



Preporuka 2025 (2013)¹

13. septembar 2013.

Funkcioniranje demokratskih institucija u Bosni i Hercegovini

Parlamentarna skupština Vijeća Evrope

1. Parlamentarna skupština podsjeća da je, nakon pristupanja ove države Vijeću Evrope 2002. godine, neprestano pozivala na ustavnu reformu u Bosni i Hercegovini, a prvi put u svojoj rezoluciji o poštivanju obaveza i angažmana Bosne i Hercegovine iz 2004. godine, paragraf 3. Rezolucije 1383 (2004.).
2. Parlamentarna skupština naročito podsjeća na svoju Rezoluciju 1701 (2010.) o funkcioniranju demokratskih institucija u Bosni i Hercegovini, u kojoj je pozvala sve političke aktore da prije održavanja Općih izbora 2010. godine počnu konstruktivan dijalog o konkretnim prijedlozima za ustavne amandmane, s ciljem usvajanja sveobuhvatnog paketa reformi kojima bi se, prije svega, ukinula ustavna zabrana prema pripadnicima tzv. ostalih - to su pripadnici nacionalnih manjina ili lica koja ne žele da se izjašnjavaju kao pripadnici nekog od konstitutivnih naroda (Bošnjaka, Srba ili Hrvata) - prema kojoj se oni ne mogu kandidirati za člana Predsjedništva BiH ili članove Doma naroda PSBiH. Ovu zabranu utvrdio je Evropski sud za ljudska prava u svojoj presudi od 22. 12. 2009. u predmetu *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine*.
3. Također, Skupština podsjeća i na svoju Rezoluciju 1725 (2010.) o hitnoj potrebi za ustavnim reformom u Bosni i Hercegovini, u kojoj je izrazila ozbiljnu zabrinutost radi neusvajanja neophodnih amandmana na Ustav BiH i Izborni zakon BiH prije izbora 2010. godine. Iako su, generalno, ovi izbori bili slobodni i poštjeni, oni su ipak održani na osnovu ustavnopravnog okvira kojim se krši Evropska konvencija o ljudskim pravima (ETS No. 5) i njeni protokoli. To utiče na demokratski legitimitet članova Predsjedništva BiH i parlamentaraca izabranih prema sistemu koji je u svojoj osnovi manjkav.
4. Također, Skupština podsjeća i na svoju Rezoluciju 1855 (2012.) o funkcioniranju demokratskih institucija u Bosni i Hercegovini, u kojoj je podsjetila vlasti da je presuda u predmetu *Sejdić i Finci* pravno obavezujuća i da mora biti provedena. Skupština je, također, upozorila Bosnu i Hercegovinu da bi, ako potrebni amandmani ne budu usvojeni u odgovarajuće vrijeme prije narednih izbora planiranih za 2014. godinu, dalje članstvo ove države u Vijeću Evrope moglo biti dovedeno u pitanje.
5. Skupština ponavlja da je provođenje presude u predmetu *Sejdić i Finci* prvi korak u sveobuhvatnoj ustavnoj reformi koja je potrebna kako bi se otrgnulo iz institucionalne luđačke košulje stvorene Dejtonskim ustavom, to da je to korak prema modernoj, evropski uređenoj i funkcionalnoj demokratskoj državi u kojoj svaki građanin, bez obzira na svoju etničku pripadnost, uživa ista prava i slobode. Skupština smatra da su se naročito restriktivna pravila o kvorumu, pretjerana upotreba entitetskog glasanja (dvostruka kvalificirana većina potrebna za donošenje svih odluka u Parlamentarnoj skupštini) i nejasna definicija tzv. vitalnog nacionalnog interesa – umjesto da se preglasavanje bilo koje etničke grupe spriječi kroz dijalog i traženje kompromisa – sistematski zloupotrebljavali i sada koče sve procese donošenja odluka.
6. Skupština jako žali što vlasti nisu preduzele nikakve vjerodostojne napore kako bi se prije izbora 2010. godine ili nakon njih uspostavio ozbiljan institucionaliziran proces koji bi služio za pripremu

¹ Rasprava na Skupštini 2. 10. 2013. (33. zasjedanje) (vidjeti Dok. 13300, izvještaj Komiteta za poštovanje obaveza i angažmana zemalja članica Vijeća Evrope (Monitoring komitet), izvjestioci gđa Woldseth i gosp. Vareikis). Skupština je tekst usvojila 2. 10. 2013. (33. zasjedanje).

sveobuhvatnog paketa ustavnih amandmana, u konsultacijama s civilnim društvom i širokim spektrom pravnih stručnjaka.

7. S tim u vezi, Skupština podsjeća vlasti Bosne i Hercegovine da neprovođenjem presude u predmetu *Sejdić i Finci* država nije samo propustila da ispuni svoje obaveze i angažmane koje ima prema Vijeću Evrope, nego se time sprečava i stupanje na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sklopljenog s Evropskom unijom 2008. godine te da se ne može podnijeti aplikacija za kandidatski status u Evropskoj uniji sve dok se ova presuda ne provede. Dok druge države iz regije napreduju, Bosna i Hercegovina sve više zaostaje.

