vlasti ključno za njeno funkcionisanje.»

«Razvijati pristupačnost državne službe građanima u konsultacijama za kreiranje politike u oblastima društvenog života.»

«Učiniti promjene koje će predstavnike vlasti učiniti otvorenim prema građanima, ali to podrazumijeva i uticaj na građane da prepoznaju tu mogućnost i preuzmu svoje obaveze u tom procesu.»

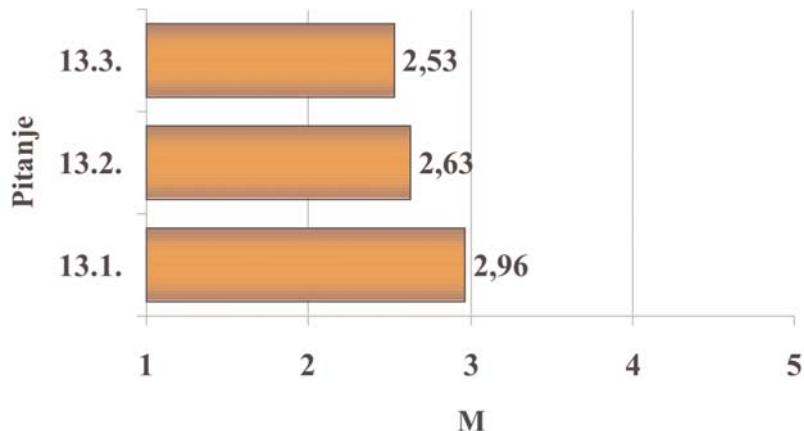
«Edukacija građana, uspostavljanje kodeksa lične i kolektivne odgovornosti, te procedura za smjenu.»

«Odgojiti građane svjesne svojih prava i spremne da ih ostvare.»

I3. Decentralizacija

Naredna sekcija se odnosila na procjenu procesa decentralizacije u BiH (pogledati Grafički prikaz 13.).

Grafički prikaz 13. Decentralizacija



I3.1. Koliko su niži nivoi vlasti nezavisni od viših, i koliku moć i resurse imaju za izvršenje svojih dužnosti?

Prvo pitanje koje je postavljeno ispitanicima u okviru ove sekcije se odnosilo na procjenu položaja nižih nivoa vlasti. Mišljenja ispitanika o ovom pitanju su bila dosta raznolika. Dok se jedna četvrtina ispitanika odlučila za „srednji“ odgovor, nešto preko trećine ispitanih (37%) smatra da su niži nivoi vlasti malo ili nimalo slobodni od uticaja vlasti na najvišem nivou. S druge strane, trećina ispitanika (33%) iznosi stav da je rad nižih nivoa vlasti nezavistan od uticaja viši instanci vlasti. Raznoliki stavovi su, na nivou cijelokupnog uzorka, dali srednju prosječnu ocjenu ($M=2,96$).

I3.2. U kojoj mjeri niže nivoe vlasti prihvata izborno tijelo i koliko poštivaju kriterije otvorenosti, javne odgovornosti i saradnje sa građanima?

Nadalje, oko polovine ispitanika (49%) smatra da izborno tijelo malo ili nimalo prihvata te nivoje vlasti, te malo ili nimalo poštuju kriterije otvorenosti, javne odgovornosti i saradnje sa građanima ($M=2,63$).

I3.3. Koji je opseg saradnje vlasti na lokalnom nivou s relevantnim partnerima, udružnjima i zajednicama u formiranju i implementiranju politika i u pružanju usluga?

Kada je riječ o saradnji vlasti na opštinskom nivou da drugim akterima vlasti, te različitim oblicima udruženja, preko polovine ispitanika (55%) smatra da je saradnja vlasti na najnižem, općinskom nivou sa relevantnim partnerima, udružnjima i zajednicama u utvrđivanju i provođenju politike i pružanju usluga malo ili nimalo razvijena, dok je 12% ispitanih dalo pozitivnu ocjenu ovoga indikatora razvijenosti demokratije u BiH ($M=2,53$).

Najbolje riješeno pitanje u ovoj oblasti

«Saradnja općinskih vlasti sa relevantnim partnerima, udruženjima i zajednicama u utvrđivanju politike u pružanju usluga.»

«Direktni izbori za načelnike.»

«Zakonski okvir za lokalnu upravu i samoupravu.»

«Sloboda organiziranja i rada lokalne vlasti.»

«Zakon o direktnom izboru načelnika jer se time jača odgovornost pojedinaca koji su na čelu lokalne vlasti.»

Najozbiljniji problem u ovoj oblasti

«Nezainteresovanost viših organa vlasti za unaprijeđenje pozicije jedinica lokalne samouprave.»

