

DOI 10.51558/2490-3647.2024.9.1.599

UDK 341.1:341.24

Primljeno: 12. 03. 2024.

Pregledni rad

Review paper

Nedžma Džananović

UTJECAJ ČLANSTAVA U MEĐUNARODNIM ORGANIZACIJAMA NA RAZVOJ UNUTRAŠNJIH I VANJSKOPOLITIČKIH KAPACITETA BOSNE I HERCEGOVINE: ČLANSTVO U VIJEĆU EUROPE

Članstvo BiH u Vijeću Europe, u širem teorijskom smislu, primjer je pomalo zanemarenog aspekta u odnosima između država i međunarodnih organizacija – efekata koji međunarodna članstva s pratećim pravima i obavezama imaju na postizanje unutarnjeg političkog konsenzusa i izgradnju dodatnih kapaciteta države, što je posebno značajno za male, ranjive i visoko decentralizirane države, poput Bosne i Hercegovine. Iako koncept članstva nije ni zahtjevan ni ekskluzivan poput europskog, BiH je vodila žestoku diplomatsku i političku borbu za ovo članstvo – ispunjavanjem pretprijetnih uvjeta (usvajanje Izbornog zakona BiH) i intenzivnim diplomatskim lobiranjem, te uz obavezu ispunjavanja čitavog niza postprijetnih uvjeta. Više od dvije decenije članstva donijelo je primjere izgradnje dodatnih državnih kapaciteta – imperativ ustavnih promjena, nadogradnju pravosudne i diplomatsko-birokratske infrastrukture kroz formiranje interesornih grupa, inovativna institucionalna rješenja, uvođenje novih funkcija ili institucija, projiciranje sopstvenih političkih vrijednosti u kontekst aktuelnih problema i pitanja kojima se međunarodna organizacija i njeno članstvo bave, te otvaranje novih prilika za međunarodne karijere funkcionera, diplomata ili građana BiH.

Ključne riječi: međunarodne organizacije; međunarodna članstva; Bosna i Hercegovina; Vijeće Europe

UVOD

Nešto malo duže od dva vijeka traje novija historija multilateralne diplomatije i međunarodnih organizacija – tačnije od Bečkog kongresa (1814-1815.) i osnivanja Centralne komisije za plovidbu na Rajni (1815.) kao prvog stalnog međuvladinog tijela koje je zajednički osnovalo pet država. Međunarodne vladine organizacije prešle su dalek, put, od prvih, nepolitičkih, tehničkih i mjeriteljskih, čiji je cilj bio osiguravanje intenzivirane međunarodne interakcije tog vremena, preko Lige naroda, do, nešto kasnije i Organizacije Ujedinjenih nacija (OUN). S formiranjem OUN i počinje era međunarodnih odnosa u kojima međunarodne vladine organizacije nastupaju kao, mandatom ograničeni, ali ravnopravni akteri državama u međunarodnim odnosima (Coulombis & Wolfe 1990). Njihov nastanak, razvoj i eskalacija njihovog broja u drugoj polovini XX i sada u XXI vijeku svjedoči o internacionalizaciji svakodnevnog života, globalizaciji, povezanosti i međuovisnosti (Jacobson 1989). Nema države koja istovremeno nije članica brojnih organizacija, i gotovo da nema oblasti u kojoj se države nisu dogovorile o formiranju međunarodne organizacije koja osigurava razmjenu informacija, prostor za razgovor i saradnju, standarde i/ili superviziju (Archer 1989). U skladu s ulogama i stalno novim temama i potrebama, očekivanja od međunarodnih organizacija su nikad veća – da ponovo izgrađuju ratom razorena i podijeljena društva, pomažu zaustavljanju širenja bolesti i virusa, pruže podršku državama u sprečavanju ili prevazilaženju posljedica ekonomskih kriza, presuđuju u međunarodnim konfliktima i/ili ih rješavaju, bore se protiv ekstremnog siromaštva i gladi, upućuju države na zajedničko djelovanje u kontekstu zaštite okoliša, unapređuju slobodu trgovine i njenu etičnost, promoviraju spolnu ravnopravnost, reformiraju pravne sisteme, smanjuju korupciju i bore se protiv terorizma (Gutner 2017: 15).

Politološka, pravna i literatura o međunarodnim odnosima i diplomatiji govori iscrpno i detaljno o međunarodnim vladinim organizacijama, pogotovo kad se radi o odnosu između država članica i organizacije. U tom kontekstu recentna literatura uglavnom govori o aspektima multilateralnog djelovanja koji ograničavaju suverenitet i nadležnost država (Alvarez 2005; Barnett & Duvall 2014; Drosse 2020; Hurd 2014; Jacobson 1989) ili pitanje državnog suvereniteta stavljaju u širi kontekst globalizacije (Barkin 2015).

Nerijetko se gubi iz vida aspekt dvosmjernosti odnosa – države se pozicioniraju u međunarodnim organizacijama čije su članice i koriste prava i obaveze koje proizlaze iz članstva za ostvarenje svojih vanjskopolitičkih ciljeva, te, simultano, doprinose realizaciji ciljeva tih organizacija. Pri tom, posebno je važno razumjeti da se ekspanzija utjecaja međunarodnih organizacija odvija kao reimaginacija savremenih

država u skladu sa zapadnim modelom država i da je međunarodno pravo glavni instrument tog procesa (Fiti Sinclair 2017: 2). Segment koji međunarodna literatura disproporcionalno zanemaruje je efekat koji članstvo u međunarodnim organizacijama ima na države koje su male, ranjive/ugrožene i one koje usljed decentraliziranog uređenja imaju ograničene ovlasti na državnom nivou (Fiti Sinclair 2017; Insanally 2013), kao i na poticanje pravnih i institucionalnih reformi koje mogu rezultirati razvojem demokratskih institucija i pravne države. Taj posebni ugao gledanja aktuelizira se veoma rijetko, i gotovo uvijek kad se prate potencijalni negativni utjecaji na domaću vladavinu i demokratske procese (Daugirdas 2013).

Bosna i Hercegovina istraživački je posebno relevantna kao studija slučaja na osnovu koje se može pratiti na koje sve načine ispunjavanje međunarodnih obaveza pomaže ili odmaže postizanju unutarnjeg političkog konsenzusa, konsolidiranju vanjskopolitičkih prioriteta i vanjskopolitičkog sadržaja, te izgradnji dodatnih kapaciteta unutar same države. Ovaj članak u središte pažnje stavlja međunarodno članstvo BiH u Vijeću Europe, ostvareno 2002. godine, u dejtonskoj realnosti BiH i post-dejtonskom vanjskopolitičkom kontekstu. Prateći taj konkretan okvir detaljno će biti predstavljeni primjeri izgradnje dodatnih državnih kapaciteta – imperativ ustavnih promjena, nadogradnja pravosudne i diplomatsko-birokratske infrastrukture kroz formiranje interesornih grupa, inovativna institucionalna rješenja, uvođenje novih funkcija ili institucija, projiciranje sopstvenih političkih vrijednosti u kontekst aktuelnih problema i pitanja kojima se međunarodna organizacija i njeno članstvo bave.

Iako se sličan kontekst, pa i pitanja, mogu pratiti i na primjeru članstava BiH u nekim drugim organizacijama, Vijeće Europe posebno je ilustrativan primjer iz više razloga. Prvi je post-dejtonski unutrašnjopolitički kontekst, koji je prethodno spomenut, a posebno će biti elaboriran u nastavku. Drugi proizlazi iz činjenice da se ne radi o članstvu koje se ostvaruje isključivo na osnovu iskazane volje države ili njenim pristupanjem odgovarajućem međunarodnom dokumentu, već o kompleksnijem načinu pristupanja koje podrazumijeva i jasno iskazanu volju države koja želi članstvo, ispunjavanje niza pretpristupnih uvjeta koje propisuje međunarodna organizacija, odgovarajuće preporuke relevantnih organa međunarodne organizacije koji pozitivno ocjenjuju tok ispunjavanja pretpristupnih uvjeta, kao i saglasnost država članica međunarodne organizacije (Droesse 2020: 179). Treći razlog je što Vijeće Europe kako u političkom, tako i međunarodnopravnom smislu, predstavlja stvarnu novinu za BiH, ali i svaku drugu državu sljednicu bivše Jugoslavije, budući da ni bivša zajednička država nije bila članica ove organizacije. S tim u vezi je i četvrti razlog tj. činjenica da Vijeće Europe predstavlja jednu od međunarodnih i evropskih organizacija koje

imaju supranacionalne ingerencije, konkretno u oblasti zaštite ljudskih prava, što, također, predstavlja posebnu novinu.

