

**ZNAČAJ CJELODRŽAVNIH  
STRATEGIJA U PROCESU  
EVROPSKIH INTEGRACIJA BiH  
NA PRIMJERU OKVIRNE STRATEGIJE ZA  
PROVOĐENJE ISTANBULSKE KONVENCIJE U  
BiH (2015-2018)**

 **HEINRICH BÖLL STIFTUNG**  
**SARAJEVO**

*Pripremu i izdavanje ove publikacije finansijski je podržala Fondacija Heinrich Böll. Za stavove i mišljenja iznijete u publikaciji odgovorni su sami autori i autorice, a ne Fondacija Heinrich Böll.*

Značaj cjelodržavnih strategija u procesu evropskih integracija BiH  
na primjeru Okvirne strategije za provođenje Istanbulske konvencije u BiH  
(2015-2018)

Esej

Autorica: Azra Kerić

Banja Luka, 2023.

## Sadržaj

Uvod.....	3
Zašto su cjelodržavne strategije neophodne zemljama kandidatkinjama i budućim EU članicama? .....	4
2.1. Primjer .....	5
2.2. Funkcionisanje EU institucija .....	6
2.3. Osnovne vrijednosti, koheziona politika i socijalna politika EU .....	6
2.4. Finansijska i stručna pomoć .....	7
2.5. Složenost problema .....	8
Istanbulska konvencija.....	9
3.1. Države i međunarodni ugovori .....	10
3.2. Sadržaj Istanbulske konvencije .....	10
3.3. Obaveze država potpisnica i nadzor provedbe Konvencije .....	12
Značaj usvajanja i provođenja cjelodržavne strategije o implementaciji Istanbulske konvencije .....	13
4.1. Uloga i kapaciteti država .....	13
4.2. Provedba Konvencije u Bosni i Hercegovini .....	14
Istanbulska konvencija i proces integracija u Evropsku uniju – zaključna razmatranja .....	18
Literatura.....	22

## 1. Uvod

U ovom eseju se bavim problemom nepostojanja i neprovođenja cjelodržavnih strategija u Bosni i Hercegovini, a riječ je o vrlo širokom spektru oblasti koje zahtijevaju institucionalno djelovanje. Taj problem je istaknut i u izvještaju Evropske komisije o Bosni i Hercegovini za 2022. godinu, što znači da su donošenje i primjena državnih strategija izuzetno važni za proces evropskih integracija i članstvo u Evropskoj uniji.

Primjer na kojem ću istražiti zašto je s praktičnog i pravnog aspekta potrebno usvajati i primjenjivati strategije na nivou cijele države je Okvirna strategija za provedbu Konvencije o prevenciji i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici BiH (2015-2018) (u nastavku Istanbulska konvencija), čije je provođenje, iako ju je Vijeće ministara BiH usvojilo 2015. godine, odbila Vlada Republike Srpske. Radi izbjegavanja pogrešnog razumijevanja, na početku je potrebno razjasniti da je Vlada RS-a odbila provesti državnu Okvirnu strategiju, a ne Istanbulsku konvenciju. Nakon isteka ove Strategije (2018. godine), nova verzija nije usvojena, tako da u ovom kontekstu govorimo i o nepostojanju cjelodržavne strategije za provedbu Istanbulske konvencije.

U prvom dijelu eseja je objašnjeno zašto su cjelodržavne strategije važne za proces evropskih integracija i eventualno buduće članstvo BiH u EU. U narednom djelu je predstavljena Istanbulska konvencija i obaveze koje država preuzima ratifikacijom iste. Treći dio govori o praktičnim razlozima zbog kojih je potrebno sastaviti i primjenjivati cjelodržavnu strategiju o provođenju Istanbulske konvencije. U posljednjem dijelu je ostavljen prostor za razmatranje budućih zahtjeva Evropske unije, u vezi sa Istanbulskom konvencijom, prema Bosni i Hercegovini, te za pitanja koja proističu iz sadržine cijelog eseja. S obzirom na to da je EU ratifikovala Konvenciju u junu 2023. godine (a na snagu stupa 1. oktobra 2023.), te je time Konvencija postala dio pravne stečevine Unije, mogu se postaviti neka od pitanja; pored ostalih i da li to znači da će strateški pristup provedbi ovog dokumenta dobiti na značaju u uslovima koje EU postavlja zemljama kandidatkinjama, te zašto Evropska komisija nije insistirala na primjeni (kasnije i na donošenju nove) strategije o provedbi Istanbulske konvencije, uprkos činjenici da je rodna ravnopravnost temeljna vrijednost i cilj Evropske unije, te osnovno ljudsko pravo prema Povelji EU o temeljnim pravima (Hanušić Bećirević, 2019, str. 106).

Kroz ovaj rad nastojim odgovoriti na nekoliko pitanja, te identificirati ona koja prozilaze iz svih predstavljenih podataka. Prvo pitanje je, dakle, zašto su državama potrebne cjelodržavne strategije uopšteno, ali naročito u pogledu njihovih obaveza u procesu evropskih integracija. Potom, fokusirajući se na primjer Istanbulske konvencije, nastojim odgovoriti na pitanje kako nepotpuno provođenje Strategije i nepostojanje strategije (propust da se donese nova), utiče na provedbu Konvencije u BiH. Na trećem mjestu, nastojim predstaviti argumentovane pretpostavke, odnosno odgovore na pitanje budućih zahtjeva EU u pogledu strateškog pristupa provedbi Istanbulske konvencije, kako u Bosni i Hercegovini, tako i općenito u zemljama kandidatkinjama.

## 2. Zašto su cjelodržavne strategije neophodne zemljama kandidatkinjama i budućim EU članicama?

Prvenstveno je potrebno razumjeti šta je strategija, te kako se razlikuje od drugih dokumenata koje donose državne institucije, odnosno koje države sklapaju u bilateralnim i multilateralnim odnosima. Silajdžić i Mahmutćehajić (2020, str. 185) definišu strategiju kao „planski dokument kojim se oblikuje provedba javnih politika u jednoj ili više oblasti za određeno razdoblje.” Dakle, strategija je dugoročni, višegodišnji plan u kojem su navedeni ciljevi i aktivnosti koje će dovesti do ostvarenja istih. Osim toga, strategijom se definišu odgovorni akteri za izvedbu pojedinačnih aktivnosti iz strategije. Strategije se prave za jednu ili više usko povezanih oblasti, s namjerom da se djelovanje (u toj oblasti) unaprijedi. Za razliku od zakona, ustava i ugovora, nisu obavezujuće, u smislu propisivanja sankcija za njihovo neprovođenje. Wojciechowski (2020, str. 421-422) objašnjava da je strategija pokazatelj organizacionih sposobnosti, odnosno sposobnosti da se definiraju najvažniji interesi i ciljevi, da se procjeni de facto stanje, raspoloživi resursi i načini njihovog iskorištavanja. Dajući joj još veći značaj, on tvrdi da postojanje strategija potvrđuje suverenitet (države), jer je strategija jedan od alata politike, pa se poziva na Webera koji kaže da je politika je suvereno vladanje (nad nečim) (Wojciechowski, 2020, str. 421-422). Jednostavnije rečeno, država koja je u stanju da kreira i dosljedno provodi strategije pokazuje da je funkcionalna, suverena država.