«Ovisnost nižih nivoa vlasti od vlasti na višem nivou, nedovoljna ovlaštenja i nedostatna sredstva za izvršavanje obaveza.»

«Veliki broj nivoa vlasti sa nedovoljno jasnim nadležnostima i odgovornostima. U cjelini nefunkcionalan sistem vlasti u državi.»

«Komplikovana struktura vlasti sa više nivoa.»

«Ne postoji vertikalna odgovornost između različitih nivoa vlasti, naročito ne državnih vlasti.»

«Nekordiniranost između nosilaca vlasti na različitim, ali često i istim nivoima.»

«Nedovoljno precizno određen odnos viših i nižih organa vlasti, što u praksi proizvodi brojne nesporazume, sukobe u pogledu nadležnosti i blokadu sistema.»

Preporuka za poboljšanja u ovoj oblasti

«Osnažiti lokalni nivo vlasti tako da odluke sa tih nivo budu smjernice rada na višim nivoima, a ingerencije, odluke i upute sa viših nivoa vlasti prihvati kao “naredbodavne i izvršne”.»

«Uspostaviti stabilnu i čvrstu vertikalnu izvršnu vlasti s punom subordinacijom i redovitom provjerom učinka u parlamentarnim strukturama.»

«Izmjena strukture vlasti - uvesti dva nivoa u kojim prednost treba dati lokalnoj ili regionalnoj zajednici.»

«Smanjenje stepenica razina vlasti.»

«Izgradnja i razvijanje lokalne samouprave.»

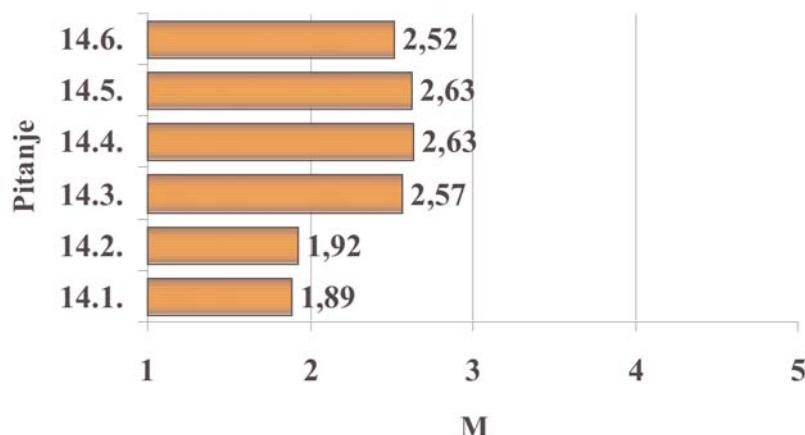
«Veća prava lokalnoj samoupravi i opština, pa čak i mjesnim zajednicama.»

IV. Međunarodne dimenzije demokratije

I4. Međunarodne dimenzije demokratije

Posljednja sekcija pitanja koja se nalazi u ovom izvještaju odnosi se na međunarodnu dimenziju demokratije. Kao i u prethodnim poglavljima, rezultati koje smo dobili istraživanjem su prikazani grafički (*pogledati Grafički prikaz 14.*).

Grafički prikaz 14. Međunarodne dimenzije demokratije



I4.1. U kojoj mjeri je upravljanje zemljom slobodno od utjecaja stranih ekonomskih, kulturnih i političkih organizacija?

Prvo pitanje koje ispitanici u okviru ove sekcije postavljeno se odnosilo na procjenu uticaja stranih ekonomskih, kulturnih i političkih organizacija na upravljanje zemljom. Može se vidjeti da se većina ispitanika (82%) slaže da je upravljenje zemljom malo ili nimalo slobodno od uticaja stranih ekonomskih, kulturnih i političkih organizacija ($M=1,89$).

I4.2. U kojoj su mjeri odnosi vlasti sa međunarodnim organizacijama zasnovani na principima partnerstva i transparentnosti?

Kada je riječ o ocjeni principa na kojima se saradnja vlasti da međunarodnim organizacijama temelji, ispitanici su se složili (82%) da se ta saradnja malo ili nimalo temelji na principima partnerstva i transparentnosti ($M=1,92$).

I4.3. U kojoj mjeri vlasti podržavaju UN konvencije o ljudskim pravima te poštivaju međunarodno pravo?