OSNOVNE PRETPOSTAVKE ZA MEĐUNARODNA ČLANSTVA BiH

Za puno razumijevanje konteksta i efekata članstva BiH u Vijeću Europe potrebno je osvrnuti se na opće pretpostavke za preuzimanje prava i obaveza koja podrazumijevaju međunarodna članstva – strateško vanjskopolitičko usmjerenje, ostvarena međunarodna članstva, te institucionalne i finansijske kapacitete za ostvarivanje prava i obaveza.

Jedno od rijetkih istraživanja vanjskopolitičkog outputa BiH (Hasić & Karabegović 2019), u inače vrlo skromnoj naučnoj i stručnoj literaturi o vanjskoj politici BiH, upravo u dijelu koji se bavi angažmanom BiH na multilateralnom planu (Džananović 2019: 46) identificira faktore koji determiniraju vanjskopolitički angažman BiH u ovom polju. To su, ponajprije, univerzalni trendovi intenziviranja globalizacije i međuovisnosti, koji potiču interesno organiziranje zemalja po regionalnom principu i različite oblike i nivoe integracije (Rana 2011: 40), realni vanjskopolitički kapaciteti kojima BiH, kao jedna od malih, ranjivih i zemalja u razvoju, raspolaže (Thorhallsson & Bailes 2016: 296), ostvarivanje unutarnje kohezije i saglasnosti oko konkretnih vanjskopolitičkih aktivnosti (Todorović 2013: 259), a u nekim slučajevima i nivo ličnog angažmana (Nissen Adler 2016: 93) pojedinih diplomatskih predstavnika BiH u multilateralnim tijelima.

Iako prethodno navedeni okviri ne osiguravaju veliki kapacitet za djelovanje na međunarodnoj sceni, BiH je od stjecanja nezavisnosti ostvarila članstvo u 89 međunarodnih organizacija u rasponu od globalnih, poput OUN do regionalnih tipa Regionalnog vijeća za saradnju (Regional Cooperation Council - RCC) ili Savske komisije.

Gotovo polovina članstava, tačnije njih 40, realizirano je u prvih pet godina nezavisnosti BiH, a shodno ratnim okolnostima i tadašnjim prioritetima ona se odnose uglavnom na globalni međunarodni okvir – Organizaciju Ujedinjenih nacija (OUN) i pripadajuće agencije (UNHCR, UNICEF, UNESCO, UNIDO, WHO). Bosna i Hercegovina se već 1992. godine učlanila i u Organizaciju za sigurnost i saradnju u Evropi (Organization of Security and Cooperation in Europe – OSCE) i regionalnu organizaciju Srednjeevropsku inicijativu Central European Initiative – CEI. Članstva u međunarodnim organizacijama ostvarena u ovom periodu posebno su vrijedno nasljeđe Republike Bosne i Hercegovine, s obzirom na činjenicu da se nakon izbora održanih 1996. vlast konstituirala i vanjska politika počela voditi u skladu s Ustavom

Bosne i Hercegovine (Aneks IV Dejtonskog mirovnog sporazuma) i pripadajućom podjelom nadležnosti u vanjskoj politici¹. Svaka vanjskopolitička odluka, uključujući odluke o članstvima u međunarodnim organizacijama, stavovima, mišljenjima, načinu glasanja i/ili ispunjavanju međunarodnih prava i obaveza koje proizlaze iz članstava u međunarodnim organizacijama, ovise o unutrašnjem konsenzusu tj. slaganju stavova članova tročlanog Predsjedništva BiH. Činjenica da je većina međunarodnih članstava realizirana nakon 1997. godine govori u prilog tome da je Predsjedništvo BiH, suprotno općem dojmu, ipak, ostvarivalo aktivan konsenzus u vanjskopolitičkom odlučivanju.

Međunarodna članstva BiH ostvarena nakon 2000. godine više su regionalno orijentirana. Na to je, pored ostalih faktora iz perioda postratne konsolidacije BiH i re-

¹ Član V tačka 3 Ustava BiH navodi sljedeće nadležnosti Predsjedništva BiH u vanjskoj politici: 1. vođenje vanjske politike; 2. imenovanje ambasadora i drugih predstavnika BiH, od kojih najviše dvije trećine mogu biti izabrani s područja Federacije BiH; 3. predstavljanje BiH u međunarodnim i europskim organizacijama i institucijama i traženje članstva u onim međunarodnim organizacijama u kojima BiH nije član; 4. vođenje pregovora za zaključenje međunarodnih ugovora BiH, otkazivanje, i, uz suglasnost Parlamentarne skupštine BiH, ratificiranje takvih ugovora; 5. koordinacija, prema potrebi, s međunarodnim i nevladinim organizacijama u BiH. Provođenje vanjske politike BiH povjereno je Ministarstvu vanjskih poslova. U nedostatku zakona o vanjskim poslovima koji bi precizirao ovlasti, prava, obaveze i položaj Ministarstva u odnosu na druge institucije, oblast je zasad regulirana Zakonom o ministarstvima i drugim tijelima uprave. Prema članu 8, Ministarstvo vanjskih poslova BiH nadležno je za:

- provedbu utvrđene politike BiH i radi na razvoju međunarodnih odnosa sukladno stajalištima i smjericama Predsjedništva BiH;
- predlaganje za utvrđivanja stajališta o pitanjima od interesa za vanjskopolitičke aktivnosti i međunarodni položaj BiH;
- zastupanje BiH u diplomatskim odnosima prema drugim državama, međunarodnim organizacijama i na međunarodnim konferencijama te za neposrednu komunikaciju s diplomatskim predstavništvima i predstavništvima drugih država međunarodnih organizacija u BiH i obavljanje stručne poslove u vezi s tim;
- praćenje stanja i razvoj međunarodnih odnosa BiH s drugim državama, međunarodnim organizacijama i drugim subjektima međunarodnoga prava i međunarodnih odnosa i o tome izvješćuje Parlamentarnu skupštinu BiH, Predsjedništvo BiH i Vijeće ministara BiH;
- predlaganje Predsjedništvu BiH glede uspostave ili prekida diplomatskih ili konzularnih odnosa s drugim državama;
- suradnju s međunarodnim organizacijama, predlaganje Predsjedništvu BiH za učlanjenje, odnosno sudjelovanje BiH u radu međunarodnih organizacija;
- organiziranje, usmjeravanje i usklađivanje rada diplomatsko-konzularnih predstavništava BiH u inozemstvu;
- pripremanje i organiziranje međunarodnih posjeta i susreta;
- pripremanje bilateralnih i multilateralnih sporazuma;
- obavljanje poslova u vezi s boravkom i zaštitom prava i interesa državljana BiH na stalnom i privremenom boravku u inozemstvu i domaćih pravnih osoba u inozemstvu;
- praćenje - u suradnji s nadležnim ministarstvima i institucijama - međunarodnih ekonomskih kretanja i odnosa i izvješćuje nadležna tijela o tome, kao i o ekonomskim odnosima BiH s pojedinim zemljama i regijama;
- poticanje, razvijanje i usklađivanje suradnje s iseljeništvom iz BiH;
- pripremu dokumentacije, raščlambu, informacije i druge materijale za potrebe Predsjedništva BiH, Vijeća ministara BiH i drugih tijela nadležnih za provedbu vanjske politike.

giona, utjecala i opredijeljenost Europske unije (EU) za intenzivan angažman u regionu i otvaranje moguće opcije članstva za zemlje Zapadnog Balkana, čime su potaknuti, a kasnije, na izvjestan način i nametnuti (obaveza iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju), procesi ponovnog uspostavljanja veza između zemalja regiona, stvaranje uvjeta za unapređivanje susjedske saradnje i funkcionalno integriranje regiona. U tom periodu BiH će postati članica i/ili osnivač 14 regionalnih organizacija ili inicijativa u različitim oblastima. Njihov broj, očekivano, nije veliki kao u prvim godinama nezavisnosti, ali se, s obzirom na njihov regionalni karakter, radi o organizacijama i inicijativama koje su znatno autentičnije, bliže realnim interesima i kapacitetima, a samim tim predstavljaju i pogodniji teren za efektivno diplomatsko djelovanje.

