



**Preporuka 2025 (2013)<sup>1</sup>**  
13. rujna 2013.

## Funkcioniranje demokratskih institucija u Bosni i Hercegovini

Parlamentarna skupština

1. Parlamentarna skupština podsjeća na to da je, nakon pristupanja ove zemlje u Vijeće Europe 2002. godine, neprestano pozivala na ustavnu reformu u Bosni i Hercegovini, a prvi puta u svojoj rezoluciji o poštivanju obveza i angažmana Bosne i Hercegovine iz 2004. godine, Rezolucija 1383.(2004.) (paragraf 3).
2. Parlamentarna skupština naročito podsjeća na svoju Rezoluciju 1701.(2010) o funkcioniranju demokratskih institucija u Bosni i Hercegovini, u kojoj je pozvala sve političke čimbenike da prije prije općih izbora 2010. godine započnu konstruktivan dijalog o konkretnim prijedlozima ustavnih amandmana, s ciljem usvajanja sveobuhvatnog paketa reformi kojim bi se, prije svega, ukinula ustavna zabrana prema pripadnicima tzv. ostalih - to su pripadnici nacionalnih manjina ili osobe koje se ne žele izjasniti 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 Europski sud za ljudska prava u svojoj presudi od 22. prosinca 2009. godine u predmetu *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine*.
3. Također, Skupština podsjeća i na svoju Rezoluciju 1725.(2010) o hitnoj potrebi za ustavnom reformom u Bosni i Hercegovini, u kojoj je izrazila ozbiljnu zabrinutost zbog neusvajanja potrebnih amandmana na Ustav i Izborni zakon BiH prije izbora iz 2010. godine. Iako su, općenito, ovi izbori bili slobodni i poštjeni, oni su ipak održani na osnovi ustavnopravnog okvira kojim se povređuje Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava (ETS No. 5) i njezini protokoli. To utječe na demokratski legitimitet članova Predsjedništva i parlamentaraca izabranih prema sustavu 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 na to da je presuda u predmetu *Sejdić i Finci protiv BiH* pravno obvezujuća i mora biti provedena. Skupština je također upozorila Bosnu i Hercegovinu da, ako potrebni amandmani ne budu usvojeni u odgovarajuće vrijeme prije idućih izbora planiranih za 2014. godinu, daljnje članstvo ove zemlje u Vijeću Europe moglo bi 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 Daytonskim ustavom, to je korak prema modernoj, europski usklađenoj i funkcionalnoj demokratskoj državi u kojoj svaki građanin, bez obzira na svoju etničku pripadnost, uživa ista prava i slobode. Skupština smatra da su naročito restriktivna pravila o kvorumu, pretjerana primjena entitetskog glasovanja (dvostruka kvalificirana većina potrebna za donošenje svih odluka u parlamentu) i nejasna definicija tzv. vitalnog nacionalnog interesa – umjesto sprječavanja preglasavanja bilo koje etničke skupine vođenjem dijaloga i traženjem kompromisa – sustavno zlorabljani i sada kočje sve procese donošenja odluka.
6. Skupština veoma žali što vlasti nisu poduzele nikakve vjerodostojne napore kako bi se prije izbora održanih 2010. godine ili nakon njih uspostavio ozbiljan institucionaliziran proces koji bi služio za pripremu

<sup>1</sup> *Rasprava u Skupštini* 2. listopada 2013. (33. zasjedanje) (vidjeti Dok. 13300, izvješće Odbora za poštivanje obveza i angažmana država članica Vijeća Europe (Odbor za monitoring), izvjestitelji gđa Woldseth i g. Vareikis). *Skupština je usvojila tekst* 2. listopada 2013. (33. zasjedanje).

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

7. U vezi s tim, Skupština podsjeća vlasti Bosne i Hercegovine da neprovođenjem presude u predmetu *Sejdić i Finci* država nije samo propustila ispuniti svoje obveze i angažmane koje ima prema Vijeću Europe nego time sprječava i stupanje na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sklopljenog s Europskom unijom 2008. godine, te ne može podnijeti zahtjev za kandidatski status u Europskoj uniji sve dok ne provede ovu presudu. Dok druge zemlje iz regije napreduju, Bosna i Hercegovina sve više i više zaostaje.

8. Stoga Skupština veoma želi što politički čelnici nisu ispoštovali Mapu puta dogovorenu s Europskom unijom 27. lipnja 2012. godine, u sklopu dijaloga na visokoj razini o procesu pristupanja Europskoj uniji, kojom su se vlasti obvezale na podnošenje amandmana na ustav u parlamentarnu proceduru prije 31. kolovoza 2012. godine i izmjenu Ustava BiH do studenoga 2012. godine.