Govoreći o principima na kojima se temelji rad vlasti, a koji bi trebali biti uvjetovani međunarodnim pravom i konvencijama, nešto preko polovine ispitanika (53%) smatra da se vlasti u BiH malo ili nimalo pridržavaju konvencija UN-a o ljudskim pravima, te malo ili nimalo poštuju međunarodno pravo. Ipak, 14% ispitanih smatra da je rad vlasti usklađen sa ovim međunarodnim standardima. Na nivou uzorka, prosječna procjena iznosi $M=2,57$ i ukazuje na srednji odgovor.

I4.4. U kojoj mjeri vlada poštuje svoje međunarodne obaveze prema izbjeglicama i tražiteljima azila?

Kada je riječ o poštivanju međunarodnih obaveza prema izbjeglicama i tražiteljima azila, stavovi ispitanika po ovom pitanju su se dosta međusobno razlikovali ($M=2,63$). Dok se nešto manje od trećine ispitanika (31%) odlučilo za srednji odgovor, oko polovine ispitanika (47%) smatra da vlada malo ili nimalo poštuje svoje međunarodne obaveze prema izbjeglicama i tražiteljima azila. S druge strane, 14% ispitanih daje pozitivnu ocjenu ovom aspektu razvijenosti demokratije u BiH.

I4.5. U kojoj mjeri je imigraciona politika vlade oslobođena proizvoljne diskriminacije?

Naredno pitanje se odnosilo na procjenu nezavisnosti imigracione politike vlade od samovoljne diskriminacije. Oko trećine ispitanika (35%) smatra da je ovaj uticaj srednjeg intenziteta, dok nešto manje od polovine učesnika (47%) istraživanja smatra da je imigraciona politika vlade malo ili nimalo slobodna od samovoljne diskriminacije ($M=2,63$).

I4.6. Koliko je vlada dosljedna u svojoj podršci ljudskim pravima i demokraciji u drugim zemljama?

Kada je riječ o procjeni podrške koju vlada daje drugim zemljama, a u vezi sa ljudskim pravima i demokratijom, preko polovine ispitanika (55%) procjenjuje da je vlada malo ili nimalo konzistentna u svojoj podršci ljudskim pravima i demokraciji u drugim zemljama ($M=2,52$).

Najbolje riješeno pitanje u ovoj oblasti

«Značajna uloga međunarodne zajednice.»

«Puna saradnja sa EU na pokušaju implementacije evropskih propisa u našoj zemlji.»

«Prilagođavanje domaćeg zakonskog okvira sa međunarodnim standardima.»

«Prisustvo u BiH brojnih međunarodnih organizacija, sa ulogom da nadgledaju, ili educiraju.»

«Načelno prihvatanje standarda i principa sadržanih u konvencijama UN.»

«Zakonski okvir za poštivanje ljudskih prava sukladno međunarodnim konvencijama.»

«Pitanje izbjeglica i azilanata najbolje je riješeno pitanje u ovoj oblasti.»

Najozbiljniji problem u ovoj oblasti

«Uticaj međunarodne zajednice na političke procese u zemlji.»

«Navikavanje na činjenicu da uvijek ima neko (međunarodni faktor) na koga se može prebaciti odgovornost.»

«Političke strukture vlasti još uvijek ne iskazuju dovoljno sposobnosti i odgovornosti da samostalno odlučuju.»

«Najozbiljniji problem u ovoj oblasti je pitanje unutrašnjeg suvereniteta BiH.»

«Negativan uticaj međunarodnih organizacija i snaga i njihovo svrstavanje na jednu stranu.»

«Nedopustivo visok stepen uticaja međunarodnih organizacija svih kategorija na funkcionišanje vlasti.»

Preporuka za poboljšanja u ovoj oblasti

«Osmišljen i postupan prenos odgovornosti sa međunarodne zajednice na domaće institucije.»

«Više domaće odgovornosti i više uključivanja građana u sve svere političkog i društvenog života.»

«Prihvatanje i implementacija medjunarodnih standarda, jačanje povjerenja i međuljudskih odnosa kroz uvažavanje propisanih normi demokratskih odnosa u društvu.»

«Ubrzati proces strukturiranja sistema vlasti u BiH, na nacin da moze cjelovito preuzeti sve odgovornosti za u pravljanje državom u svakom pogledu.»