Teret najvećeg dijela multilateralnih aktivnosti nosi infrastruktura Ministarstva vanjskih poslova BiH (2019: 48), kako samo sjedište u Sarajevu, tako i diplomatska mreža. Ipak, u skladu s tokovima i trendovima u međunarodnim odnosima (Rana 2011: 16), Ministarstvo vanjskih poslova BiH nema monopol nad međunarodnim članstvima i sudjelovanjima u multilateralnim inicijativama, niti je izolirano od dešavanja i trendova u državnoj službi. Članstvo tj. prava i obaveze često podrazumijevaju aktivan odnos drugih državnih institucija, resornih ministarstava ili agencija. U tom smislu, u prethodnom periodu, ostvareni su značajni pomaci u ostvarivanju unutrašnje koordinacije i konsolidacije međunarodnih aktivnosti. Značajan faktor u tome bio je porast broja državnih ministarstava (s originalna tri dejtonska do današnjih 9), te njihovo kadrovsko kapacitiranje u skladu s funkcijama međunarodnog predstavljanja BiH i koordinacije na nivou BiH u pojedinim oblastima². Državne institucije i agencije, danas, samostalno i/ili u koordinaciji s MVP BiH, politički i operativno, odgovaraju za međunarodna članstva u svojim resorima. Razmjena informacija i koordinacija aktivnosti s drugim institucijama čest je izvor problema u fokusiranom, konzistentnom i koherentnom vanjskopolitičkom djelovanju i za administrativno puno bolje kapacitirane države. Iako se ograničen broj resora i relativno mala državna administracija (oko 4.200 državnih službenika) uglavnom navodi kao jedan od nedostataka ukupnog administrativnog kapaciteta BiH, u smislu mikro menadžmenta i uspostavljanja interresorne saradnje i komunikacije, njena je veličina zapravo prednost. Postojeći nivo interresorne koordinacije i mehanizmi ostvarivanja konzistentnosti i koherentnosti pristupa prema vani, MVP BIH smatra zadovoljavajućim, a posebno se ističu kontinuirani mehanizmi saradnje s Ministarstvom vanjske trgovine, Ministarstvom odbrane i Ministarstvom civilnih poslova BiH.

² Ministarstva koja nemaju direktnu nadležnost nad nekim pitanjima, poput obimnog Ministarstva civilnih poslova s 9 različitih sektora, imaju nadležnost međunarodnog predstavljanja BiH u tim oblastima, kao i koordinacijsku ulogu na državnom nivou. www.mcp.gov.ba

Kad je riječ o strateškom fokusu, prva vanjskopolitička strategija BiH sadržana u dokumentu iz 2003. godine „Opći pravci i prioriteti za vođenje vanjske politike“ (Predsjedništvo Bosne i Hercegovine 2003) sasvim sigurno nije bila dovoljno detaljno razrađena da bi ju se smatralo sveobuhvatnom vanjskopolitičkom strategijom (Arapović 2010: 111), ali je dokument, kako navodi Todorović (2013: 259), „nastao u određenom vremenskom tesnacu kad je bilo neophodno da se postigne nekakav napredak u zajedničkom delovanju na spoljnopolitičkoj sceni“. „Opći pravci“ su samim svojim sadržajem jasan dokaz dvosmjernog tj. povratnog djelovanja realiziranih međunarodnih članstava na BiH – vrsta, obim i generalni vanjskopolitički fokus BiH bio bi znatno drugačiji da nije bilo članstava koje je ostvarila Republika Bosna i Hercegovina, te prava i obaveza koja su ona podrazumijevala. Dokument, naime, identificira i potvrđuje značaj koji za BiH ima djelovanje u multilateralnim okvirima, kao i opredjeljenje da se BiH nastavi izražavati upravo kroz multilateralne okvire. Članstva, sama po sebi, čak ni kad se radi o strukturalnim akterima poput EU i NATO-a, ne mogu predstavljati strateške ciljeve, što je jedna od problematičnih postavki „Općih pravaca“. No, vrijeme će pokazati da će upravo njihovo takvo imenovanje poslužiti kao geopolitičko i strateško pozicioniranje BiH u kontekst dominantno zapadnoeuropskih i euroatlantskih struktura nasuprot opredjeljenjima i djelovanju nekih drugih značajnih međunarodnih aktera. Dalje, dokument, vrlo eksplicitno, navodi strateške ciljeve u regionalnom kontekstu (dobrosusjedski odnosi, dugoročna stabilnost, sigurnost, ekonomski prosperitet), ciljana članstva (EU, NATO, Svjetska trgovinska organizacija – WTO), prioritetne angažmane u ostvarenim članstvima (OSCE, CEI, South East European Cooperation Process – SEEC, South European Cooperative Initiative – SECI, Adriatic Ionian Initiative – AII, Danube Cooperation Process – DCP), ali i pitanja od posebnog interesa (regionalna kontrola naoružanja). Obaveze koje proistječu iz zaključenih i prihvaćenih sporazuma i drugih međunarodnih instrumenata, te članstava u međunarodnim organizacijama i asocijacijama, pokazat će se ne samo kao orijentir na nivou principa, već i kao sasvim adekvatan temelj za izgradnju solidne vanjskopolitičke pozicije, te sadržajne i smislene diplomatske prakse. Štaviše, ispunjavanje međunarodnih obaveza proisteklih iz ostvarenih članstava doprinijet će efikasnijem funkcioniranju mehanizama postizanja internih političkih dogovora. U većini država, vanjska politika derivira se iz unutarnjih političkih procesa koji kreiraju sve javne politike, pa i vanjsku. Iako će kompleksan politički sistem i čest izostanak unutarnjeg konsenzusa ostati glavne prepreke konsolidiranom vanjskopolitičkom djelovanju, upravo će prava i obaveze proistekle iz međunarodnih sporazuma i članstava u međunarodnim organizacijama pomoći stvaranju konsenzualnog,

strateški fokusiranog i koordiniranog djelovanja na vanjskom, multilateralnom planu, ali, posebno značajno, i na unutarnjem.

Strategija vanjske politike BiH 2018-2023, sadržajno nešto obimnija u odnosu na dokument iz 2003. godine, ne precizira konkretne ciljeve vanjskopolitičkog djelovanja, već se oni naziru u poglavljima Načela vanjske politike BiH i Stupovi vanjske politike BiH (Vuletić 2018). Ovaj dokument, ipak, na adekvatan način valorizira dosadašnji multilateralni angažman BiH i potvrđuje kontinuitet na tom planu: „... (BiH) treba da djeluje u skladu s obavezama koje proističu iz zaključenih i prihvaćenih sporazuma i drugih međunarodnih instrumenata, te članstava u međunarodnim organizacijama i asocijacijama“ (Predsjedništvo Bosne i Hercegovine 2018: 3). To je izuzetno značajan momenat ne samo u vanjskopolitičkom smislu, već i u smislu anticipiranja i prihvatanja obaveza i promjena koje međunarodna članstva mogu izazvati na unutarnjem planu. Države, općenito, u kontekstu međunarodnih članstava, prave dva značajna izbora – kada ulaze u članstvo tj. kada ga prihvataju, te kada biraju da li će, i na unutarnjem i na vanjskom planu, slijediti pravila i zahtjeve organizacije (Hurd 2014: 9). Kontinuirano strateško opredjeljenje za poštovanje obaveza koje proizlaze iz međunarodnih članstava koja najnovija Strategija afirmira, podrazumijeva jasnu političku obavezu za prihvatanje pravila i odluka tih međunarodnih organizacija koje se mogu odnositi i na unutarnje politike.