## 2.1. Primjer

Kao što je spomenuto u uvodu, u Izvještaju Evropske komisije za BiH za 2022. godinu je na više mjesta navedeno da BiH nema cjelodržavne strategije za brojne oblasti (npr. upravljanje otpadom, industrijski razvoj, politika zapošljavanja itd.). Iako strategija nije formalni uslov za članstvo u EU, neophodna je da bi se potpuno ispunili specifični uslovi za pristupanje. Međutim, jedan od uslova, a koji je dio liste tzv. Kopenhaških kriterija, jeste usvajanje kompletne pravne stečevine Evropske unije. Pod pravnom stečevinom se podrazumijevaju osnivački ugovori EU, direktive, preporuke, rezolucije EU, sudska praksa Suda EU i međunarodni ugovori koje je EU potpisala (EUR-lex, n.d.). S obzirom na to da jedna država ulazi u EU kao cjelovit akter i tako postaje dijelom njene teritorije, logično je da usvojeni pravni okvir mora biti primjenjiv na cijeloj teritoriji te zemlje. Da bih objasnila zašto je to važno, uzet ću za primjer strategiju industrijskog razvoja, koja također ne postoji u BiH. EU, u sklopu svoje Zelene agende, radi na smanjenju ispuštanja ugljen-dioksida (CO<sub>2</sub>) u atmosferu, što u velikoj mjeri potiče od industrije. Kako bi se smanjile emisije CO<sub>2</sub>, neophodno je da svaka država izvrši reformu industrijske proizvodnje. Zamislimo jednu državu članicu sastavljenu od dvije administrativno-teritorijalne jedinice/regije. Ta država nije donijela strategiju industrijskog razvoja, ali se u jednoj regiji reforma uspješno provodi, dok je u drugoj idalje ugalj temeljni resurs proizvodnih aktivnosti, zbog čega se zagađenost vazduha održava i pogoršava. Posljedično, Zelena agenda se ne provodi ujednačeno i potpuno, a zbog aktivnosti u jednom dijelu jedne zemlje ugrožene su i teritorije susjednih zemalja, koje nastoje reformisati proizvodne aktivnosti. Dakle, realizacija zajedničke Agende je ugrožena, jer jedna država nije u stanju da na cijeloj teritoriji sprovede reformu industrijske proizvodnje. Da bi se izbjegle ili reducirale iste ili slične situacije, EU očekuje da zemlje kandidatkinje pokažu kapacitet za potpuno usvajanje i primjenu propisa EU. Politike zajednice ne mogu ispaštati zbog nemogućnosti jedne zemlje da koordinira aktivnosti na svojoj teritoriji. Dakle, za usvajanje i provedbu pravne stečevine EU, državi je strategija praktično neophodna, uzimajući u obzir prethodno navedene karakteristike i svrhu strateških dokumenata.

## 2.2. Funkcionisanje EU institucija

Važnost koju EU pridaje cjelodržavnim strategijama može se razumjeti i kroz način funkcionisanja glavnih EU institucija. Države članice su na razini EU predstavljene u Vijeću Evropske Unije (također Vijeće ministara ili samo Vijeće), jednoj od četiri vodeće institucije Unije. U Vijeću sjede državni ministri (ne ministri nižih teritorijalno administrativnih jedinica) koji zagovaraju stav svojih vlada i odgovaraju za to da njihove vlade sprovedu usvojene odluke. Zavisno od pitanja o kojem se odlučuje, Vijeće može odlučivati jednoglasno (npr. za odluke u domenu vanjske politike), prostom ili dvotrećinskom većinom (Olsen, 2021, str. 105). Država koja ne može provesti odluku ili ne može glasati za određenu tačku, jer pitanje o kojem se odlučuje nije usaglašeno na državnom nivou, za EU znači problem u funkcionisanju i harmonizaciji politika na cijeloj teritoriji. EU se već susreće sa problemima ovog tipa, zbog čega joj nije u interesu u svoj red uvrstiti još država čiji će unutrašnji problemi uticati na jedinstvo na nivou Unije, mogućnost donošenja odluka i u konačnici sprovođenja istih.

## 2.3. Osnovne vrijednosti, koheziona politika i socijalna politika EU

Dalje, posmatrajmo problem i kroz osnovne vrijednosti i ciljeve EU. Usvajanjem i primjenom strategija na cijeloj teritoriji jedne države omogućavaju se jednaki uslovi života za sve građane i građanke, što uključuje jednaka prava, obaveze, jednak tretman i jednake mogućnosti. Jednakost je jedna od vrijednosti EU, kako je i definisano Članom 2. Ugovora iz Lisabona, a među njenim ciljevima je ekonomska, socijalna i teritorijalna kohezija (Član 3. Ugovora iz Lisabona). U slobodnom objašnjenju pojma, kohezija znači sličnost, zajedništvo, podudarnost, usklađenost.

U svrhu smanjenja socijalnih i ekonomskih razlika među regijama i državama EU, što zapravo znači među građanima EU, razvijene su koheziona i socijalna politika (eng. EU Cohesion Policy; EU Social Policy). Koheziona politika je stvorena kao protuteža učincima slobodnog tržišta, tj. razvijena je radi postizanja balansirane raspodjele resursa i balansiranog ekonomskog razvoja, (Nugent, 2017., str. 361), budući da se države i regije razlikuju prema konkurentnosti privrede, historijskom razvoju, prirodnim resursima kojima raspolažu itd. Koheziona politika je set ciljeva, regulativa i fondova pomoću kojih se dugoročno nastoje osigurati slični uslovi i standardi života u svim područjima Unije. Iako je motiv za razvoj ove politike, zapravo, ekonomski rast Unije i bolje funkcionisanje jedinstvenog tržišta (Nugent, 2017., str. 361; Olsen, 2021., str. 210),



posljedično utiče i na kvalitet obrazovanja, mogućnosti kretanja, društvenu uključenost, razvoj nauke i tehnologije, itd. Uz to, Unija provodi i Socijalnu politiku, s ciljem da smanji razlike u pogledu prilika za zapošljavanje, životnih i radnih uslova, prava i povlastica za radnike/ce, rodne ravnopravnosti itd. (Olsen, 2021., str. 233).

Sušтина je da su cjelodržavne strategije, ukoliko se tako i primjenjuju-cjelodržavno, važna komponenta pri izgradnji društva (države) u kojem svi građani/ke uživaju jednake mogućnosti, prava, tretman, obaveze i zaštitu, što je tip društva kojem se stremi unutar Evropske unije.

## 2.4. Finansijska i stručna pomoć

Cjelodržavne strategije su od ključnog značaja za finansijsku i stručnu pomoć koju BiH dobija od EU, u procesu pripreme za članstvo. Bosna i Hercegovina je korisnica programa pretpristupne pomoći (eng. Instrument for Pre-Accession Assistance-IPA), kojima EU nastoji finansijski i stručno podržati reforme različitih sektora u zemljama kandidatkinjama i potencijalnim kandidatkinjama, kako bi ih pripremila za članstvo i olakšala usvajanje potpune pravne stečevine EU (*acquis communautaire*).