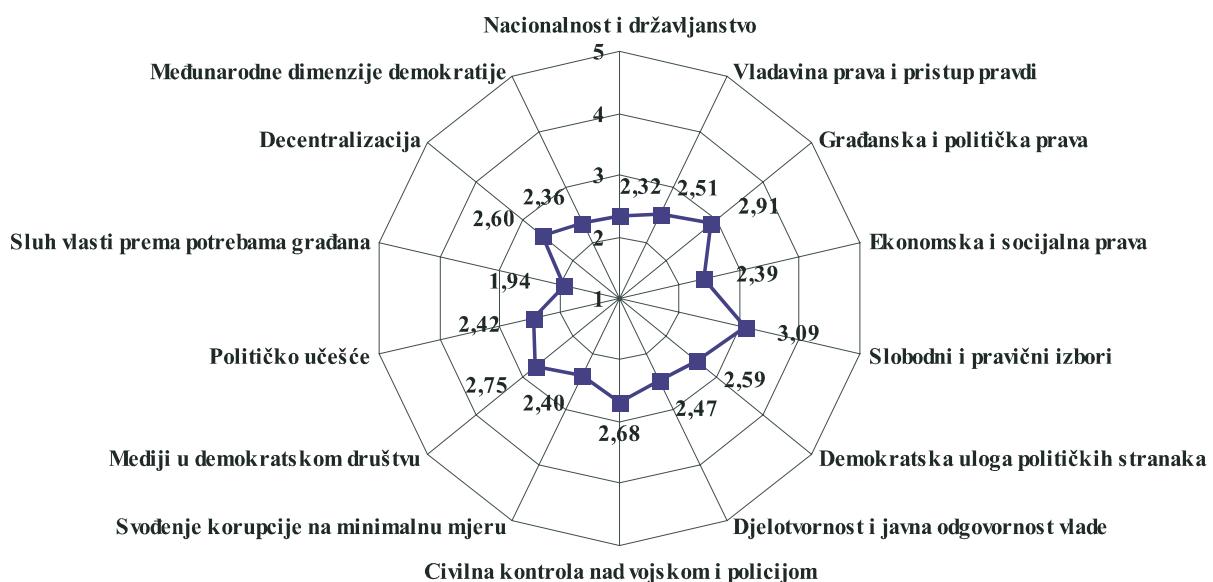
«Potrebno je ostvariti veću koheziju civilnog društva, međunarodnih organizacija i progresivnih segmenata vlasti u radu na ovim pitanjima, te pokušati smanjiti zavisnost vlasti od međunarodnih organizacija i institucija.»

«Izgradnja države, ostvarivanje ciljeva pravne držve, prihvatanje evropskih standarda i razvoj civilnog sektora.»

«Jačati saradnju sa međunarodnim organizacijama i institucijama na primjeni Konvencija UN-a o ljudskim pravima i njihovoj primjeni kao višeg akta pravne snage.»

15. Prilog

Grafički prikaz 15. Pregled glavnih indikatora razvijenosti demokratije u Bosni i Hercegovini



BILJEŠKE O AUTORIMA

SRĐAN DIZDAREVIĆ, predsjednik Helsinškog komiteta za ljudska prava (HCHR) u BiH od 1995, i član Izvršnog odbora Medunarodne helsinške federacije od 1996 do 1998 i njen podpredsjednik od 2004. Autor je mnogobrojnih izvještaja, i priloga među kojima su «Le Monde 1944-1994: 1993, Une année qu'il foudrait oublier» (1994); «Hate Speech in the Balkans» (1998); «Human Security in South-East Europe - Special Report Commissioned by UNDP» (1999); «La Bosnie-Herzegovine: Enjeu da la transition - Droits de l'Homme et reconciliation en Bosnie-Herzegovine» (2003); «Bosna i Hercegovina na putu ka modernoj državi? Perspektive i prepreke» (2004). Aktivno je angažiran i kao predsjednik Upravnog odbora humanitarne organizacije «Duga», i direktor koalicije NVO-a BiH «IZBORI», a kao borac za ljudska prava i Predsjednik HCHR BiH za svoj rad primio je mnogobrojna priznanja.

SEVIMA SALI - TERZIĆ, viša pravna savjetnica na Ustavnom sudu BiH, ranije advokatice i direktorica u organizaciji Global Rights-Partners for Justice - BiH program. Bogato pravno iskustvo stekla je radeći i kao pravna savjetnica (International Human Rights Law Group, ABA CEELI), sutkinja i rukovoditeljica Odjela za naknadu šteta u ZOIL-u «Dunav». U periodu od 1998-2000. bila je članica Odbora FOD Pravnog centra u Sarajevu i članica Uredničkog odbora Vijeća Evrope (Izbor i prevod ključnih presuda Evropskog Suda za ljudska prava), a trenutno djeluje kao članica Upravnog odbora FOD BiH. Ko-autorica je knjige «Medunarodni dokumenti o ljudskim pravima - Instrumenti Ustava Federacije BiH» (Sarajevo, 1996). Doprinijela je nizu publikacija među kojima se izdvajaju studija «Medunarodne politike podrške zemljama jugoistočne Evrope - Lekcije (ne)naučene u BiH» (FOD, 2002); «Zaštita žrtava trgovine ljudima: Međunarodni standardi ljudskih prava i domaće krivično-pravno zakonodavstvo» (UNOHCHR, 2004); «Žene i mediji» (B.a.B.e., 2005); «Član 13 - Pravo na efikasno pravno sredstvo i član 6(1) - pristup sudu - kompatibilnost sa zahtjevima Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama» (Vijeće Evrope, 2002) i brojnih drugih studija i priručnika iz oblasti ljudskih prava, ravnopravnosti spolova i ženskih ljudskih prava, kao i iz oblasti civilnog društva i zagovaranja ljudskih prava.