Važno je istaknuti i spremnost BiH na ispunjavanje finansijskih obaveza koje proizlaze iz međunarodnih članstava, jer je to jedan od osnovnih kvalifikativa država članica u svakoj međunarodnoj organizaciji. Zakon o budžetu tj. akt Parlamentarne skupštine kojim se godišnje utvrđuje plan finansijskih aktivnosti budžetskih korisnika, podrazumijeva i budžet institucija i međunarodnih obaveza BiH, što omogućava glatko ispunjavanje svih finansijskih obaveza koje proizlaze iz članstava u pojedinim međunarodnim organizacijama. Uredno finansiranje tih obaveza, tj. plaćanje članarina u međunarodnim organizacijama, osnovna je pretpostavka mogućnosti ravnopravnog participiranja u oblikovanju, odlučivanju i implementaciji odluka unutar jedne međunarodne organizacije. Finansijske obaveze, na drugoj strani, povremeno se aktualiziraju od strane parlamentaraca³ i medija⁴, no prevladava opći stav da su članstva

³ Poslaničko pitanje Saše Magazinovića iz septembra 2017. godine jedan je od takvih primjera. Njegovo pitanje se odnosilo na iznose koji se plaćaju za pojedinačne članarine, kao i procjenu benefita članstva. U odgovoru koje je dostavilo Vijeće ministara BiH, uz pojedinačne iznose članarina uplaćenih za 2017. godinu, stoji da je analiza svrsishodnosti članstava provedena u periodu 2014-15., te da je „zajednički stav ministarstava i institucija da su članstva u međunarodnim organizacijama više nego opravdana, da su od izuzetne važnosti za svaku pojedinu instituciju, da je korist koja se ostvaruje od članstva višestruka, te da zbog toga ne treba dovoditi u pitanje plaćanje kontribucija“ – Odgovor Vijeća ministara na poslaničko pitanje Saše Magazinovića od 28. 12. 2017. godine.

opravdana, a da benefiti višestruko nadilaze inicijalne troškove članarina.

ČLANSTVO BIH U VIJEĆU EUROPE

Vijeće Europe sa svojih 47 članica druga je najveća europska organizacija poslije OSCE-a i predstavlja značajan forum za razmjenu mišljenja i promociju demokratije, vladavine prava, poštovanja ljudskih prava, ali i čitavog niza društvenih pitanja relevantnih za kontinentalni kontekst. BiH je aplicirala za članstvo u Vijeću Europe još za vrijeme rata, u aprilu 1995. godine. Vijeće Europe otvorilo je Ured Sekretarijata Vijeća Europe u Sarajevu već u aprilu 1996. godine, kako bi organizacija mogla preuzeti svoje obaveze prema Aneksu 6 (Sporazum o ljudskim pravima) Dejtonskog mirovnog sporazuma. Mandat Vijeća Europe podrazumijevao je pomoć pri uspostavljanju Komisije za ljudska prava BiH, Ombudsmana za ljudska prave, te imenovanje stranih sudija u skladu s Aneksima 4. i 7. Dejtonskog sporazuma⁵. Ured je, također, uz ostale zadatke iz domena misije međunarodne vladine organizacije u nekoj državi, sudjelovao u pripremama BiH za ispunjavanje uvjeta za punopravno članstvo u organizaciji.

Iako koncept članstva nije ni zahtjevan ni ekskluzivan poput eurounijskog, BiH je vodila žestoku diplomatsku i političku borbu za ovo članstvo – ispunjavanjem pretpostupnih uvjeta (usvajanje Izbornog zakona BiH) i intenzivnim diplomatskim lobiranjem, te uz obavezu ispunjavanja čitavog niza postprijemnih uvjeta. Sam prijem u članstvo bio je osporavan s više različitih pozicija – od primjedbi za tužbu protiv SR Jugoslavije pred Međunarodnim sudom pravde (International Court of Justice – ICJ), zahtjeva da BiH čeka istovremeni prijem sa, tada još uvijek Saveznom Republikom Jugoslavijom, do insistiranja na odgovornosti bh. vlasti za hapšenje ratnih zločinaca Radovana Karadžića i Ratka Mladića⁶. Političke grupacije, organizirane slično kao i u Europskom parlamentu, bile su vrlo suzdržane prema prijemu BiH u članstvo i pune kritika na račun „dejtonskog političkog sistema“. Intenzivna diplomatska kampanja u kojoj se posebno istaknuo tadašnji ambasador BiH pri Vijeću Europe Igor Gaon, pridobila je najprije manje kritične zemlje – Hrvatsku, Sloveniju, Grčku, Tursku i

⁴ <https://www.vecernji.ba/vijesti/clanarine-u-razlicitim-organizacijama-izvlace-milijune-iz-bih-1105960>

⁵ Aktuelni i ultimativni zahtjevi Saveza nezavisnih socijaldemokrata (SNSD) i Hrvatske demokratske zajednice BiH (HDZ BiH) za „odlaskom stranih sudija“ iz Ustavnog suda BiH, nisu dio međunarodnih normi i standarda na kojima međunarodna zajednica insistira. Naprotiv, to je pokušaj naknadne reinterpretacije DMS i direktna prijetnja dejtonskom političkom poretku.

⁶ Radovan Karadžić je uhapšen nakon 13 godina bježanja 21. jula 2008. godine u Beogradu, a Ratko Mladić tri godine kasnije – 26. maja 2011. u Lazarevu, Srbija. SR Jugoslavija je u Vijeće Europe primljena godinu dana nakon BiH, u aprilu 2003. godine.

Rusiju. Ključnim se smatralo zadobijanje britanske podrške, koja je onda otvorila vrata za podršku i drugih zapadnoeuropskih članica (Suljagić 2002). Nakon obraćanja političkog izvjestioca Laszla Surjana i pravne izvjestiteljice Anneli Jaatenmaki na plenarnoj sjednici Parlamentarne skupštine Vijeće Europe održane 22. januara 2002., koji su preporučili prijem BiH, prevladala je logika da je na političko stanje u zemlji lakše utjecati mehanizmima članstva, te je ishod glasanja u Parlamentarnoj skupštini VE (PSVE) bio uvjerljiv – 105 glasova ZA, sa samo 1 glasom PROTIV⁷. Prijem je formaliziran odlukom Komiteta ministara u aprilu iste godine, pa je BiH tada postala 44 članica organizacije. Kao punopravna članica BiH dobila je stolicu za svog ministra vanjskih poslova tj. stalnog predstavnika u Komitetu ministara⁸. Delegacija Parlamentarne skupštine BiH od 5 članova punopravno sudjelovanje u pokretanju inicijativa, izradi izvještaja i oblikovanju rada PSVE⁹. Europski sud za ljudska prava (European Court of Human Rights – ECHR) dobio je i sudiju iz BiH¹⁰, a građani BiH pravo pristupa Sudu. BiH je pristupila i Kongresu lokalnih i regionalnih vlasti gdje ima 5 od ukupno 612 članova, te potpisala i ratificirala čitav niz konvencija i parcijalnih sporazuma. Prema podacima Ureda VE u BiH dosad su potpisana 94 sporazuma, od čega je ratificirano njih 91 (Council of Europe 2021: 6).

Za razliku od članstva u UN i preuzimanja međunarodnih sporazuma i konvencija koje je BiH preuzela od bivše Jugoslavije, prihvatanje sporazuma i konvencija iz okrilja Vijeća Europe predstavlja pionirski zahvat BiH i ulazak u normativni okvir u kakvom ni bivša Jugoslavija, ni BiH kao jedna od njenih republika, nisu imale priliku participirati. Europska komisija za demokratiju putem prava, poznatija kao Venecijanska komisija, također, se počela baviti BiH i specifičnostima njenog političkog sistema¹¹.

⁷ Iako je parlamentarna delegacija susjedne Hrvatske podržavala prijem BiH, jedna članica delegacije, HDZ-ova parlamentarka Zdravka Bušić, glasala je protiv. Bušićeva je kasnije, u ime HDZ, bila i članica Europskog parlamenta u periodu 2013-2014. Nakon toga, bila je državna sekretarka u hrvatskom Ministarstvu vanjskih poslova i europskih integracija do polovine 2020. godine kada je izabrana za članicu Hrvatskog sabora iz izborne jedinice XI. XI. izborna jedinica je posebna izborna jedinica za izbor zastupnika koje biraju hrvatski državljani koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj, a Bušićeva je izabrana glasovima hrvatskih državljana koji žive u Bosni i Hercegovini.

⁸ U vrijeme prijema BiH u Vijeće Europe ministar vanjskih poslova bio je prof. dr. Zlatko Lagumdžija. Danas je u ovom tijelu aktuelni ministar Elmedin Konaković.

⁹ Delegaciju u aktuelnom sazivu čine: Saša Magazinović, Snježana Novaković-Bursać, Darijana Filipović, Branislav Borenović i Sabina Čudić, a Parlamentarna skupština BiH je imenovala i 5 njihovih zamjenika.