### 2.4.1. IPA Fondovi

IPA program koji je trenutno u toku je IPA III, kreiran za period od 2021. do 2027. godine, a kroz njega se podržava niz društveno-ekonomskih tema u 5 glavnih i 5 međusektorskih oblasti<sup>1</sup>, među kojima je i rodna ravnopravnost (Direkcija za evropske integracije, 2021). Ukupan iznos izdvojen za IPA III (koji će biti raspoređen na 7 država članica, tokom 7 godina, u zavisnosti od zasluga svake države), je 14,2 milijarde eura (Direkcija za evropske integracije, 2021). U okviru prethodnog IPA II programa (2014-2020), za BiH je izdvojeno 552,1 miliona eura. Sredstva se državama dodjeljuju uslovno, a ono što karakteriše i unapređuje IPA II i IPA III (u odnosu na IPA I) je sektorski pristup. Sektorski pristup je uveden kako bi pružena pomoć bila učinkovitija, prije svega kako bi donijela dugoročnu i obsežniju korist. Dakle, umjesto finansiranja pojedinačnih

---

<sup>1</sup> Oblasti koje se protežu kroz više specifičnih sektora, odnosno u svakom sektoru je voditi računa o ovim vrijednostima. Naprimjer, u okviru reformi u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja (Tematski prozor 4- Konkurentnost i inkluzivni rast), je potrebno osigurati korištenje ekološki prihvatljivih tehnika, rodnu ravnopravnost kroz osiguravanje učešća i muškaraca i žena u svim procesima poljoprivrede i ruralnog razvoja (proizvodnja, tržište, odlučivanje...). Osim rodne ravnopravnosti, međusektorske oblasti su još: klimatske promjene, zaštita okoliša, civilno društvo i pristup zasnovan na jednakim pravima.

projekata, koji nemaju potencijal sistemskog reformisanja, fokus je usmjeren ka razvoju državnih politika. Namjera je osposobiti države da upravljaju tim politikama, strategijama i raspodjelom novca (Evaluation of Sector approach under IPA II Final Report – October 2018, str. 7). Drugim riječima, EU nastoji poduprijeti razvoj funkcionalnih država. Dakle, pomoć se dodjeljuje za pojedinačne sektore u kojima su reforme neophodne. Naprimjer, u okviru Tematskog prozora 1- Vladavina prava, osnovna prava i demokratija, EU je kao prioritetne sektore odredila: pravosuđe, borbu protiv korupcije, borbu protiv organizovanog kriminala (sigurnost), migracije i upravljanje granicama, osnovna prava, demokratiju i civilno društvo.

Izvještaj Evropske komisije o BiH za 2022. godinu navodi, pojedinačno za svaki sektor, da li postoje i da li se učinkovito primjenjuju državne strategije i akcioni planovi. Ovaj pristup je postavio kreiranje državnih strategija kao ključni uslov za potpuno korištenje IPA fondova. Praktično, uslovljavljavanje znači da sredstva izdvojena iz IPA fonda za BiH nisu garantovana, nego zavise od usvajanja državnih strategija, između ostalog. Naprimjer, IPA II, koji je trajao od 2014. do 2020., za BiH je bio raspoloživ samo od 2014. do 2017., te ograničen na nekoliko oblasti. Razlog restrikcija je nedostatak državnih sektorskih strategija (Mujkić i Blagovčanin, 2018, str. 49). U Izvještaju Evropske komisije o BiH za 2022. dodatno je naglašeno usvajanje cjelodržavnih strategija kao ključni zahtjev za potpuno korištenje IPA sredstava (Izvještaj Evropske komisije za Bosnu i Hercegovinu, 2022, str. 7, 124).

## 2.5. Složenost problema

Bosna i Hercegovina, osim što nema državne strategije u mnogim oblastima, nema ni propis za kreiranje strategija, što otežava kreiranje sveobuhvatnih dokumenata sa perspektivom uspješne primjene. U entitetima FBiH i RS, strateško planiranje je regulisano zakonima (Zakon o razvojnom planiranju i upravljanju razvojem u FBiH, Zakon o strateškom planiranju i upravljanju razvojem u RS). Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine je 2018. godine izvršio reviziju upravljanja strategijama na nivou Bosne i Hercegovine, na osnovu čega je sastavio izvještaj u kojem je konstatovan nedostatak propisa o upravljanju strategijama, o izradi analiza mogućnosti i kapaciteta za provedbu strategija, o prioritizaciji strateških dokumenata i o izvještavanju o strategijama (Izvještaj revizije učinka, Upravljanje strategijama na nivou BiH, Broj: 05-16-1-1100/18, 2018, str. 1).

Radi boljeg razumijevanja i predstavljanja činjenica, potrebno je još jednom naglasiti da cjelodržavne strategije nisu zahtjev za članstvo u Evropskoj uniji. Ipak, strategije pokazuju organizacionu i koordinacionu sposobnost države, te mogućnost da se sektori sistemski i dugoročno unapređuju. Kao što je prethodno objašnjeno, izričit su uslov za potpuno korištenje sredstava iz programa pretprijetne pomoći - IPA III, kojima se države pripremaju za konačno članstvo u EU. Zaključak je da cjelodržavne strategije, u procesu evropskih integracija, nisu cilj same po sebi, ali su neophodno sredstvo.

Kao uvod u naredno poglavlje, odnosno prije upoznavanja sa Konvencijom o prevenciji i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici, važno je spomenuti i to da cjelodržavna strategija o provedbi ove konvencije nije spomenuta u zadnjem Izvještaju Evropske komisije za BiH (2022). Razlog tome treba tražiti u činjenici da je Evropska unija tek u junu ove godine ratificirala Istanbulsku konvenciju, iako ju je potpisala 2017. godine. Ranija ratifikacija je bila onemogućena zbog protivljenja 6 zemalja (Slovačka, Bugarska, Mađarska, Litvanija, Latvija i Češka) (EU accession to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women ('Istanbul Convention', 2023). U posljednjem dijelu bit će više riječi o ovome.

Međutim, u Izvještaju jeste spomenuto nepostojanje državne strategije o ljudskim pravima i borbi protiv diskriminacije (Izvještaj EK za BiH, 2022, str. 33), te opisano stanje po pitanju rodne ravnopravnosti.

### 3. Istanbulska konvencija

Konvencija o prevenciji i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici je međunarodni ugovor kreiran u okviru Vijeća Evrope 2011. godine. Konvencija je pravno obavezujući dokument, što znači da države (i Evropska unija), koje su je potpisale i ratificirale, moraju osigurati primjenu Konvencije, ako ne direktno, onda prilagođavanjem svog zakonodavstva. Izrađena je od strane stručnog komiteta, CAHVIO<sup>2</sup>, u čijem su sastavu bili predstavnici vlada zemalja članica Vijeća Evrope.

---

<sup>2</sup> Committee for preventing and combating violence against women and domestic violence (CAHVIO)-Vijeće za sprečavanje i borbu protiv nasilja nad ženama i rodno zasnovanog nasilja.

Dokument je, iste godine, nakon što je odobren od Komiteta ministara Vijeća Evrope, otvoren za potpis svim zemljama članicama Vijeća Evrope, Evropskoj uniji i državama nečlanicama koje su učestvovalе u kreiranju dokumenta. Konvencija je stupila na snagu (postala primjenjiva, odnosno obavezujuća za zemlje koje su je ratificirale) u augustu 2014. godine, nakon što ju je ratificirala deseta zemlja potpisnica, a to je tada učinila Andora. Uslov za stupanje na snagu je bio da 10 zemalja ratificira Konvenciju. Nakon desete ratifikacije, Konvencija je otvorena za pristup i državama koje nisu članice Vijeća Evrope i koje nisu učestvovalе u njenoj izradi. Bosna i Hercegovina je Konvenciju potpisala i ratificirala 2013. godine, postavši šesta potpisnica koja je to učinila. Uprkos vrlo brzom ratifikaciji, praktična primjena Konvencije zaostaje za ciljevima koji su njom postavljeni.