9. Demokratski izabrane institucije, kao što su Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine ili tročlano Predsjedništvo, ne trebaju dobivati naredbe od čelnika političkih stranaka nego trebaju raditi prema četverogodišnjem mandatu koji su dobili od birača. Skupština smatra da prijeko potrebne amandmane na ustav ne trebaju dogovarati iza zatvorenih vrata uglavnom neizabrane političke vođe nego ih treba staviti u parlamentarnu proceduru i glasovati o njima. Stoga Skupština žali što tri amandmana na ustav koja su podnesena parlamentu u kolovozu 2012. godine, premda su međusobno oprečna, još uvijek nisu stavljena na glasovanje.

10. Skupština podsjeća vlasti Bosne i Hercegovine da, prema standardima Vijeća Europe, naročito onima koje je uspostavila Europska komisija za demokraciju putem prava (Venecijanska komisija), izborni sustav ne treba mijenjati jednu godinu prije sljedećih izbora, kako bi se omogućilo izbornoj administraciji da se snađe s usvojenim izmjenama. Stoga je od suštinske važnosti pravovremeno usvojiti amandmane na ustav prijeko potrebne za provođenje presude u predmetu *Sejdić i Finci* i odgovarajuće izmjene Izbornog zakona prije idućih izbora u listopadu 2014. godine za Predsjedništvo Bosne i Hercegovine, Parlamentarnu skupštinu Bosne i Hercegovine i kantonalne skupštine u Federaciji.

11. Skupština više neće tolerirati održavanje još jednih izbora u suprotnosti s presudom u predmetu *Sejdić i Finci*. Skupština ohrabruje sve političke čimbenike u Bosni i Hercegovini da učine sve što je u njihovoj moći kako bi država, kao članica Vijeća Europe, ispunila zahtjeve iz presude u predmetu *Sejdić i Finci* do kraja 2013. godine.

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

13. Najzad, Skupština podsjeća da je ustavna reforma potrebna za funkcioniranje države, ali je također nužna za provođenje ustavne reforme i na entitetskoj razini. Stoga Skupština poziva Republiku Srpsku da ponovno pokrene proceduru povodom amandmana na ustav koji nisu usvojeni u travnju 2012. godine zbog protivljenja Kluba Bošnjaka u Vijeću naroda RS-a. Naprimjer, neprihvatljivo je što se Ustavom RS-a još uvijek predviđa smrtna kazna.

14. Federacija, drugi entitet u Bosni i Hercegovini, sastavljena od 10 kantona, od kojih svaki ima svoj ustav i izabrane kantonalne skupštine, također treba hitno usvojiti amandmane na svoj ustav, naročito kada je riječ o brisanju ustavnih odredaba o instituciji federalnog ombudsmana, koja više ne postoji nakon uspostave jedinstvene institucije ombudsmana na državnoj razini 2008. godine.

15. Skupština je neprestano pozivala na duboku reformu Federacije, budući da sadašnji sustav nije samo neučinkovit nego i neodrživ u vrijeme gospodarske i financijske krize. Stoga Skupština apelira na vlasti Federacije da ozbiljno razmotre 185 prijedloga za ustavnu reformu Federacije koje su dostavili domaći stručnjaci, uključujući i spajanje nekih kantona i ponovno utvrđivanje podjele nadležnosti između općinske, kantonalne i federalne razine.

16. U svojoj Rezoluciji 1855. (2012) Skupština je izrazila duboko žaljenje što je nakon izbora održanih 2010. godine trebalo veoma mnogo vremena za konstituiranje dvaju domova Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine: Zastupnički dom počeo je s radom tek pred kraj svibnja 2011. godine, a Dom naroda početkom lipnja 2011. godine. Vlada na državnoj razini formirana je tek u veljači 2012. godine, više od 14 mjeseci nakon izbora.

17. Skupština pozdravlja to što je u veljači 2012. godine usvojen državni proračun za 2011. godinu, te zakoni o popisu stanovništva i državnoj potpori, što su bili uvjeti iz Sporazuma o Europskom partnerstvu s

Europskom unijom. Skupština žali što je popis stanovništva još jednom odgođen, ovaj put za listopad 2013. godine, i podsjeća Bosnu i Hercegovinu da je jedina zemlja u regiji, uz Makedoniju, koja nije provela popis stanovništva u 2011. godini.