¹⁰ Prva sutkinja iz BiH (2004-2011) bila je profesorica prava iz Banja Luke Ljiljana Mijović. Trenutno je član ECHR u ime BiH Faris Vehabović. Predsjedništvo BiH u januaru o. g. zatražilo je pokretanje procedure izbora novog sudije.

¹¹ Najnovija intervencija Venecijanske komisije od 16. 03. 2024, postupajući po zahtjevu predsjednice Ustavnog suda BiH Valerije Galić, preporučuje korake koje može poduzeti Ustavni sud BiH kako bi spriječio potpunu paralizu svog rada usljed budućeg penzionisanja sudija i unaprijedio svoj trenutni rad, u okolnostima izostanka troje domaćih sudija. Više na: <https://www.venice.coe.int/webforms/events/?id=3525>

Uz jasnu potvrdu europske perspektive BiH te blizine i privlačnosti daljih integracija, članstvom u Vijeću Europe BiH je dobila najdužu i najdetaljniju listu post-prijemnih uvjeta u historiji ove organizacije, njih 73. Većina obaveza ispunjena je u prve tri godine nakon članstva, dok su one političkog i permanentnog karaktera ostale u monitoringu na dva nivoa – od strane Komiteta ministara Vijeća Evrope – Sekretarijata Vijeća Evrope – u okviru Izvještačke grupe zemalja za demokratsku stabilnost (GR-EDS) i od strane Komiteta za ispunjavanje obaveza zemalja članica (Monitoring komitet) Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope (Council of Europe 2018). Svaki od pretprijemnih i postprijemnih uvjeta, svako imenovanje, podrazumijevalo je konsenzualno odlučivanje unutar same BiH, na različitim nivoima, i u različitim institucijama.

Pravosudni aspekt članstva

Iako je Vijeće Europe imalo značajnu medijatorsku, stručnu i normativnu ulogu u čitavom nizu reformskih procesa u BiH koji su uslijedili po stjecanju punopravnog članstva, poput npr. sudjelovanja u reformi visokog obrazovanja u BiH, pristup Europskom sudu za ljudska prava postat će jedna od najznačajnijih beneficija za građane BiH, ali i jedan od najznačajnijih mehanizama testiranja spremnosti BiH, i u političkom i u pravnom smislu, za ispunjavanje međunarodnopravnih obaveza. I dok je strah stručne i političke javnosti tada bio da će najveći problem u implementaciji presuda Suda u Strasbourgu biti značajna finansijska sredstva, pogotovo u smislu isplate odšteta oštećenim, najvećim problemom, u kontekstu implementacije presuda, pokazat će se unutarnja politika.

U periodu od 2004. godine, kad su krenule prve aplikacije prema ECHR iz BiH do 2020., ECHR je donio 118 presuda i 86 odluka u slučajevima iz BiH (Department for the Execution of Judgements of the European Court of Human Rights 2020). Samo u 2019. godini bilo je 1,037 aplikacija iz BiH, a donijeta je 21 presuda koja je utvrdila kršenje Europske konvencije o ljudskim pravima. U 2023. godini Sud je razmatrao 328 aplikacija iz BiH, 326 je odbačeno, a u dvjema donesenim presudama utvrđeno je bar po jedno kršenje odredbi ECHR¹². Među najveće uspjehe u kontekstu BiH i doprinosa unutarnjim reformama Ured za izvršavanje presuda Europskog suda za

¹² Za integralne i ažurirane podatke o aplikacijama i sudskim procesima pogledati na http://www.echr.coe.int/Documents/CP_Bosnia_and_Herzegovina_ENG.pdf

ljudska prava ubraja: jačanje prava na slobodu i sigurnost [slučajevi: Tokić i ostali (12455/04+), Hadžić i Suljić (39446/06+), Al Hamdani (31098/10)]; omogućavanje boljeg funkcioniranja pravosuđa [slučaj: Avdić (28357/11)]; sprečavanje kažnjavanja mimo postojećeg zakona (Maktouf i Damjanović (2312/08)]; zaštitu principa *Ne bis in idem* [slučaj Muslija (32042/11)]; zaštitu imovinskih prava [slučajevi: Suljagić (27912/02), Karanović (39462/03), Čolić i ostali (1218/07+), Momić i ostali (1441/07+)]; te zaštitu tj. omogućavanje uživanja izbornih prava [slučaj Baralija (30100/18)] (*Bosnia and Herzegovina. Execution of the European Court of Human Rights' Judgements. Main Achievements in Member States, 2024*)

Implementacija presuda podrazumijevala je znatno više od osiguravanja novca za odštete. Kao članica VE, potpisnica Europske konvencije o ljudskim pravima i strana pred ECHR, BiH je morala uspostaviti sistem zastupanja i razviti mehanizam implementacije presuda. Do 2006. godine BiH i nije imala zastupnika tj. agenta pred ECHR, pa se komunikacija s BiH odvijala preko Ureda pravobranioaca BiH.

Zadaci postavljeni pred prvu agenticu BiH pred ECHR koja je imenovana polovinom 2006. godine, Moniku Mijić, bili su veoma složeni – uz pionirski rad u zastupanja Vijeća ministara BiH pred ECHR i osiguranja komunikacije između dva tijela, agentica je bila zadužena i za brigu o izvršenju presuda ECHR u BiH. To je predstavljalo posebnu poteškoću obzirom na složen politički i pravosudni sistem u BiH, koji ne poznaje klasičnu hijerarhiju i subordinaciju. Rad s domaćim tijelima za koja je utvrđeno da su povrijedila neka od prava koja štiti Konvencija i tijelima nadležnim za provođenje presuda bio je izuzetno zahtjevan i zbog činjenice da je i Europska konvencija i mogućnost pristupa ECHR bila potpuna novina za BiH, jer ni bivša Jugoslavija nije bila ni članica VE ni potpisnica Konvencije. Ured agenta osnovan pri državnom Ministarstvu za ljudska prava i izbjeglice je, tako, bio dodatno angažiran u aktivnostima informiranja i organizacije primarne edukacije različitih pravosudnih organa u BiH o ovom novom normativnom okviru, te je dao poseban doprinos u podizanju nivoa ukupnih kapaciteta i kvaliteta pravosudnih institucija u BiH. Djelujući u ovom pravcu Ured agenta je osigurao da se i presude koje je BiH „izgubila“ pred ECHR tj. u kojima je utvrđeno kršenje prava koje štiti Konvencija ne tumače kao „poraz“ BiH, već kao jedan od načina na koji se pravni i pravosudni sistem u BiH može učiniti boljim i odgovornijim u ovom segmentu. Agentica je, u sklopu svoje nadležnosti za implementiranje presuda pred domaćim organima dobila i obavezu i pravo davanja inicijative Vijeću ministara ili drugom nadležnom organu za usklađivanje propisa za koje je povodom određenih slučajeva koji su razmatrani pred ECHR utvrđeno da nisu u skladu s Konvencijom. To je

samo po sebi primjer nadogradnje postojećeg sistema i značajna mogućnost za dalji institucionalni razvoj BiH.

Angažman Ureda agenta BiH pred ECHR direktno je doprinio i neočekivano povoljnom sudskom epilogu velikog regionalnog spora oko štednje u slovenačkoj Ljubljanskoj banci 2014. godine, na osnovu kojeg i štediše iz BiH i drugih zemalja regiona sada mogu naplatiti svoja potraživanja od Ljubljanske banke. Tek je ovom presudom oborena slovenska pozicija da i štednja Ljubljanske banke ulazi u sukcesiju imovine bivše Jugoslavije. Iako je u sličnoj tužbi povodom Ljubljanske štednje ECHR deset godina ranije propustio utvrditi odgovornost Slovenije, u slučaju „Ališić and Others v. Bosnia and Herzegovina, Croatia, Serbia, Slovenia and the former Yugoslav Republic of Macedonia” utvrđena je odgovornost Slovenije i obaveza isplate novca štedišama iz BiH i drugih zemalja.

Institucionalni i pravosudni uspjesi koje je BiH ostvarila na unutarnjem planu zahvaljujući članstvu u VE malo su poznati javnosti, a ni politika ih dovoljno ne ističe. Naime, prvih deset godina članstva obilježeno je značajnim presudama u tzv. strukturalnim oblastima koje su omogućile implementaciju i u drugim slučajevima – povrat imovine, stanarska prava, prava na penziju interno raseljenih, plaćanje ratne odštete, efikasnost pravosuđa, retroaktivna primjena zakona i sl. BiH je zahvaljujući uspostavi i radu Ureda agenta, ali i saradnji svih relevantnih vlasti na političkom i pravosudnom nivou, uspješno provela najveći dio donesenih presuda.