8. Stoga, Skupština veoma želi što političke vođe nisu ispoštovale Mapu puta dogovorenu s Evropskom unijom 27. 6. 2012., u okviru dijaloga na visokom nivou o procesu pristupanja Evropskoj uniji, kojom su se vlasti obavezale da će podnijeti ustavne amandmane u parlamentarnu proceduru prije 31. 8. 2012. i da će izmijeniti Ustav do novembra 2012. godine.

9. Demokratski izabrane institucije, kao što su Parlamentarna skupština BiH ili tročlano Predsjedništvo BiH, ne treba da dobivaju naredbe od predsjednika političkih stranaka, nego treba da rade prema četverogodišnjem mandatu koji su dobili od glasača. Skupština smatra da neophodne ustavne amandmane ne treba da dogovaraju iza zatvorenih vrata uglavnom neizabrane političke vođe, nego da ih treba staviti u parlamentarnu proceduru i glasati o njima. Stoga, Skupština žali što tri ustavna amandmana koja su podnesena Parlamentarnoj skupštini BiH u augustu 2012. godine, premda su međusobno suprotna, još uvijek nisu stavljena na glasanje.

10. Skupština podsjeća vlasti Bosne i Hercegovine da, prema standardima Vijeća Evrope, naročito onim koje je uspostavila Evropska komisija za demokratiju kroz pravo (Venecijanska komisija), izborni sistem ne treba mijenjati godinu prije narednih izbora, kako bi se omogućilo izornoj administraciji da se snađe sa usvojenim izmjenama. Stoga je od suštinske važnosti da se ustavni amandmani neophodni za provođenje presude u predmetu *Sejdić i Finci* i odgovarajuće izmjene Izbornog zakona BiH usvoje blagovremeno prije narednih izbora u oktobru 2014. godine za Predsjedništvo BiH, Parlamentarnu skupštinu BiH i kantonalne skupštine u Federaciji BiH.

11. Skupština više neće tolerirati da se još jedni izbori održe u suprotnosti s presudom u predmetu *Sejdić i Finci*. Skupština ohrabruje sve političke aktere u Bosni i Hercegovini da urade sve što je u njihovoj moći kako bi država, kao članica Vijeća Evrope, ispunila zahtjeve iz presude u predmetu *Sejdić i Finci* do kraja 2013. godine.

12. Osim toga, Skupština traži od Komiteta ministara da apelira na vlasti i političke lidere Bosne i Hercegovine da bez odgađanja promijene Ustav BiH i Izborni zakon BiH u skladu s presudom u predmetu *Sejdić i Finci*.

13. Najzad, Skupština podsjeća da je ustavna reforma neophodna za funkcioniranje države ali da je, također, neophodna kako bi se provela ustavna reforma i na entitetskom nivou. Stoga, Skupština poziva Republiku Srpsku da ponovo pokrene proceduru za ustavne amandmane, koji nisu usvojeni u aprilu 2012. godine zbog protivljenja Kluba Bošnjaka u Vijeću naroda RS-a. Naprimjer, neprihvatljivo je da se Ustavom RS-a još uvijek predviđa smrtna kazna.

14. Federacija BiH, drugi entitet u Bosni i Hercegovini, sastavljena od 10 kantona, od kojih svaki ima svoj ustav i izabrane kantonalne skupštine, također hitno treba usvojiti amandmane na svoj ustav, naročito kada se govori o brisanju ustavnih odredbi o instituciji federalnog ombudsmena, koja više ne postoji nakon što je 2008. godine uspostavljena jedinstvena institucija ombudsmena na državnom nivou.

15. Skupština je neprestano pozivala na duboku reformu Federacije BiH budući da sadašnji sistem nije samo neefikasan, nego je i neodrživ u vrijeme ekonomske i finansijske krize. Stoga, Skupština apelira na vlasti u Federaciji BiH da ozbiljno razmotre 185 prijedloga za ustavnu reformu Federacije BiH koje su dostavili domaći stručnjaci, uključujući i spajanje nekih kantona i ponovno definiranje raspodjele nadležnosti između općinskog, kantonalnog i federalnog nivoa.

16. U svojoj Rezoluciji 1855 (2012.) Skupština je izrazila žaljenje što je nakon izbora održanih 2010. godine bilo potrebno veoma puno vremena kako bi se konstituirala dva doma Parlamentarne skupštine BiH: Predstavnički dom počeo je s radom tek pred kraj maja 2011., a Dom naroda početkom juna 2011. godine. Vlada na državnom nivou formirana je tek u februaru 2012. godine, više od 14 mjeseci nakon izbora.

17. Skupština pozdravlja usvajanje, u februaru 2012. godine, državnog budžeta za 2011. godinu, te zakona o popisu stanovništva i državnoj pomoći, što su bili uslovi iz Sporazuma o Evropskom partnerstvu s Evropskom unijom. Skupština žali što je popis stanovništva još jednom odgođen, ovaj put za oktobar 2013. godine i podsjeća Bosnu i Hercegovinu da je jedina država u regiji, uz Makedoniju, koja nije imala popis stanovništva u 2011. godini.