### 3.1. Države i međunarodni ugovori

Ratifikacija je čin kojim država daje pristanak da bude vezana međunarodnim ugovorom. Dakle, ratifikacija podrazumijeva obavezu država da primjenjuju potpisani međunarodni ugovor (u ovom slučaju Konvenciju), ali imajući u vidu prirodu funkcionisanja međunarodnih organizacija uopšte, pa tako i Vijeća Evrope, ne može se govoriti o mehanizmima koji garantuju da će država biti prisiljena postupati po ugovoru, ukoliko to već ne čini samoinicijativno. Mehanizmi i načini postoje u okviru međunarodnih odnosa i organizacija (sankcije, diplomatski pritisci, prekid članstva u organizaciji i sl.), ali oni su gotovo uvijek stvar dugotrajnih pregovora, „vaganja“ prednosti i nedostataka, te se ne mogu brzo i jednostavno primijeniti. Pojednostavljeno, sankcionisanje države zbog kršenja ugovora nije jednostavno kao kažnjavanje pojedinca koji ne poštuje zakon i druge propise. To je tema koja zahtijeva odvojenu elaboraciju, za koju ovaj rad nije namjenjen, ali je važno napomenuti, kako bi se imalo na umu da se odnosi među državama i prema državama ne mogu posmatrati kroz „ili-ili“ razvoj događaja (ako se (ne) uradi jedno, neminovno će se desiti drugo).

### 3.2. Sadržaj Istanbulske konvencije

Međutim, koje to obaveze Istanbulska konvencija propisuje državama koje su je ratificirale? Šta je u sadržaju ovog međunarodnog dokumenta?

Konvencija upućuje države kako spriječiti rodno zasnovano i porodično nasilje, te na koji način kriminalizirati i kazniti ovu vrstu nasilja. Važan dio Konvencije je Poglavlje V u kojem su nabrojana djela koja se moraju tretirati kao nasilje i krivično djelo, te posljedično kazniti na odgovarajući način. Primjeri takvih djela su: proganjanje (uhođenje), genitalno sakaćenje žena, prinudni abortus i sterilizacija, prisilni brak itd.

Kako objašnjavaju Šikman i Kadribašić (2022, str.11), svrha takvog pobrojavanja djela koja se moraju kriminalizirati je upravo da kriminalizacija, kao mjera, bude odrađena sistematski, potpuno i da se spriječe propusti u zakonodavstvu.

Važno je imati na umu da Konvencija ne tretira samo porodično nasilje, nego nasilje nad ženama koje se događa u svim mogućim okolnostima (nasilje na radnom mjestu, na ulici i drugim javnim mjestima, na internetu, rodno zasnovano nasilje u ratnim okolnostima-silovanje, itd.), što je čini sveobuhvatnim dokumentom u pogledu ovog problema. Uprkos tome, primjena ove Konvencije u BiH se najčešće i primarno svodi na suočavanje sa nasiljem unutar porodice, što je vrlo suženo i samo jedna od brojnih sfera u kojima su žene žrtve fizičkog, psihičkog i seksualnog nasilja (GREVIO Baseline Evaluation Report BiH, 2020).

Potom, dokument usmjerava države kako da u okviru svog pravosuđa vode sudske postupke pokrenute zbog slučajeva rodno zasnovanog nasilja i nasilja u porodici, te kako kroz cijeli postupak zaštititi žrtve. Naprimjer, pored niza zaštitnih mjera, države su obavezne osigurati dovoljan broj sigurnih kuća koje su adekvatne za boravak i do kojih je pristup jednostavan (npr. da ne zahtjeva dugotrajne i komplikovane administrativne procedure), potom su dužne osigurati dovoljan broj kriznih centara za žrtve seksualnog nasilja u kojima će im biti pružena medicinska i psihološka pomoć (Istanbulska konvencija, 2011, Član 23, Član 25). Pri ovakvim mjerama je naročito važno paziti na ravnomjernu geografsku rasprostranjenost i to je prepoznato tekstom Konvencije.

Poglavlje III je posvećeno sprečavanju nasilja, usmjeravajući države na aktivnosti koje je potrebno preduzeti da do nasilnih djela uopšte ne dođe. Naprimjer, jedna od obaveza je uvođenje edukacija na teme rodne ravnopravnosti, nenasilnog rješavanja sukoba u međuljudskim odnosima itd. u obavezan nastavni plan i program (Istanbulska konvencija, 2011, Član 14). Što se tiče istrage, sudskog postupka, proceduralnog prava i zaštitnih mjera (Poglavlje VI Konvencije), državama se nalaže da osiguraju pravni savjet i besplatnu pravnu pomoć (Istanbulska konvencija, 2011, Član 57), da zakonodavstvom osiguraju da vrijeme potrebno za zastarijevanje krivičnog dijela bude

dovoljno dugo (Istanbulska konvencija, 2011, Član 58), da osiguraju da mjere zaštite prilaska budu dostupne za sve oblike nasilja obuhvaćene Konvencijom (Istanbulska konvencija, 2011, Član 55) itd.

S obzirom da je Konvencija međunarodni dokument, ona propisuje i obaveznu saradnju država, kako bi se zaštitile žrtve te počinioci krivičnog djela bili kažnjeni. Shodno tome, Konvencija je uspostavila i mehanizam za nadzor država pri primjeni Konvencije, a taj nadzor vrši ekspertska grupa GREVIO, koja šalje upitnike državama i nevladinim organizacijama, te po potrebi odlazi na teren, odnosno posjećuje državu kako bi utvrdio stanje. Na osnovu toga što dobije, sastavlja izvještaj, zaključke i preporuke. Uloga nadzora nad sprovođenjem Konvencije data je i državnim parlamentima.

### 3.3. Obaveze država potpisnica i nadzor provedbe Konvencije

Kroz čitav tekst Konvencija obavezuje države na niz mjera i postupaka, te ih u samoj preambuli postavlja kao središnje aktere koji su prepoznali potrebu za donošenjem takvog dokumenta. To govori o njihovoj pretpostavljenoj sposobnosti da u potpunosti i na cijeloj svojoj teritoriji primjene ono na što su se ratifikacijom i obavezale.

Između ostalog, obaveze podrazumijevaju „usvajanje i primjenu djelotvornih, sveobuhvatnih i koordiniranih državnih politika”, te se očekuje saradnja svih nadležnih organa, institucija i organizacija (Istanbulska konvencija, 2011, Član 7). Dalje, države se obavezuju na formiranje jednog ili više koordinacionih tijela čiji je jedan od zadataka kontinuirano prikupljanje i analiza podataka (Istanbulska konvencija, 2011, Član 10). Na osnovu tih podataka koordinaciona tijela će biti sposobna za neposrednu komunikaciju sa tijelima drugih država, odnosno za međunarodnu saradnju država članica. Član 11. posebno naglašava obavezu redovnog i koordiniranog prikupljanja podataka i istraživanja situacije na terenu, kako bi se pratili uzroci rodno zasnovanog i porodičnog nasilja, promjene koje nastaju usljed primjene Konvencije i konačno međunarodno upoređivanje (benchmarking).

Konvencije počiva na četiri osnovna principa, a to su: prevencija (sprečavanje), zaštita (žrtve), kažnjavanje (počinitelja) i koordinirane, usaglašene državne politike. Drugačije rečeno, ta četiri elementa moraju zaživjeti u sistemima država članica, u sklopu provedbe Konvencije.

## 4. Značaj usvajanja i provođenja cjelodržavne strategije o implementaciji Istanbulske konvencije

Nasilje nad ženama i porodično nasilje nije problem nekolicine država i društava, nego prevazilazi brojne granice, društveno-političke i kulturne zajednice. Iz tog razloga je prepoznata potreba da se djeluje na međunarodnom nivou, u središtu čega su države koje će se pobrinuti da zakonima i mjerama suzbiju pojavu nasilja na cijeloj svojoj teritoriji, te da primjerima svoje prakse i međusobnoj pomoći prilikom zaštite žrtava i sankcionisanja počinalaca, poboljšaju situaciju na području koje zahvataju, a koje ulazi u sastav tog društveno-političkog konteksta (u ovom slučaju je to uglavnom područje evropskog kontinenta).