Mr. RAMIZ HUREMAGIĆ, šef operacija Posebnog odjela za organizovani kriminal, ekonomski kriminal i korupciju Tužilašta BiH. Ranije obnašao funkcije direktora Projekta podrške Tužilaštvu BiH, stručnog savjetnika u Tužilaštvu BiH, savjetnika na projektima Save the Children UK, Ureda Tužilašta BiH, DFID i Vijeće Evrope. Takoder bio angažovan na poslovima revizora u Uredu specijalnog revizora za BiH, analitičara Carinske uprave FBiH, i Nacionalnog službenika za sigurnosne operacije Misije OSCE u BiH. Radio kao asistent na Fakultetu kriminalističkih nauka Univerziteta u Sarajevu na predmetima Organizacija i funkcionisanje policije i Teorije i sistemi sigurnosti. Diplomirao na Fakultetu kriminalističkih nauka Univerziteta u Sarajevu, a zvanje magistra Kriminologije i krivičnog pravosuđa na Velškom Univerzitetu u Kardifu (University of Wales, Cardiff), stekao je 2001. godine. Do sada objavio i prezentirao više naučnostručnih rada. Član je Upravnog odbora Udruženja diplomiranih kriminalista BiH.

Dr iur. NEDIM ADEMOVIĆ, arhivar Komisije za ljudska prava pri Ustavnom sudu BiH, sa radnim iskustvom kao pravni savjetnik suca Ustavnog suda BiH, i pravnik u NVO «WUS Austria». Studirao na Pravnom fakultetu u Sarajevu. Studirao i magistrirao pravo na Karl-Franzens Univerzitet u Gracu, Austrija. Položio pravosudni ispit 2004. godine u Sarajevu. Iste godine doktorirao na Karl-Franzens Univerzitet u Gracu, Austrija, sa tezom «Član 14. Ugovora o Evropskoj Uniji - četiri osnovne slobode u kontekstu Bosne i Hercegovine.» Dodatno usavršavanje uključuje programe «Region and Minorities in a Greater Europe» na Institutu za javno pravo, Bolzano, Italija, i «Human Rights Law and Practice Programme» na Institutu evropskog prava Univerziteta u Birmingenu (The Institute of European Law of the University of Birmingham), Velika Britanija. Autor nekoliko radova objavljenih u stručnoj publikaciji *Pravni savjetnik*, i priloga «Kompetenzstreitigkeiten im Gefüge von Dayton» u knjizi «Bosnien und Herzegowina im Horizont Europas» (Berlin, 2003). Autor knjige «Pravo na slobodu i sigurnost, član 5. Evropske konvencije za ljudska prava i temeljne slobode kroz relevantnu praksu u Bosni i Hercegovini i Strazburu» (Sarajevo, 2005). Ima iskustvo kao predavač i organizator seminara.

Mr. KENAN ADEMOVIĆ, pravni savjetnik za reformu pravne administracije (FBiH) pri OSCE-u BiH. U svojstvu pravnog stručnjaka (delegacija Evropske komisije za BiH - EC); pravnika na projektu reforme pravosuđa u Visokom sudsakom tužilačkom vijeću pri OHR; pravnika u OHR, Brčko; savjetnika (EC); stručnog saradnika (Market Investment Group, Fund Management Company); zamjenika direktora (OSCE, u Odjelu za registraciju birača); koordinatora Pravnog centra FOD BiH; i pripravnika (advokatski ured), stekao je značajno iskustvo u oblasti privrednog, gradanskog, upravnog, ustavnog i krivičnog prava. Diplomirani pravnik sa Pravnog fakulteta u Sarajevu, magistrirao na Katedri «Državno i međunarodno javno pravo» Pravnog fakulteta Univerziteta u Sarajevu, i «Evropske studije» Centra za interdisciplinarne postdiplomske studije Univerziteta u Sarajevu. Autor više radova objavljenih u stručnoj publikaciji *Pravni savjetnik*, i poslovnom magazinu *Prizma*. Učestvovao na mnogim međunarodnim seminarima, ljetnjim programima i treninzima. Položio pravosudni ispit 2005. godine.