18. Skupština je ozbiljno zabrinuta stalnom političkom krizom nakon raspada koalicije šest stranaka na državnoj razini u svibnju 2012. godine, nakon što je SDA odbila glasovati za proračun 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 (HDZ BiH i HDZ 1990.) – da izbace Stranku demokratske akcije (SDA) i njezine saveznike iz vladajuće koalicije na državnoj, federalnoj i kantonalnoj razini, te s druge strane odbijanje SDA da se povuče iz vlasti.

19. Skupština primjećuje da su SDP i njegovi partneri u koaliciji na državnoj razini ipak uspjeli smijeniti tri ministra iz vlade na državnoj razini krajem listopada 2012. godine. SDP, SBB i dva HDZ-a također su uspjeli rekonstruirati vlade u četiri kantona i u nekoliko gradova. Međutim, do danas ove stranke nisu uspjele rekonstruirati vladu na federalnoj razini, bez obzira na to što imaju znatnu većinu u Parlamentu Federacije BiH, gdje je u oba doma izglasovano nepovjerenje Vladi sredinom veljače 2013. godine. Klub Bošnjaka, u kojem dominiraju članovi iz SDA, blokirao je provođenje odluke o nepovjerenju pozivajući se na vitalni nacionalni interes (VNI) u Domu naroda Parlamenta Federacije BiH. Međutim, predmet u vezi s vitalnim nacionalnim interesom nije mogao biti riješen, jer su nedostajali suci u Ustavnom sudu FBiH, a sudsko vijeće za ovaj slučaj imenovano je tek krajem srpnja 2013. godine. Kao rezultat toga, Federacija je potpuno paralizirana i ne funkcionira.

20. Također, Skupština je ozbiljno zabrinuta rastućim nepoštivanjem vladavine prava. Visoki dužnosnici Republike Srpske više su puta napadali ključne državne institucije kao što su Ustavni sud BiH, Sud i Tužiteljstvo BiH, Visoko sudbeno i tužiteljsko vijeće BiH i Središnje izborno povjerenstvo BiH. U Federaciji je bilo brojnih slučajeva u kojima su politički čelnici i stranke ignorirali ili, u nekim slučajevima, izravno kršili ustavne i zakonske propise, i to zbog političkog oportuniteta. Još više brine rastući trend prema kojemu se jednostavno ne provode presude Ustavnog suda BiH.

21. Skupština naročito osuđuje neprovođenje presude Ustavnog suda iz 2010. godine o nekim posebnim odredbama koje se tiču izbornog sustava u Mostaru, gradu podijeljenom još od svršetka rata. Zbog pravnog vakuuma nastalog neprovođenjem ove presude, u Mostaru nisu mogli biti održani općinski izbori 7. listopada 2012. godine. Tako su mandati članovima Gradskog vijeća istekli u studenom 2012. godine i od tada grad nema proračun niti legalno izabrane dužnosnike. Skupština apelira na političke čimbenike da okončaju ovu situaciju koja je prouzročila mnoge poteškoće stanovništvu. Također, Skupština primjećuje s velikom zabrinutošću da još uvijek nije provedena odluka Ustavnog suda iz srpnja 2012. godine kojom se ukida Zakon Republike Srpske o državnoj imovini i veliko odugovlačenje u državnom parlamentu da usvoji amandmane na zakon o 13-znamenkastom jedinstvenom matičnom broju građana, čime bi bile ispunjene odluke Ustavnog suda iz 2011. i s početka 2013. godine. Tako je negdje oko 3 000 djece rođene nakon ožujka 2013. godine ostalo bez pristupa zdravstvenoj njezi ili putnim ispravama.

22. Skupština smatra da sadašnje stanje sprječava završetak potrebnih reformi u bitnim područjima kao što su demokratske institucije, vladavina prava i ljudska prava, te usporava napredak zemlje na putu k europskim integracijama. Skupština primjećuje da je od 2006. godine postignut veoma mali napredak u provedbi nekih ključnih obveza koje Bosna i Hercegovina ima prema Vijeću Europe.

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

24. Skupština će pažljivo pratiti prilike u Bosni i Hercegovini i bilježiti će napredak postignut u provođenju ove i prethodnih rezolucija. Ako se ne postigne napredak u pitanjima navedenim u ovoj Rezoluciji prije rujna 2014. godine, Skupština nema druge mogućnosti nego na listopadskom zasjedanju 2014. godine raspraviti i razmotriti daljnje djelovanje u svojim odnosima s Bosnom i Hercegovinom.