### 4.1. Uloga i kapaciteti država

Ono što je prethodno rečeno o značaju cjelodržavnih strategija uopšte važi i za strategiju o provedbi Istanbulske konvencije. Prepoznajući rodno zasnovano nasilje kao transnacionalni problem, koji pokazuje nejednakost moći žena i muškaraca, Vijeće Evrope se oslanja na države i njihov autoritet da donose propise ponašanja i kažnjavaju za kršenje istih, te na njihovu sposobnost međunarodne saradnje u okviru međunarodnih organizacija. Posredstvom država, namjera iza donošnja Konvencije je da zaštiti svaku osobu, bez izuzetka, od nasilnog ponašanja i ishoda koji mogu proizaći iz toga.

Da bi svaka osoba uživala predviđenu zaštitu, državama su potrebne koordinirane, sveobuhvatne politike koje se primjenjuju na cijeloj teritoriji. Takvim pristupom se nastoji izbjeći mogućnost da osobi bude uskraćena odgovarajuća zaštita radi administrativno-političkih problema i podjela nadležnosti unutar države.

Poglavlje II Konvencije je posvećeno obavezi država da usklade (integrišu) i koordiniraju politike, te da prikupljaju podatke o slučajevima svih vidova rodno zasnovanog nasilja koji su prepoznati Konvencijom. Države su, prema Konvenciji, obavezne u redovnim vremenskim razmacima, prikupljati podatke koji pokrivaju cijelu teritoriju (Istanbulska konvencija, 2011, član 11). Istim

članom je propisana obaveza vršenja terenskog istraživanja o svim vidovima nasilja koji su prepoznati u Konvenciji, kako bi se dobila saznanja o uzrocima, posljedicama, učestalosti, o stepenu osude i kako bi se zaključilo da li su mjere, preduzete u skladu sa obavezama iz Konvencije, zapravo djelotvorne. Svrha ovih obaveza je sistematsko i dugoročno rješavanje problema porodičnog i rodno zasnovanog nasilja, koje se neće svoditi samo na kažnjavanje počinitelaca, nego i na sprečavanje tog djela.

## 4.2. Provedba Konvencije u Bosni i Hercegovini

Država, da bi primijenila Konvenciju, mora imati plan, odnosno strategiju, što je Vijeće ministara BiH i učinilo 2015. godine, usvajajući Okvirnu Strategiju za provedbu Konvencije Vijeća Evrope o prevenciji i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici, za period od 2015. do 2018. godine. O provedbi te Strategije Bosna i Hercegovina je bila dužna izvijestiti spomenuti stručni tim GREVIO.

### ***4.2.1. Okvirna strategija za provedbu Istanbulske konvencije***

Vlada entiteta Republika Srpska je 2015. odbila provoditi Okvirnu strategiju, tvrdeći da je nasilje na ženama i nasilje u porodici nadležnost entiteta (GAP BiH 2018.-2022., 2018, str. 11). Shodno toj odluci entitetske vlade, ni državno koordinaciono tijelo za provedbu, praćenje i provođenje Strategije (obaveza prema Članu 10. Konvencije) nije bilo imenovano. Na kraju, koordinaciju provedbe Istanbulske konvencije je preuzela Agencija za ravnopravnost spolova BiH, koja djeluje u okviru Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH. Iako rodno zasnovano nasilje jeste u oblasti djelovanja ove Agencije, njen djelokrug je mnogo širi (za pregled oblasti vidjeti zvanični sajt ARSMLJPI) i isključiva posvećenost rodno zasnovanom i porodičnom nasilju, te Istanbulskoj konvenciji je neizvodiva.

Iako je Strategija odbijena od Vlade RS-a, to nužno ne znači da se u RS Konvencija ne primjenjuje. Zapravo, vlasti RS-a su usvojile Akcioni plan za provedbu Konvencije Vijeća Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (2019-2020), odnosno Istanbulske konvencije.

Odlukom Vijeća Ministara BiH 2019. godine je imenovan Odbor za nadzor i izvještavanje o provedbi Istanbulske konvencije i femicidu u Bosni i Hercegovini, tijelo kojim koordinira



Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice. U suštini, ovaj odbor je još jedno tijelo uz pomoć kojeg se održava kontinuitet provedbe Istanbulske konvencije, a konkretne nadležnosti su davanje preporuka za učinkovitije aktivnosti provedbe Konvencije, procjenu opšteg statusa primjene Konvencije u BiH i provođenje mjera i politika. Međutim, predstavnici vlasti RS-a su odbili učešće u ovom Odboru iz istog razloga zbog kojeg su odbili i provedbu Strategije.

Razmatrajući teoretske posljedice odbijanja provedbe državne strategije, bilo je za pretpostaviti da će u konačnim izvještajima, koje Bosna i Hercegovina šalje GREVIO komitetu, nedostajati podaci sa područja RS-a, jer entitet, iako provodi konvenciju, nema obavezu slati izvještaje o tome, s obzirom da nije član Konvencije.

U konačnici, izvještaj koji je GREVIO komitet sastavio za BiH 2022. godine i državni izvještaj koji je sastavilo Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH sadrže podatke o Konvenciji, pokrivajući cijelu državu. Institucije RS-a su dostavile podatke za potrebe državnog izvještaja. Sadržina državnog izvještaja su pretežno podaci o onom što je urađeno od 2014. godine (kada je Konvencija stupila na snagu u BiH) do kraja 2019. godine, bez kritičkog osvrta na propuste. Naprimjer, u državnom izvještaju nije spomenuto da je Vlada RS-a odbila provesti državnu Okvirnu strategiju za provedbu Istanbulske konvencije, niti da je odbila učešće u Odboru za nadzor i izvještavanje o provedbi Istanbulske konvencije i femicidu u Bosni i Hercegovini. S druge strane, u Izvještaju koji je sastavio GREVIO komitet za Bosnu i Hercegovinu spomenuto je odbijanje provedbe Okvirne strategije u RS, učešća u Odboru, propust da se kreira nova strategija i odsutnost sveobuhvatnih i koordiniranih politika.

Kako se ovaj neujednačeni pristup, zapravo, očitava u praksi sprečavanja i borbe protiv nasilja nad ženama i porodičinog nasilja?

Počevši od Okvirne strategije, kreatori politika su fokus stavili na porodično nasilje, iako Konvencija prepoznaje sve sfere u kojima žene trpe nasilje. Na ovu suženu percepciju nasilja nad ženama ukazuje GREVIO u svom izvještaju. (2022, str. 18) Okvirnom strategijom, u skladu s Konvencijom, prepoznata je obaveza da se uvede jedinstvena metodologija prikupljanja podataka o svim oblicima nasilja nad ženama u Bosni i Hercegovini. Jedinstveni sistem nije uspostavljen, pa umjesto toga, različiti akteri unutar entiteta prikupljaju podatke i najčešće su to podaci koji govore samo o porodičnom nasilju (GREVIO izvještaj, 2022, str. 27). U nedostatku ovakvog

sistema se ogleda jasna negativna posljedica polovične provedbe Strategije, odnosno kasnijeg nepostojanja iste.