I u domaćoj i u međunarodnoj javnosti ovi su uspjesi zasjenjeni izuzetkom koji se odnosi na tzv. Sejdić-Finci grupu¹³ presuda koje se odnose na diskriminaciju po osnovu etničke pripadnosti pri uživanju punog biračkog prava. BiH je u obavezi da presude primjeni promjenom Izbornog zakona koji bi eliminirao diskriminaciju, na osnovu etničke pripadnosti, ali politički dogovor oko novog izbornog zakonodavstva nije postignut ni skoro 15 godina nakon donošenja prve presude (Committee of Ministers of the Council of Europe 2023b). Nepostizanje dogovora je izazvalo i višegodišnji zastoj i u drugom europskom integracijskom procesu – onom prema EU u kojem je implementacija presude Sejdić-Finci postala značajan pokazatelj ispunjavanja političkih i pravnih/međunarodnopravnih uvjeta za članstvo te jedan od uvjeta za stjecanje statusa kandidata za članstvo u EU (European Commission 2019)¹⁴.

Iako nesprovođenje presude nastavlja diskriminaciju i ograničava politička prava građana BiH, te kompromitira poziciju BiH kao članice VE i njen kapacitet za ispu-

¹³ Sejdić-Finci grupa presuda uključuje i presude u slučajevima Pilav v. BiH, Zornić v. BiH i Pudarić v. BiH, koje se, također, tiču diskriminacije u biračkim pravima.

¹⁴ Bosni i Hercegovini status kandidata za članstvo dodijeljen je u decembru 2022. godine i bez implementacije ovih presuda. Riječ je o značajnom geopolitičkom zaokretu same EU nakon agresije Rusije na Ukrajinu

njavanje međunarodnopravnih obaveza, ponašanje BiH u VE nije bez presedana. BiH nije jedina država koju je Komitet ministara prozivao i proziva za nesprovođenje presuda (Committee of Ministers of the Council of Europe 2023a). Također, ne može se reći ni da politika u BiH ignorira ovo pitanje i da ga dugoročno nema namjeru riješiti, jer svi konkretni pokušaji i različite političke ideje oko reforme dejtonskog ustava polaze od potrebe implementacije ovih presuda.

Politički i diplomatski aspekti članstva

Prva decenija članstva BiH u VE protekla je u znaku ispunjavanja post-prijemnih obaveza i neimplementacije presuda iz Sejdić-Finci grupe. S obzirom na to da se vlasti u BiH četiri i po godine nisu mogli dogovoriti o implementaciji presude, PSVE je u oktobru 2013. donijela preporuku kojom Bosni i Hercegovini ostavlja rok od godinu dana, odnosno do oktobra 2014. da provede presudu. Rok nije ispoštovan jer su pokušaji političkih dogovora propali već početkom 2014. godine, pa su opći izbori u oktobru 2014. godine provedeni prema važećim diskriminirajućim odredbama Ustava BiH i Izbornog zakona BiH. BiH se našla suočena s mogućnošću da Komitet Vijeća Evrope za akreditacije i imunitetski status uskrati daljnje učešće u radu PSVE bh. parlamentarnoj delegaciji. Taj je scenarij praktične suspenzije članstva zamalo doveo u pitanje i predsjedavanje Komitetom ministara VE koje je sljedovalo BiH u periodu maj-novembar 2015. godine. Na januarskom zasjedanju PSVE 2015. godine petočlana parlamentarna delegacija BiH (s još pet zamjenika članova), koja je u periodu 2010-2014. funkcionirala s poteškoćama, jer nije imala izabranog šefa delegacije, bila je iznenađujuće jedinstvena u stavu da je suspenzija drastična i konačna sankcija, koja ne pomaže iznalaženju rješenja i ne ostavlja druga sredstva pritiska. Dodatno, bh. parlamentarci su izrazili očekivanja da će ovo pitanje biti riješeno u roku od šest mjeseci nakon održavanja općih izbora (do sredine 2015. godine), navodeći da će politička volja za primjenu presuda iz Sejdić-Finci grupe biti jedan od ključnih kriterija u pregovorima za formiranje buduće vlasti u državnim institucijama.

Unutarnje političke nesuglasice u Predsjedništvu BiH¹⁵ uzrokovale su i višegodišnju blokadu imenovanja predstavnika u stalnim tijelima Vijeća Europe: Europskoj komisiji za demokraciju putem prava (Venecijanska komisija), Europskoj komisiji protiv rasizma i netolerancije (ECRI), Europskom komitetu za sprečavanje mučenja i neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT), Grupi stručnjaka za

¹⁵ O bh. kandidatima odlučuje Predsjedništvo BiH u skladu sa svojim ustavnim ovlaštenjima i prema Odluci o postupku kandidiranja i imenovanja predstavnika BiH u međunarodnim organizacijama i institucijama.

borbu protiv trgovanja ljudima (GRETA), Savjetodavnom komitetu Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina i Komitetu eksperata Evropske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima.

Usprkos kontinuiranim unutrašnjim neslaganjima prvo bh. predsjedavanje Komitetom ministara VE u periodu maj-novembar 2015. kao jedna od najznačajnijih i najzahtjevnijih aktivnosti BiH na međunarodnom planu proteklo je uspješno i na način da je „Bosna i Hercegovina pokazala kako jedna mala zemlja može veoma uspješno da predsjedava jednom velikom i važnom međunarodnom organizacijom“ (Vijeće Evrope – Predsjedavanje Bosne i Hercegovine 2016: 7).

Ambiciozan, ali adekvatan izbor prioriteta predsjedavanja, kao i čitav niz neočekivanih međunarodnih dešavanja (izbjeglička kriza, teroristički napadi...) koja su u tom periodu pogodila Europu i afektirala rad Vijeća Europe, rastegnuli su političke i diplomatsko-administrativne kapacitete BiH do krajnjih granica i polučili uspjeh koji je prepoznat i od organa VE, ali i od samih članica. U svom šestomjesečnom predsjedavanju BiH je odabrala sljedeće prioritete (Vijeće Evrope – Predsjedavanje Bosne i Hercegovine 2016):

- zaštitu i promociju ženskih ljudskih prava s posebnim naglaskom na borbu protiv nasilja nad ženama što se manifestiralo u posebnoj podršci daljoj ratifikaciji i implementaciji Konvencije o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (Istanbulska konvencija. U Sarajevu je organizirana i tematska konferencija pod nazivom „Monitoring i implementacija Istanbulske konvencije – nove sinergije“);
- odnos prema susjednim državama regionima, prvenstveno mediteranskim, što se pokazalo izuzetno značajnim i hrabrim izborom pogotovo u kontekstu izbjegličke krize u Europi, ali i političke krize u Europi izazvane migracijskim valovima, te potrebe za intenziviranjem saradnje i zajedničkom borbom protiv terorizma (teroristički napadi u Tunisu i Francuskoj);
- interkulturalni dijalog koji je shvaćen i interpretiran kao unutrašnja vrijednost bh. društva koju je BiH „podijelila“ s Vijećem Europe, insistirajući na uključivanju religijske dimenzije interkulturalnog dijaloga. Konferencija je, također, održana u Sarajevu;
- Europska kulturna konvencija i aktivnosti VE usmjerene ka pružanju podrške europskom filmu – bh. predsjedavanje vrlo je vješto kombiniralo obilježavanje 60. godišnjice jedne od prvih i najprihvaćenijih Konvencija i jedan od najprepoznatljivijih savremenih kulturnih projekata u BiH – Sarajevo Film Festival. Bh. predsjedavanje organiziralo je i konferenciju u Sarajevu o filmskoj industriji

koja je gotovo vizionarski otvorila značajnu temu diskriminacije žena u ovoj grani umjetnosti. Tzv. „Sarajevska deklaracija“ usvojena na ovoj konferenciji značajan je međunarodni dokument koji skreće pažnju na discrimination and underrepresentation of women u filmskoj industriji u Europi insistirajući na odanosti vrijednosnim opredjeljenjima za ravnopravnost spolova, ali i razvijanju sistema indikatora i praktičnih mjera u kulturnim politikama.