REBEKA KOTLO, asistentica na Pravnom fakultetu Univerziteta «Džemal Bijedić» u Mostaru, koordinatorica Centra za ljudska prava u Mostaru, nevladine organizacije, i nezavisna istraživačica. Diplomirana pravnica sa počasnom diplomom «Student generacije» (1996/2000.) Pravnog fakulteta Univerziteta «Džemal Bijedić» u Mostaru trenutno je kandidatkinja za titulu magistra na Pravnom fakultetu Univerziteta u Sarajevu, na Katedri za državno i međunarodno javno pravo. Autorica je studije - samostalnog istraživačkog rada o temi «Uloga nevladinih organizacija u izgradnji povjerenja i dobre vladavine u Mostaru», uradene i objavljene u okviru Programa za podršku istraživanjima u oblasti javnih politika, Fonda otvoreno društvo Bosna i Hercegovina, rada «Ljudska prava u kontekstu redefinisanja klasičnog pojma državne suverenosti» objavljenog u Časopisu za pravnu teoriju i praksu *Pravna misao*, te urednica publikacije – zbornika radova «Studentska prava», regionalnog istraživačkog projekta u Jugoistočnoj Evropi. Završava rad o temi «Prava i status djece i omladine sa posebnim potrebama u Hercegovačko-neretvanskom kantonu: teorija i praksa, sa osvrtom na ulogu nevladinog sektora», za Nezavisni biro za humanitarna pitanja Bosna i Hercegovina (IBHI-BiH). U proteklih pet godina angažovana je kao projekt menadžer/koordinatorica niza projekata za Vijeće Evrope, Evropsku komisiju, WUS Austria, Fond otvoreno društvo Bosna i Hercegovina, Nezavisni biro za humanitarna pitanja Bosna i Hercegovina (IBHI-BiH), te kao saradnica Svjetskog univerzitetskog servisa Bosne i Hercegovine.

Mr. EŠREF KENAN RAŠIDAGIĆ, viši asistent na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Sarajevu i projekt menadžer u Nezavisnom birou za humanitarna pitanja - IBHI BiH. Završio političke nauke, međunarodne odnose na Međunarodnom islamskom univerzitetu u Maleziji (IIUM). Magistrirao Bliskoistočne studije i Conflict Resolution Studies na Američkom univerzitetu u Bejrutu (AUB), gdje je istovremeno radio kao asistent. Trenutno je doktorski kandidat na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Sarajevu. Predavač po pozivu na postdiplomskom studiju Upravljenje državom i i humanitarna pitanja Univerziteta u Sarajevu i Univerziteta La Sapienza iz Rima. Prije ovoga, stekao značajno iskustvo u radu za međunarodne organizacije u BiH, uključujući OSCE i OHR. Kao samostalni konzultant bio je angažiran na izradi Razvojne strategije BiH (PRSP BiH), i na velikom broju projekata u nevladinim i međunarodnim organizacijama. Objavio knjigu «Conflict Resolution Theories in Practice: Cases of Bosnia and Lebanon Examined» (2002.) i prijevod knjige «Handbook on Prevention: Alcohol, Drugs and Tobacco» (2002.), kao i više autorskih radova u stručnim časopisima i zbornicima sa međunarodnih konferencijskih seminara na kojima je učestvovao. U pripremi za izdavanje nalazi mu se knjiga i više radova iz oblasti međunarodnih odnosa i socijalne politike.

ANTONIO PRLENDIĆ, od 1994. novinar sarajevskog nezavisnog dnevnika *Oslobodenje*. Izvještava i komentira sigurnosna i vojna pitanja; a izvještavao je iz vojnih objekata diljem svijeta. Kao uvodničar predavao na okruglim stolovima i predavanjima asocijacije nezavisnih intelektualaca «Kruga 99», Vijeća kruga bošnjačkih intelektualaca (VKBI), MediaPlana te Diplomatskog foruma Ministarstva vanjskih poslova BiH. Posljednjih godina povremeno predaje u Regionalnom centru za pomoć u verifikaciji i provedbi kontrole naoružanja u Zagrebu na temu «Odnos vojske i medija». Surađuje s više medija u zemlji i inozemstvu, a tekstove redovito objavljuje u specijaliziranim časopisima poput Air Force Monthly (GB) i Revija Obramba (Slovenia) i Southeast European Times online (SAD). Sudjelovao na više značajnih međunarodnih seminara i usavršavanja: kao npr. «Civilno-vojni odnosi» u organizaciji Centra civilno-vojnih odnosa Mornaričke poslijediplomske škole iz Montereya, California, «IV. međunarodna sesija za Srednju Europu, Baltik i Balkan» na Institutu viših studija nacionalne obrane (IHEDN) na Francuskom vojnom učilištu, «Kompjutorska simulacija i procjene nacionalne sigurnosti u sintetičkom okruženju (SENSE)» i «Vojska i odnosi s medijima u sigurnosnom okruženju, u organizaciji» u organizaciji George C. Marshall evropskog centra za strateške studije.