Budući da ne postoje pouzdani podaci o zastupljenosti svakog oblika rodno zasnovanog nasilja, situacijama i okruženjima gdje se događaju, uzrocima i žrtvama, nova državna strategija ne bi bila utemeljena na stvarnim problemima u Bosni i Hercegovini. Ovo dodatno pokazuje da su podaci, prikupljeni redovno i prema jedinstvenoj metodologiji, na teritoriji čitave države, važni za kontinuiran i smislen razvoj politika.

Posljedica nepostojanja koordiniranih, cjelodržavnih politika, koja izravno utiče na građane i građanke je nemogućnost pristupa istim uslugama. Drugim riječima, nejednake mogućnosti među građanima iste zemlje. GREVIO izvještaj za Bosnu i Hercegovinu navodi brojne primjere iz kojih se vidi kako je u dva entiteta različito regulisan pristup uslugama.

Uzmimo za primjer sigurne kuće. Konvencija obavezuje države da omoguće jednostavan pristup sigurnim kućama, da se osigura odgovarajući kapacitet i da se vodi računa o ravnomjernoj geografskoj rasprostanjenosti. U Okvirnoj strategiji se spominje potreba za dovoljnim brojem sigurnih kuća, pod ciljem 2.2. Međutim, situacija u BiH je takva da je na području cijele države aktivno 8 sigurnih kuća, 5 u FBiH i 3 u RS. Otežavajuća okolnost za žrtve je što, za pristup sigurnim kućama, u FBiH moraju dostaviti dokaz o državljanstvu i dokaz da u konkretnom kantonu (u kojem traže sklonište), borave najmanje godinu dana, dok se u RS traži dokaz o državljanstvu i/ili dozvola trajnog boravka. Pristup sigurnim kućama je dodatno otežan i uslovom pod kojim centri za socijalni rad moraju formalno odrediti boravak žrtvi u skloništu, u zavisnosti od njihove procjene situacije. Žrtve se ne mogu same javiti sigurnoj kući. Usljed restrikcija u radu tokom pandemije Covid-19, neke sigurne kuće u FBiH su potpisale protokole sa centrima za socijalni rad, prema kojima su žrtve mogle neposredno zatražiti sklonište u sigurnoj kući, iako su centri i policija morali biti obaviješteni o tom.

Sljedeći primjer su krizni centri za žrtve seksualnog nasilja.

Otvaranje kriznih centara za žrtve silovanja (seksualnog nasilja) je obaveza koja proističe Istanbulske konvencije (Član 25.), a ta obaveza je prepoznata i Okvirnom strategijom. Strategija je predvidjela otvaranje dovoljnog broja kriznih centara (i sigurnih kuća), u periodu od 2015. do 2017. godine, propisujući tu nadležnost entitetskim i kantonalnim ministarstvima i lokalnim

vlastima, u saradnji sa gender centrima entiteta i Agencijom za ravnopravnost spolova. Trenutna situacija je takva da u Bosni i Hercegovini postoje samo tri krizna centra, u Sarajevu, Mostaru i Tuzli (dakle, samo na teritoriji Federacije BiH), a i oni su finansirani od strane USAIDA, ne od strane institucija u Bosni i Hercegovini. Iako je Sporazum o ovom grantu bio potpisan između USAID-a i državnog Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice, predviđajući njegovu realizaciju na teritoriji cijele zemlje, Gender centar RS-a je odbio sredstva, pozivajući se na odluku entitske Vlade o odbacivanju Okvirne strategije (GAP BiH 2018.-2022., 2018, str. 13).

U Bosni i Hercegovini, uključujući sve teritorijalno-administrativne razine, formirana je kompleksna mreža tijela nadležnih za različite segmente djelovanja koji u konačnici vode primjeni Konvencije. Dakle, na državnom nivou djeluje Agencija za ravnopravnost spolova MLJPI, koja koordinira provedbu Konvencije, potom formiran je Odbor za nadzor i izvještavanje o provedbi Istanbulske konvencije i femicidu u Bosni i Hercegovini. U entitetu RS i FBiH djeluje Gender centar Republike Srpske, odnosno Gender centar FBiH. U RS Ministarstvo porodice, omladine i sporta ima nadležnost za bavljenje problemom porodičnog nasilja, a djeluje i Vijeće Republike Srpske za suzbijanje nasilja u porodici sa mandatom koordinacije i nadzora mjera i politika za borbu i sprečavanje porodičnog nasilja. U FBiH djeluje Ekspertski tim Federacije Bosne i Hercegovine, čija je nadležnost izrada, nadzor i izvještavanje o provedbi entitetske Strategije za borbu protiv nasilja u porodici. Uprkos ovakvom insitucionalnom angažmanu, problemi nastaju zbog poklapanja nadležnosti i razuđenosti odgovornosti, pri čemu je vrlo teško odrediti pravu adresu za rješavanje specifičnih problema. GREVIO izvještaj ukazuje na ovaj problem, čija je posljedica nepotpuno provođenje strategija i nepotpuno pružanje usluga. U ovakvom insitucionalnom „haosu“ se također ogleda nedostatak strateškog pristupa. Za sistemsko rješavanje problema, koji izvire iz naučenih obrazaca ponašanja, uvjerenja, mentaliteta, mentalnih oboljenja i poremećaja, a to se itekako odnosi na nasilje nad ženama i nasilje u porodici, neophodno je jasno odrediti aktere i njihove mandate. Kompleksna institucionalna mreža će najprije dovesti do birokratskih blokada koje udaljavaju žrtve od prave adrese za ukazivanje pomoći.

Na kraju, sama struktura i sadržina GREVIO izvještaja za Bosnu i Hercegovinu osvjetljava nedostatak zajedničkih, koordiniranih politika. Izvještaj je vrlo kompleksan, jer, tamo gdje postoje razlike, opisuje se stanje u svakom entitetu, Brčko Distriktu i kantonu unutar FBiH. Izvještaj je, zapravo, pregled strategija, akcionih planova, zakona i statističkih podataka u svakoj

administrativno-teritorijalnoj jedinici, a koji su često neusklađeni. Zbog takvog izvještavanja, vrlo je otežano sumirati i interpretirati podatke, te izdvojiti pojedinosti o načinu na koji su različiti elementi regulisani u Bosni i Hercegovini.

Zaključak koji proizilazi iz situacije predstavljene u gornjim redovima je da samo postojanje i provedba državnog strateškog dokumenta ne garantuje uspješnu provedbu Istanbulske konvencije, budući da sama strategija može sadržavati propuste. Analizirajući GREVIO izvještaj, jasno je da su mnogi primjeri pogrešnog pristupa problemu nasilja nad ženama i nasilja u porodici zapravo prisutni u cijeloj zemlji. Činjenica da se Strategija primjenjivala u FBiH nije dovela ovaj entitet na daleko napredniju poziciju u odnosu na RS. U pojedinim slučajevima, u RS-u su donesene mjere koje se ne mogu ili nisu mogle naći u FBiH. Naprimjer, u RS su propisani standardi za rad i opremljenost sigurnih kuća, dok u FBiH takav pisani dokument ne postoji, iako GREVIO izvještaj ne konstantuje slabiju stručnost zaposlenih u sigurnim kućama unutar FBiH, zbog nedostatka pisanih standarda.

Na tragu ovog zaključka je i razmišljanje Adnana Kadribašića, koji je bio dio ad hoc grupe Vijeća Evrope za izradu Konvencije, vodio promociju Konvencije u državi i regiji, učestvovao u kreiranju Okvirne strategije, te pomagao GREVIO komitetu u izradi izvještaja za BiH. Adnan Kadribašić objašnjava da je nacionalni strateški dokument ne predstavlja preduslov za rad na aktivnostima kojima se provodi Konvencija. Drugim riječima, ako nema strategije, ne znači da nema aktivnosti, ali je rizik od neuspješne ili nepotpune provedbe, bez strategije, veći, naročito u zemljama sa decentraliziranim uređenjem, među kojima je i Bosna i Hercegovina (Kadribašić, 202, osobna komunikacija putem elektronske pošte), što se u praksi pokazalo tačnim.