18. Skupština je ozbiljno zabrinuta stalnom političkom krizom nakon raspada koalicije od šest stranaka na državnom nivou u maju 2012. godine, nakon što je SDA odbila glasati za budžet za 2012. godinu. Ova kriza u svojoj osnovi ima dvije stvari: s jedne strane pokušaj Socijaldemokratske partije (SDP) – uz podršku Saveza za bolju budućnost (SBB) i dvije Hrvatske demokratske zajednice (HDZBiH i HDZ 1990.) – da izbace Stranku demokratske akcije (SDA) i njene saveznike iz vladajuće koalicije na državnom, federalnom i kantonalnom nivou i, s druge strane, odbijanje SDA da se povuče iz vlasti.

19. Skupština primjećuje da su SDP i njegovi partneri u koaliciji na državnom nivou ipak uspjeli smijeniti tri ministra iz vlade na državnom nivou krajem oktobra 2012. godine. SDP, SBB i dva HDZ-a uspjeli su, također, rekonstruirati vlade u četiri kantona i u nekoliko gradova. Međutim, do danas ove stranke nisu uspjele rekonstruirati vladu na federalnom nivou, bez obzira što imaju značajnu većinu u Federalnom parlamentu, koja je u oba doma izglasala nepovjerenje Vladi sredinom februara 2013. godine. Klub Bošnjaka u kojem dominiraju članovi SDA blokirao je provođenje nepovjerenja pozivajući se na vitalni nacionalni interes u Domu naroda Federalnog parlamenta. Međutim, predmet o vitalnom nacionalnom interesu nije mogao biti riješen jer su nedostajale sudije u federalnom Ustavnom sudu, a sudsko vijeće za ovaj slučaj imenovano je tek krajem jula 2013. godine. Kao rezultat te situacije, Federacija BiH potpuno je paralizirana i ne funkcioniše.

20. Također, Skupština je ozbiljno zabrinuta zbog rastućeg nepoštivanja vladavine prava. Visoki zvaničnici Republike Srpske više puta su napadali ključne državne institucije kao što su: Ustavni sud BiH, Sud BiH, Tužilaštvo BiH, Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH i Centralna izborna komisija BiH. U Federaciji BiH bilo je brojnih slučajeva u kojima su političke vođe i stranke ignorirali ili, u nekim slučajevima, direktno kršili ustavne i zakonske propise i to radi političkog oportuniteta. Još više brine rastući trend po kojem se jednostavno ne provode presude državnog Ustavnog suda.

21. Skupština naročito osuđuje neprovođenje presude Ustavnog suda iz 2010. godine o nekim posebnim odredbama koje se tiču izbornog sistema u Mostaru, gradu koji je podijeljen još od kraja rata. Zbog pravnog vakuuma nastalog neprovođenjem ove presude, u Mostaru nisu mogli biti održani općinski izbori 7. 10. 2012. Tako su mandati članovima Gradskog vijeća istekli u novembru 2012. godine i od tada grad nema budžet niti legalno izabrane zvaničnike. Skupština apelira na političke aktere da okončaju ovu situaciju koja je stanovništvu stvorila mnoge teškoće. Također, Skupština primjećuje s velikom zabrinutošću da još uvijek nije provedena odluka Ustavnog suda iz jula 2012. godine kojom se ukida Zakon Republike Srpske o državnoj imovini i veliko odugovlačenje u državnom parlamentu da se usvoje amandmani na Zakon o 13-cifarskom jedinstvenom matičnom broju građana čime bi se provele odluke Ustavnog suda iz 2011. i s početka 2013. godine. Tako je negdje oko 3 000 djece rođene nakon marta 2013. godine ostalo bez pristupa zdravstvenoj zaštiti ili putnim ispravama.

22. Skupština smatra da trenutna situacija sprečava završetak neophodnih reformi u ključnim oblastima kao što su demokratske institucije, vladavina prava i ljudska prava, te usporava napredak države na putu ka evropskim integracijama. Skupština primjećuje da je od 2006. godine napravljen veoma mali napredak u provođenju nekih ključnih obaveza koje Bosna i Hercegovina ima prema Vijeću Evrope.

23. Kako bi se prekinuo stalni krug blokada i sukobljavanja, Skupština još jednom poziva vlasti Bosne i Hercegovine i ključne političke aktere da preuzmu odgovornost, prekinu opstrukcije i rade konstruktivno na nivou državnih institucija.

24. Skupština će pažljivo pratiti situaciju u Bosni i Hercegovini i registrirat će napredak postignut u provođenju ove i prethodnih rezolucija. Ako se ne postigne napredak o pitanjima navedenim u ovoj rezoluciji prije septembra 2014., Skupština nema druge mogućnosti nego da na oktobarskom zasjedanju 2014. godine raspravlja i razmotri dalje djelovanje u svojim odnosima s Bosnom i Hercegovinom.