Mr. BORIS DIVJAK, jedan od osnivača i predsjedavajući Odbora direktora Transparency International BiH od 2000. godine, i nezavisni konsultant. U svojstvu direktora, rukovodioca projekta, pomoćnika ministra, koordinatora, savjetnika za privatizaciju, finansijskog savjetnika itd., radio na mnogim projektima i za razne međunarodne, vladine i nevladine organizacije u BiH i regionu Jugoistočne Evrope, uključujući Prosperitet – International Consulting Partners, Svjetsku Banku, Jedinicu za koordinaciju međunarodne pomoći i razvoj RS-BiH, Direkciju za privatizaciju RS, Crown Agents, Evropsku Komisiju, OECD, OSCE, CARE International. Studirao International Management and Business Administration na Univerzitetu Reading, i Karl-Franzens Univerzitetu u Gracu, a magistrirao Međunarodne studije na Univerzitetu Reading, Postdiplomska škola evropskih i međunarodnih studija. Pored redovnih izvještaja i analiza, do sada je objavio i prezentirao više stručno-znanstvenih radova. Od 2005.g. izabran je za člana međunarodnog Odbora direktora Transparency International.

Dr. TARIK JUSIĆ, programski direktor Mediacentra Sarajevo. Novinarstvo je diplomirao na Fakultetu političkih nauka, Univerzitet u Sarajevu, magistrirao političke nauke na Central European University (CEU) u Budimpešti, a doktorirao na Institutu za medije i komunikacijske nauke Univerziteta u Beču. Autor više istraživačkih izvještaja i tekstova o razvoju medija u BiH.

Mr. REIMA ANA MAGLAJLIĆ, nezavisna savjetnica. Od 2003. godine, u svojstvu nezavisne savjetnice sprovela je socijalna istraživanja, pripreme i procjene programa, te treninge za razne međunarodne i domaće, vladine i nevladine organizacije u BiH i regionu Jugoistočne Evrope (npr. UNICEF, Save the Children UK, Save the Children Norway, EC, DFID). Specijalizirana je za podršku uključivanju marginaliziranih grupa u planiranje i provođenje politika i usluga koje trebaju omogućiti bolje socijalno uključivanje ovih društvenih grupa (npr. vezano za pitanja socijalne i zdravstvene zaštite). Od 1999-2001 bila je voditeljica TEMPUS projekta kojim je iniciran i proveden post-diplomski studij «Mentalno zdravlje u zajednici» na Univerzitetima u Sarajevu i Banjoj Luci. Bila je urednica stručnog časopisa *Mentalno zdravlje u zajednici*, a u više navrata gostujuća predavačica na University of Quebec, Outauais. Od 1995.-1999. radila je kao istraživačica i predavačica na Školi za studije zajednice, zdravstvene i socijalne zaštite na Anglia Univerzitetu u Cambridge, Engleska. Studirala je socijalni rad na Studijskom centru za socijalni rad Pravnog fakulteta na Sveučilištu u Zagrebu, a magistrirala na Anglia Univerzitetu u Cambridge, Engleska, gdje je trenutno kandidatkinja za doktorat na temu «Cross-national co-operative inquiry of social work education in Europe.»

EDIN HODŽIĆ, analitičar u Odjelu za istraživanje i analitiku Tužilaštva BiH. Ranije obnašao funkcije koordinatora projekta *Sarajevske sveske* u Mediacentru Sarajevo, te urednika/koordinatora projekta «Komunikacije - ključevi razvoja» u Media Plan Institutu. Trenutno radi magistrski rad o međunarodnopravnim aspektima institucionaliziranja kolektivnih prava u BiH, kao i istraživanje o tranzicijskoj pravdi u BiH, sa fokusom na ispitivanje potrebe za osnivanjem komisije za istinu i pomirenje i njenih potencijala u odnosu na dominantnu krivičnopravnu paradigmu. Diplomirani je pravnik sa Univerzitetu u Sarajevu i kandidat za magistra međunarodnih ljudskih prava (International Human Rights Law) na Univerzitetu Oksford.