- Ostala pitanja na koja se predsjedavanje osvrnulo su socijalna inkluzija mladih, pogotovo onih iz ugroženih kategorija, pitanja efikasnosti sudske prakse, pravo na obrazovanje i dostupnost vaspitno-obrazovnim procesima, cyber-kriminal, strateški razvoj visokog obrazovanja i standarda kvalifikacija, te promocija kampanje VE protiv govora mržnje.

Osim planiranih prioriteta i aktivnosti bh. predsjedavanje suočilo se i s nizom dešavanja koja su zahtijevala promptnu, delikatnu i odgovornu reakciju. Predsjedavanje je obilježila izbjeglička kriza i njeni prateći elementi – fragmentiranost kontinenta, ksenofobija, nepovjerenje, isključenost, ali i značajne sigurnosne prijetnje u vidu terorističkih napada. Prema općoj ocjeni (Vijeće Evrope - Predsjedavanje Bosne i Hercegovine 2016: 8) jedinstveni doprinos bh. predsjedavanja je u tome što je vrlo hrabro i ambiciozno prepoznalo i potrebe trenutka i, umjesto diplomatskog distanciranja, odabralo da iskoristi svoj kredibilitet i razumijevanje problema u svrhu intenziviranja dijaloga, insistiranja na odbrani zajedničkih vrijednosti i jačanja socijalne kohezije.

Uz to, bh. predsjedavanje je u relevantnim projektima i aktivnostima (obrazovanje, sigurnost) uspjelo dati i novu dimenziju saradnji VE s drugim međunarodnim organizacijama poput EU i OSCE¹⁶. Dobrim ocjenama šestomjesečnog predsjedavanja i izgradnjom imidža kredibilnog diplomatskog aktera unutar same organizacije posebno je doprinio i uspješan angažman BiH u postizanju konsenzusa između EU, Turske i Rusije vezan za potpisivanje Protokola na Konvenciju VE o sprečavanju terorizma, koji se tiče problema stranih terorističkih boraca, a predsjedavanje je intenziviralo i aktivnosti na unutrašnjoj reformi Komiteta ministara i u otklanjanju poteškoća u pregovorima za novi dvogodišnji budžet same organizacije.

Samo predsjedavanje pratio je čitav niz kulturnih, umjetničkih i raznih drugih promotivnih događaja u sklopu same organizacije i grada Strasbourga, koje su inicirane i organizirane od strane MVP BiH, ali vrlo aktivno podržavane od ostalih nivoa vlasti i poslovne zajednice iz BiH. Predsjedavanje je otvorilo priliku i za veću fleksibilnost

¹⁶ U istom periodu je susjedna Srbija predsjedavala OSCE-om.

i inovativnost te je iskorišteno za jačanje potencijala za dugoročnu saradnju relevantnih državnih organa i stake-holdera.

Jedan od ključnih momenata u organizaciji ovog predsjedavanja su i adekvatne pripreme na unutrašnjem planu – Vijeće ministara BiH je u okviru priprema za predsjedavanje formiralo i poseban Interresorni tim koji je okupio predstavnike drugih relevantnih državnih ministarstava, kao i predstavnike nižih nivoa, te uspješno realizirao 17 konferencija/seminara održanih u BiH tokom mandata. Najveći dio tereta, ipak, bio je na brojčano maloj, ali izuzetno agilnoj Stalnoj misiji pri VE u Strazburu koju je tada vodio ambasador Almir Šahović. Tim u misiji je za vrijeme mandata na čelu Komiteta ministara dodatno ojačan sa svega nekoliko volontera-stažista.

U kontekstu posebno intenzivnih i zahtjevnih diplomatskih napora važno je istaknuti i da je u januaru 2018. godine za komesarku za ljudska prava Vijeća Europe izabrana Dunja Mijatović, koja je u aprilu te godine stupila na dužnost. Nakon ranije pomenute višegodišnje blokade imenovanja predstavnika u stalnim tijelima Vijeća Europe, BiH se izborila za jednu od najvažnijih i najviših funkcija u samom Vijeću Europe i široj europskoj institucionalnoj arhitekturi. Na ovu poziciju u historiji Vijeća Europe nikad nije izabrana žena, kao ni pojedinac koji ne dolazi iz države koja nije članica Europske unije. Mijatović je pobijedila u drugom krugu glasanja u PSVE sa 107 prema 103 glasa protiv kandidata Pierre-Yvesa Le Borgna kojeg je kandidirala Francuska.¹⁷ Kandidat Slovenije, Goran Klemenčić povukao je svoju kandidaturu i pozvao na podršku za Mijatović (“Dunja Mijatović novi komesar za ljudska prava u Vijeću Evrope BiH” 2018).

Kao i kod svake kandidature za visoke pozicije u međunarodnim organizacijama, osim što se radi o valorizaciji uspješne karijere kandidatkinje, konkretno u domenu zaštite i promocije ljudskih prava, ovaj izbor važan je primjer promocije BiH kadrova na međunarodnom planu, pa i same države. Uspješan izbor bio bi nemoguć bez izuzetnog angažmana Ministarstva vanjskih poslova BiH, koje je, postupajući po relevantnoj i konsenzualnoj odluci Predsjedništva BiH, putem diplomatsko-konzularnih predstavništava BiH u državama članicama VE vodilo intenzivnu kampanju promocije kandidature i traženja podrške (Ministarstvo vanjskih poslova BiH 2018). Mijatović je izabrana na najvišu međunarodnu funkciju koju je ikada obavljao neko iz Bosne i Hercegovine u bilo kojoj drugoj međunarodnoj organizaciji.

¹⁷ Iako je Francuska moćna politička i diplomatska sila i u drugim međunarodnim organizacijama, u kontekstu Vijeća Europe jedan je od osnivača i domaćin tj. država u kojoj se nalazi sjedište i sva glavna tijela Vijeća Europe.

ZAKLJUČAK

Razmišljanjima i istraživanjima o dinamici odnosa između država i međunarodnih organizacija dominiraju koncepti fokusirani na pitanja suvereniteta i nadležnosti, dok se uglavnom zanemaruje efekat koji članstvo u međunarodnim organizacijama ima na države koje su male, ranjive/ugrožene i one koje usljed decentraliziranog uređenja imaju ograničene ovlasti na državnom nivou. Ovaj članak u središte pažnje je stavio članstvo Bosne i Hercegovine u Vijeću Europe, te istražio neke od načina na koje ispunjavanje međunarodnih obaveza pomaže (ili odmaže) postizanju unutrašnjeg političkog konsenzusa, konsolidiranju vanjskopolitičkih prioriteta i izgradnji dodatnih kapaciteta unutar same države. Slijedeći taj konkretan okvir, predstavljeni su primjeri izgradnje dodatnih državnih kapaciteta – imperativ ustavnih i zakonskih promjena, nadogradnja pravosudne i diplomatsko-birokratske infrastrukture kroz formiranje interresornih grupa, prihvatanje inovativnih i fleksibilnih institucionalnih rješenja, uvođenje novih funkcija ili institucija, projiciranje sopstvenih političkih vrijednosti u kontekst aktuelnih problema i pitanja kojima se međunarodna organizacija i njeno članstvo organizacija bave, te otvaranje novih prilika za međunarodne karijere funkcionera, diplomata ili građana BiH.

Članstvo BiH u VE vrlo je značajno utjecalo na reformske procese u BiH i potvrdilo inicijalni motiv prijema – da je povoljan politički utjecaj znatno lakše ostvariti mehanizmima članstva, nego rigoroznim pretprijetnim uvjetima. Uspješno ispunjavanje velikog broja postprijemnih uvjeta i kontinuiran monitoring ispunjavanja dugoročnih obaveza, kao i praćenje implementacije presuda ECHR predstavljaju vrlo značajne mehanizme međunarodnog članstva koji doprinose procesu izgradnje institucija, jačanju vladavine prava i poštovanju ljudskih prava u zemlji, a prava i obaveze koje proizlaze iz članstva i direktno doprinose izgradnji unutarnjeg konsenzusa i unutarnjih mehanizama i kapaciteta. Ne umanjujući značaj potrebe za otklanjanjem diskriminirajućih ustavnih odredbi na koje ukazuju presude iz grupe Sejdić-Finci, potrebno je adekvatno znati cijeniti i istaknuti uspjeh BiH u uspostavljanju mehanizama implementacije presuda i implementiranju svih drugih presuda, od kojih su neke također bile politički osjetljive, a koje ne ulaze u ustavnu materiju. U smislu razvoja vanjskopolitičkog sadržaja, te diplomatsko-birokratskih kapaciteta, šestomjesečno predsjedavanje Komitetom ministara pokazalo je da, i pored ozbiljnih unutarnjih neslaganja, BiH može biti kompetentan i fokusiran međunarodni akter, s izgrađenom sposobnošću da sopstvene političke vrijednosti i senzibilitete spaja s aktuelnim problemima i pitanjima, prepoznajući i promovirajući i vrijednosti na kojima počiva sama VE.