## 5. Istanbulska konvencija i proces integracija u Evropsku uniju – zaključna razmatranja

Evropska unija je ratifikovala Istanbulsku konvenciju 28. juna 2023. godine, a potpisala ju je 13. juna 2017. Iako se još uvijek čeka da 6 zemalja članica (poimenično: Bugarska, Češka, Slovačka, Litvanija, Latvija i Mađarska) ratifikuju Konvenciju, činom EU ratifikacije ona postaje obavezna za svih 27 zemalja članica. Konvencija, za Evropsku uniju, stupa na snagu 1. oktobra 2023. godine.

Ovim je Istanbulska konvencija postala dio pravne stečevine Evropske unije, obaveza svih država članica i država kandidatkinja.

Sve trenutne države kandidatkinje, osim Turske koja se povukla iz Konvencije 2021. godine, su potpisale i ratifikovale Konvenciju. Prema tome, zahtjev za ratifikovanjem Konvencije, u pogledu ispunjavanja uslova za članstvo, bi bio suvišan. Međutim, u slučaju sporog napretka u primjeni Konvencije, zahtjev za strateškim pristupom, koji važi za teritoriji cijele države članice (u ovom slučaju BiH) bi mogao postati dio budućih uslovljavanja i izvještaja Evropske komisije. Radi postizanja jasnoće argumentacije, na ovom mjestu još jednom ističem ključne činjenice na kojima počiva ova prepostavka.

1. Dakle, Istanbulska konvencija je sada dio pravne stečevine EU, budući da je to vrsta međunarodnog ugovora koji je Evropska unija potpisala. Među osnovnim principima tog ugovora, kojih se države članice moraju pridržavati, su usklađene i koordinisane politike. Iz tog razloga, da bi osigurala potpunu primjenu Konvencije, a imajući u vidu visoko decentralizirano uređenje i neusklađenost politika u BiH, EU može tražiti cjelodržavnu strategiju.
2. Trenutne i buduće države članice moraju usvojiti potpunu pravnu stečevinu EU i primjenjivati je na cijeloj teritoriji.
3. Budući da je jednakost temeljna vrijednost EU, potrebno je da svi građani i građanke imaju jednake mogućnosti u oblasti tržišta rada, obrazovanja, zdravstvene zaštite, informisanja, fizičke zaštite itd, a to je uglavnom odgovornost svake pojedinačne države članice-da osiguraju provedbu politika na svojim teritorijama.

U prilog ovoj tvrdnji treba istaći i rodnu ravnopravnost-temeljnu zajedničku vrijednost Evropske unije, priznatu u Ugovoru o Evropskoj uniji (UEU, čl. 2) (Hanušić Bećirović, 2019, str. 106), koja prožima sve politike (tzv. gender mainstreaming<sup>3</sup>) EU. Drugim riječima, rodna ravnopravnost je

---

<sup>3</sup> Urođnjavanje (gender mainstreaming) se najjednostavnije može predstaviti kao strategija za postizanje ravnopravnosti polova, jer u svim oblastima djelovanja u fokus dovodi rodnu perspektivu. Riječ mainstreaming je teško prevesti naš jezik, a da ona zadrži svoje autohtono značenje koje se odnosi na pokušaj da se pitanja ravnopravnosti uvedu u sve glavne tokove (mainstream) društva. Dakle, da se ovim pitanjima ne treba baviti posebno, već unutar svake oblasti pitanja rodne ravnopravnosti trebaju biti zastupljena (Osnovne informacije o instrumentu IPA III 2021-2027 i alatima za urođnjavanje (eng. gender mainstreaming) dokumenata u procesu IPA III programiranja prilagođen za organizacije civilnog društva, 2023., str. 30).

jedna od obaveza. Promocija rodne ravnopravnosti je cilj Evropske unije, određen Ugovorom o EU, Članom 3. Poveljom EU o osnovnim pravima uvrštena je u osnovna ljudska prava.

U sudskoj praksi Evropskog suda pravde rodna ravnopravnost je postala opšti princip (Hanušić, Bećirović, 2019, str. 106, 110.), a to znači da su odluke Suda išle u korist rodne ravnopravnosti i prije nego što je ravnopravnost bila priznata kao temeljno pravo pisanim dokumentima, poput Povelje EU o temeljnim pravima (više o tome vidjeti S. A. D. Vries, *The Protection of Fundamental Rights within Europe's Internal Market after Lisbon – An Endeavour for More Harmony*).

Dakle, iz navedenog se zaključuje da je postizanje rodne ravnopravnosti ključno za bivanje dijelom Evropske unije, evropskog kulturnog i političkog prostora. Da bi se ostvarila rodna ravnopravnost, neophodno je eliminirati sve oblike rodno zasnovane diskriminacije i rodno zasnovanog nasilja. Istanbulska konvencija je svojom sadržinom i geografskom rasprostrašnenošću stekla nezanemariv značaj u tom poduhvatu i ona dodatno podupire sve akte Evropske unije, čija je namjena ostvariti ravnopravnost između muškaraca i žena.

Pružanje mogućnosti Evropskoj uniji da pristupi Konvenciji, kao naddržavni akter, može biti interpretirano i kao sredstvo kojim Vijeće Evrope nastoji osnažiti Konvenciju, učiniti je relevantnim dokumentom međunarodnog prava koji će rezultirati evidentnim napretkom u oblasti rodne ravnopravnosti. Uprkos unutrašnjim nesuglasicama, koje su odložile ratifikaciju Konvencije od strane EU, Unija je jedinstven primjer insitucionalne međudržavne saradnje, koja rezultira zajedničkim politikama i zajedničkim predstavljanjem prema vanjskoj okolini pa je i očekivani, snažniji uticaj Unije na uspješnu primjenu Konvencije utemeljen. Računajući na sve navedeno, naročito na značaj rodne ravnopravnosti koji prožima sveukupan učinak Evropske unije na evropska društva, insistiranje na planskoj i dosljednoj provedbi Istanbulske konvencije je opravdano predvidjeti kao zahtjev koji će EU upućivati Bosni i Hercegovini i zemljama kandidatkinjama.

Uprkos međunarodnom značaju Istanbulske konvencije za suočavanje sa problemom nasilja nad ženama i porodičnog nasilja, Evropska unija nije, do sada, insistirala na usvajanju državne strategije za provedbu ove Konvencije. Razlog je jednostavan - Evropska unija, zbog unutrašnjih nesuglasica, odnosno zbog opiranja nekoliko zemalja članica, nije mogla ratificirati (sve do juna ove godine) Istanbulsku konvenciju, iako je od samog početka ima mogućnost pristupa istoj.

EU ratifikaciji je prethodilo Mišljenje Evropskog suda pravde (eng. European Court of Justice), prema kojem Evropska unija može ratifikovati Konvenciju, bez obzira što sve zemlje to nisu učinile (Court of Justice of the European Union Opinion 1/19, 2021). U tom pogledu bi i propitivanje „fer“ postupanja od strane EU, budući da šest zemalja članica nije ni ratifikovalo Konvenciju, bilo opravdano, ali na tom mjestu odnos moći igra ulogu. Bosna i Hercegovina, zajedno s drugim zemljama regiona Zapadnog Balkana, se nastoji pridružiti Evropskoj uniji (ne obrnuto), zbog čega je samo Unija u poziciji nametanja zahtjeva, bez obzira na to da li se oni, zbog raznih okolnosti, čine korektnim ili ne.