Mr. ZDRAVKO MIOVČIĆ, direktor razvojne agencije EDA Banja Luka. Dizajnira i najčešće vodi glavne projekte koje implementira EDA. Učestvovao u realizaciji preko trideset međunarodnih projekata u BiH i Srbiji, pretežno fokusiranih na razvoj lokalne uprave i razvoj preduzeća, u različitim svojstvima (voda projekta, međunarodni konsultant, vodeći domaći konsultant...). Najvažniji projekat koji trenutno vodi je «Kreiranje strategije razvoja lokalne samouprave u BiH od strane ključnih domaćih aktera». Završio studije filozofije, komparativne književnosti i sociologije na Univerzitetu u Sarajevu, magistrirao na rješavanju razvojnih problema (Univerzitet za mir UN, Sveučilište u Zagrebu i Evropski centar za mir i razvoj Beograd). Autor knjiga «Brzo odlučivanje» (Sarajevo, 1990), «Kako do dobre uprave - Vodič za opštinske uprave u BiH» (2004), «Kako da planiramo lokalni razvoj» (2005), te više desetina članaka, analiza i izvještaja.

Dr ŽARKO PAPIĆ, profesor, direktor Nezavisnog biroa za humanitarna pitanja (IBHI-BiH). Stručnjak je za politike smanjenja siromaštva, reforme društvenih politika i lokalnog, regionalnog i nacionalnog partnerstva, i posjeduje značajno iskustvo u razvoju državnih politika. Za vrijeme post-diplomskih studija (magistarska disertacija «Osnove savremene teorije optimalnog planiranja») i doktorata na Univerzitetu u Beogradu (tema «Sistem za donošenje odluka u optimalnom ekonomskom planiranju»), radio je na Ekonomskom institutu za investicije kao naučni savjetnik, nakon čega je devet godina bio Profesor na Ekonomskom fakultetu Univerziteta u Novom Sadu. Od 1982 obnašao je ministarske funkcije u Vladi Republike Srbije i Federalnoj vladi, a potom i Ambasadora u Federalnom ministarstvu vanjskih poslova SFRJ i jugoslovenskog Ambasadora za OECD u Parizu. Dugogodišnji savjetnik OECD Centra za saradnju sa ekonomijama u tranziciji, 1996. predavao je kao gostujući profesor na American University of Paris. U razdoblju od 1968-1991, izdao 9 knjiga iz oblasti ekonomije, političkih sistema i kritike nacionalizma, i više stotina naučnih radova i tekstova koji su objavljivani u raznim stručnim žurnalima, magazinima i novinama. Od tada, pored redovnih izvještaja i analiza, njegov naučni rad broji preko 50 studija, kritičkih osvrta, priloga i novinskih članaka koji su izdavani širom svijeta (*Le Monde, El pais...*). Član asocijacije nezavisnih intelektualaca «Krug 99», Sarajevo; Uredničko-savjetničkog odbora «Global Social Policy», Helsinki; Upravnog odbora Međunarodnog foruma Bosna; urednik magazina *Forum Bosnae*.

Dr. LADA SADIKOVIĆ, docentica na predmetu «Ljudska prava» na Fakultetu kriminalističkih nauka Univerziteta u Sarajevu. Nakon studija na Pravnom fakultetu i na Muzičkoj Akademiji Univerziteta u Sarajevu, radila kao profesorica klavira i teorije muzike u SR Njemačkoj, a potom kao službenica Ambasade Savezne Republike Njemačke u BiH. Magistarsku disertaciju radila na temu «Vanredno stanje i ljudska prava» a doktorsku disertaciju pod naslovom «Mjesto države u evropskom sistemu zaštite ljudskih prava» odbranila je 2004. na Pravnom fakultetu Univerziteta u Sarajevu. Sekretar je časopisa *Kriminalističke teme* u izdanju FKN-a kojem redovno doprinosi i svojim radovima. Izdala je dvije knjige i to: «Vanredno stanje i ljudska prava», izd. «Magistrat Sarajevo, 2003.» i «Država u evropskom poretku», izd. Šahinpašić Sarajevo, 2005. Učestvovala je na više međunarodnih seminara, konferencija i treninga uključujući i međunarodni trening program na Institutu Raoul Wallenberg za ljudska prava i humanitarno pravo u Lundu u Švedskoj 2001. godine. 2002. godine učestvovala je u međunarodnom projektu «Culture of Human Rights» u okviru kojeg je objavila rad «Human Rights and the Civic Democratic Culture With a Special Emphasis on Bosnia and Herzegovina» u publikaciji «Human Rights Centre Network.»