LITERATURA:

1. Alvarez, José E. (2005), *International Organizations as Law-Makers*, Oxford University Press
2. Arapović, Adis (2010), *Vanjska politika BiH: determinante i perspektive*, Centri civilnih inicijativa, Sarajevo
3. Archer, Clive (1989), "Roles of International Organizations", In: *International Relations in the Twentieth Century: A Reader*, Macmillan Education, 221–239.
4. Barkin, J. Samuel (2015), *International Organization: Theories and Institutions*, Springer
5. Barnett, Michael, Raymond Duvall (2014), "International Organizations and the Diffusion of Power", In: *International Organization and Global Governance*, Routledge, 48–59.
6. *Bosnia and Herzegovina. Execution of the European Court of Human Rights' Judgements. Main Achievements in Member States* (2024), Department for the Execution of Judgements of the European Court of Justice. Retrieved February 8, 2024, from <https://www.coe.int/en/web/execution>
7. Committee of Ministers of the Council of Europe (2023a), *Implementing ECHR judgments: Latest decisions from the Committee of Ministers*, Council of Europe Committee of Ministers. <https://www.coe.int/en/web/portal/-/implementing-echr-judgments-latest-decisions-from-the-council-of-europe-s-committee-of-ministers-2>
8. Committee of Ministers of the Council of Europe (2023b), *Interim Resolution CM/ResDH(2023)481 Execution of the judgments of the European Court of Human Rights Sejdić and Finci group against Bosnia and Herzegovina*. Council of Europe Committee of Ministers. https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680ad9976
9. Coulombis, Theodore A., James H. Wolfe (1990), *Introduction to International Relations: Power and Justice* (International Editions), Prentice-Hall
10. Council of Europe (2018), *Documents signed and ratified by BiH*, Council of Europe; www.coe.int/en/web/sarajevo/documents-bih
11. Council of Europe (2021), *Council of Europe Action Plan for Bosnia and Herzegovina 2022-2025*, Council of Europe
12. Daugirdas, Kristina (2013), "Congress Underestimated: The Case of the World Bank", *American Journal of International Law*, 107(3), 517–562.

13. Department for the Execution of Judgements of the European Court of Human Rights (2020), *Country Factsheet - Bosnia and Herzegovina*; <https://rm.coe.int/1680709741>
14. Droege, Gerd (2020), *Membership in International Organizations, Paradigms of Membership Structures, Legal Implications of Membership and the Concept of International Organization*, Springer - Asser Press
15. Dunja Mijatović novi komesar za ljudska prava u Vijeću Evrope BiH (2018, January 24). *Oslobodjenje*; <https://www.oslobodjenje.ba/vijesti/bih/dunja-mijatovic-novi-komesar-za-ljudska-prava-u-vijecu-evrope>
16. Džananović, Nedžma (2019), "BiH's Engagement in Multilateral Fora: Key Foreign Policy Positions Within International Organizations", In: J. Hasić & D. Karabegović (Eds.), *Bosnia and Herzegovina's Foreign Policy Since Independence*, Springer International Publishing, 45–69.
17. European Commission (2019), *Key findings of the Opinion on Bosnia and Herzegovina's EU membership application and analytical report*, European Commission; https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/COUNTRY_19_2778
18. Fiti Sinclair, Guy (2017), *To Reform the World, International Organizations and the Making of the Modern States*, Oxford University Press
19. Gutner, Tamar (2017), *International Organizations in World Politics*, SAGE
20. Hasić, Jasmin, Dženeta Karabegović (2019), "Structure, Frameworks, Processes, Institutions and Actors of BiH Foreign Policy Since Independence", In: *Bosnia and Herzegovina's Foreign Policy Since Independence*, Palgrave Macmillan, 1–22.
21. Hurd, Ian (2014), *International Organizations, Politics, Law, Practice* (Second Edition), Cambridge University Press
22. Insanally, Rudy (2013), *Multilateral diplomacy for Small States "The art of letting others have your way"*, Guyenterprise Advertising Agency
23. Jacobson, Harold K. (1989), "The Nature of International Organizations", In: *International Relations in the Twentieth Century: A Reader*, Macmillan Education, 207–220.
24. Ministarstvo vanjskih poslova BiH (2018), *Izbor Dunje Mijatović za povjerenika za ljudska prava VE rezultat je i izuzetnog angažmana Ministarstva vanjskih poslova BiH*, Ministarstvo vanjskih poslova BiH; https://www.mvp.gov.ba/aktuelnosti/iz_dkp_i_misija/default.aspx?id=38062&pageIndex=1

25. Nissen Adler, Rebecca (2016), "Diplomatic Agency", In: *The SAGE Handbook of Diplomacy*, SAGE, 92–103.
26. Predsjedništvo Bosne i Hercegovine (2003), *Opći pravci i prioriteti za provođenje vanjske politike BiH*; http://www.mvp.gov.ba/vanjska_politika_bih/osnovni_pravci_vanjske_politike_bih/?id=2
27. Predsjedništvo Bosne i Hercegovine (2018), *Strategija vanjske politike Bosne i Hercegovine 2018-2023*, Predsjedništvo BiH; <http://www.predsjudnistvo.bih.ba/vanj/default.aspx?id=79555&langTag=bs-BA>
28. Rana, Kishan S. (2011), *21st-Century Diplomacy: A Practitioner's Guide*, Bloomsbury Publishing,
29. Suljagić, Emir (2002, January 25), "Još 90 uslova za BiH", *BH Dani*, 241; <https://www.bhdani.ba/portal/arhiva-67-281/241/t24107.shtml>.
30. Thorhallsson, Baldur, Alyson J. K. Bailes (2016), "Small State Diplomacy", In: *The SAGE Handbook of Diplomacy*, SAGE, 294–307.
31. Todorović, Luka (2013), *Međudomaća politika: Dileme spoljne politike Bosne i Hercegovine*, Nezavisni univerzitet Banja Luka
32. *Vijeće Evrope – Predsjedavanje Bosne i Hercegovine* (2016), Ministarstvo vanjskih poslova BiH
33. Vuletić, Davor (2018), *U susret novoj Strategiji vanjske politike Bosne i Hercegovine 2018-2023*, Friedrich Ebert Stiftung, Foreign Policy Initiative BiH; <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/sarajevo/14873.pdf>

INTERNATIONAL MEMBERSHIPS AND THEIR CONTRIBUTION TO THE DEVELOPMENT OF ADDITIONAL STATE CAPACITIES OF BOSNIA AND HERZEGOVINA: MEMBERSHIP IN THE COUNCIL OF EUROPE

Summary:

The membership of Bosnia and Herzegovina (BiH) in the Council of Europe, in a broader theoretical sense, is an example of a somewhat neglected aspect in the relations between states and international organizations — the effect that international memberships, with a company in rights and obligations, have on achieving internal political consensus and building additional state capacities. This is particularly important for small, vulnerable, and highly decentralized states like Bosnia and Herzegovina. Although the concept of membership is neither demanding nor exclusive like that of the European Union, BiH waged a fierce diplomatic and political battle for this membership – by fulfilling pre-accession conditions (adopting the Election Law of BiH) and through intensive diplomatic lobbying, along with the obligation to meet a whole series of post-admission conditions. More than two decades of membership have provided examples of building additional state capacities – the imperative for constitutional changes, the upgrading of judicial and diplomatic-bureaucratic infrastructure through the formation of inter-ministerial groups, innovative institutional solutions, introduction of new functions or institutions; projecting one's political values in the context of current problems and issues that the international organization and its membership address, and opening new opportunities for international careers for officials, diplomats, or citizens of BiH.

Keywords: international organizations; international memberships; Bosnia and Herzegovina; Council of Europe

Adresa autorice
Author's address

Nedžma Džananović
Univerzitet u Sarajevu
Fakultet političkih nauka
nedzma.džananovic@fpn.unsa.ba