Zahtjev za dodatnim sistemskim, sektorskim, strateškim i cjelodržavnim rješavanjem problema bit će još jedan test za vlasti u Bosni i Hercegovini. Na prvom mjestu, opet će se pokazati da li je slabljenje državnog nivoa (a jačanje entitetskog) prioritet nad suočavanjem sa gorućim problemima u bh. društvu. I Adnan Kadribašić i Joško Mandić, stručni savjetnik u Agenciji za ravnopravnost spolova BiH, koji je blisko saradivao sa GREVIO komitetom prilikom izrade izvještaja za BiH, tvrde da su iza odbacivanja Okvirne strategije, od strane Vlade RS, isključivo politički razlozi. Niti sadržina Strategije, niti interes da se drugačije pristupi provedbi nisu bili među razlozima odbacivanja državne saradnje na provedbi Konvencije. (Kadribašić, 2023; Mandić; 2023, osobna komunikacija putem elektronske pošte) Dalje, pokazat će se sposobnost kreiranja strategija, uzimajući u obzir da to nije usmjereno nikakvim propisima, te sposobnost adekvatnog i pravovremenog provođenja i onoga što se eventualno usaglasilo i uvrstilo u strateški dokument.

## 6. Literatura

### *Međunarodni ugovori:*

1. Konvencija Vijeća Evrope o prevenciji i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (Istanbulska konvencija), 11. maj 2011. god.  
<https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/text-of-the-convention>  
Zadnji pristup: 19.8.2023.
2. Ugovor o Evropskoj uniji i Ugovor o funkcionisanju Evropske Unije (Lisabonski ugovor), 1. decembar 2009. god.  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016ME/TXT>  
Zadnji pristup: 19.8.2023.

### *Drugi institucionalni dokumenti*

1. Bosnia and Herzegovina Report on Legislative and Other Measures Giving Effect to the Provisions of the Council of Europe's Convention on Preventing and Combatting Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention) (2020), *Ministry for Human Rights and Refugees Bosnia and Herzegovina*
2. Evaluation of Sector approach under IPA II Final Report (2018). *European Commission*.  
[URL:http://www.evropa.gov.rs/Documents/Home/DACU/12/193/SA\\_IPA\\_II\\_eval\\_Vol\\_1\\_final\\_on\\_19\\_March.pdf](http://www.evropa.gov.rs/Documents/Home/DACU/12/193/SA_IPA_II_eval_Vol_1_final_on_19_March.pdf)
3. Gender akcioni plan Bosne i Hercegovine za period od 2018. do 2022. godine. (2018). *Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice Bosne i Hercegovine*.
4. GREVIO's (Baseline) Evaluation Report on legislative and other measures giving effect to the provisions of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention). (2022). *Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (GREVIO)*.  
[URL:https://rm.coe.int/grevio-baseline-evaluation-report-on-bosnia-and-herzegovina/1680a8e5f1](https://rm.coe.int/grevio-baseline-evaluation-report-on-bosnia-and-herzegovina/1680a8e5f1)



5. Izvještaj Evropske komisije za Bosnu i Hercegovinu (2022), *Evropska komisija*, [https://archive.europa.ba/wp-content/uploads/2022/10/izvjestaj-o-bosni-i-hercegovini-za-2022-godinu\\_1666693844.pdf](https://archive.europa.ba/wp-content/uploads/2022/10/izvjestaj-o-bosni-i-hercegovini-za-2022-godinu_1666693844.pdf) Zadnji pristup: 19.8.2023.
6. Izvještaj o realizaciji Okvirne strategije za provedbu Konvencije o prevenciji i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (Istanbulska konvencija) u Bosni i Hercegovini (2015 – 2018)-Izvještajni period juli 2015-decembar 2016 (2016), *Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice Bosne i Hercegovine*
7. Izvještaj revizije učinka, Upravljanje strategijama na nivou BiH, Broj: 05-16-1-1100/18 (2018), *Ured za reviziju institucija BiH*, <http://www.revizija.gov.ba/Content/DownloadAttachment?Id=fdea9acd-d9b1-4635-97fa-77d70fc2702b&langTag=bs> Zadnji pristup: 20.8.2023.
8. Okvirna strategija za provedbu Konvencije o prevenciji i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici 2015.-2018. (2015), *Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice Bosne i Hercegovine*
9. Opinion 1/19 Istanbul Convention- Press Release No 176/21. (2021). *Court of Justice of the European Union*. URL: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2021-10/cp210176en.pdf>

### *Knjige*

1. Hanušić-Bećirović, A. (2019). Evropska unija: Pravni okvir i mehanizmi za rodnu ravnopravnost. *Rodna ravnopravnost Teorija, Pravo, Politike* (str.105-117) Sarajevo: Sarajevski otvoreni centar, Univerzitet u Sarajevu-Pravni fakultet
2. Nugent, N. (2017). *The government and politics of the European Union*. Bloomsbury Publishing Plc.
3. Olsen, J. (2021). *The European Union : politics and policies*. New York. Routledge

### *Istraživački radovi, analize i eseji*

1. De vries, S. (n.d.) The Protection of Fundamental Rights within Europe's Internal Market after Lisbon – An Endeavour for More Harmony
2. Šikman, M. i Kadribašić, A. (2022). Analiza usklađenosti krivičnih djela nasilja nad ženama i drugih oblika rodno zasnovanog nasilja u krivičnim zakonima u BiH sa Istanbulskom konvencijom. *Atlantska inicijativa*. Sarajevo URL: <https://atlantskainicijativa.org/wp-content/uploads/2022/10/Analiza-uskladenosti-Layout-WEB.pdf>
3. Wojciechowski, S. (2020). Role and importance of national strategies in Poland. *Scientific Journal of the Military University of Land Forces* 2(52), str. 421-435 DOI: 10.5604/01.3001.0014.2544

### *Publikacije*

4. Direkcija za evropske integracije. (2021). *Šta donosi instrument pretpristupne pomoći 2021-2027-IPAIII?* URL: [https://www.dei.gov.ba/uploads/documents/ipa-iii-brosura-bos-web-17-12-2021\\_1639992187.pdf](https://www.dei.gov.ba/uploads/documents/ipa-iii-brosura-bos-web-17-12-2021_1639992187.pdf)
5. Mujkić, E. i Blagovčanin, S. (2018). Assesment of IPA II Absorption of Capacities in Bosnia and Herzegovina. *Instrument for Pre-Accession Assistance and the Countries of the Western Balkans (str. 49-69)*. Podgorica: European Movement in Montenegro
6. Osnovne informacije o instrumentu IPA III 2021-2027 i alatima za urodnjavanje (eng. gender mainstreaming) dokumenata u procesu IPA III programiranja prilagođen za organizacije civilnog društva Vodič za sektore: poljoprivreda i ruralni razvoj; klima i životna sredina; demokratija i vladavina prava; bezbjednost; konkurentnost i inovacije; zapošljavanje. (2022). *Ured Vlade Federacije Bosne i Hercegovine za evropske integracije, Gender Centar Federacije Bosne i Hercegovine*.

### *Web stranice*

1. Pravna stečevina (n.d.). *EUR-lex*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=LEGISSUM:acquis> Zadnji pristup: 20.8.2023.

2. EU accession to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women ('Istanbul Convention'). (2023). *European Parliament*. URL: <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-area-of-justice-and-fundamental-rights/file-eu-accession-to-the-istanbul-convention> Zadnji pristup: 20.8.2023.

