

# Bosnien-Hercegovina

## Rätts- och säkerhetssektorn



## Innehåll

1.	English Summary .....	4
2.	Metod/Syfte .....	6
3.	Politisk bakgrund .....	7
3.1.	Daytonavtalet 1995 .....	7
3.2.	Det politiska systemet .....	7
3.2.1.	Nationella institutioner .....	8
3.2.2.	Federationens institutioner .....	8
3.2.3.	Republika Srpskas institutioner .....	8
3.2.4.	Internationell närvaro .....	8
3.2.5.	Politisk splittring .....	9
4.	Bosnisk polis .....	10
4.1.	Internationella missioner sedan konflikten .....	10
4.2.	Polisens kapacitet .....	10
4.2.1.	Organisationsstruktur och kontroll .....	10
4.3.	Polisens integritet .....	12
4.3.1.	Anmälningsbenägenhet/förtroende .....	12
4.3.2.	Korruption och annan påverkan .....	13
4.3.3.	Organiserad brottslighet .....	14
4.3.4.	MR-övergrepp av polis .....	15
4.3.5.	Intern och extern kontroll .....	16
4.4.	Särskilt om några sårbara grupper .....	19
4.4.1.	Romer .....	19
4.4.2.	Hbt-personer .....	20
4.4.3.	Offer för våld i hemmet .....	22
4.4.4.	Återvändare till minoritetssituationer .....	24
4.4.5.	Vittnen i krigsbrottmål .....	24
5.	Domstolsväsendet och Åklagarväsendet .....	26
5.1.	Kapacitet .....	26
5.1.1.	Domstolar på statsnivå .....	26
5.1.2.	Domstolar i Federationen .....	27
5.1.3.	Domstolar i Republika Srpska .....	28
5.1.4.	Åklagarmyndigheterna .....	29
5.1.5.	Rättsväsendets effektivitet .....	29
5.2.	Integritet .....	30
6.	Lifos slutsatser .....	32
7.	Referenser .....	34

## Om rapporten

Denna rapport är skriven i enlighet med EU:s allmänna riktlinjer för framtagande av landinformation (2008). Den är sammanställd utifrån noggrant utvalda och allmänt tillgängliga informationskällor. Alla använda källor refereras. All information som presenteras, med undantag av obestridda/uppenbara fakta, har dubbelkontrollerats om inget annat anges.

Informationen har noggrant granskats, utvärderats och bearbetats under en begränsad tid. Sammanställningen gör inte anspråk på att vara uttömmande och bör inte tillmätas exklusivt bevisvärde i samband med avgörandet av ett enskilt ärende.

Om en specifik händelse, person eller organisation inte nämns i rapporten innebär inte detta att händelsen inte har ägt rum, eller att personen eller organisationen inte existerar.

Informationen i rapporten återspeglar inte nödvändigtvis Migrationsverkets officiella ståndpunkt i en viss fråga och det finns ingen avsikt att genom rapporten göra politiska ställningstaganden.

## 1. English Summary

The purpose of this report is to give an overview of the functionality of the Bosnian administration within the justice- and security sectors. The primary focus of the report are the functions which have been identified as central from a citizens perspective, that is, the official institutions that constitute the ultimate guarantee for the individual's possibility to exercise his or her rights. Focus has also been given to the central constitutional institutions which provide the legal and practical conditions for the functionality of the Bosnian public administration. In this context the traditional civilian justice and security system, i.e. police force, prosecution service and courts, has been identified as the central actors.

Police functions in Bosnia-Herzegovina are, as a result of the conflicts during the 1990's and the complicated state structure that followed, to a high degree fragmented and there is a general lack of coordination between the different police forces. Even though there are deficiencies in legal framework, organizational structure and a lack of resources, the police services can, on a general basis, meet up to the basic demands of society. The history of international police missions must in this context be given some relevance.

Factors that can be seen as serious in relation to the integrity of the police can however be identified. Political interference with administrative decisions is identified as a serious problem by several sources. Both low- and high level corruption is prevalent in the country and several surveys show that the police are among the most corrupt professionals in the country.

The police are not systematically involved in serious human rights violations. The more serious violations that are reported mainly consist of physical abuse in connection with interrogation and a general disrespect for the rights of detainees. Other problematic issues concern the conduct of police in relation to society's most vulnerable groups such as Roma, LGBT-persons and victims of domestic violence.

Internal and external anticorruption mechanisms are in place both on state- and entity level. Anticorruption work within the police is however underfunded and subject to political pressure. This reflects the general attitude taken to corruption and nepotism within the public administration.

Courts and prosecution services are in place all over the territory of Bosnia-Herzegovina. The legal sector is financially prioritized and there is no information that provides for other than that judges and prosecutors, generally speaking, have the competence to perform their duties. Lack of capacity within the court system arises from ineffective administration and difficult issues of jurisdiction. Policy and procedural regulations are

complex in a legal environment that among other things is tinged by the existence of rulings from three separate Supreme Courts. In practice this leads to ineffective processes with large balances as a consequence.

The independence of the courts and the prosecution service is not guaranteed by the national constitution. The institutions are however modelled to strive for impartiality and independence. The High Judicial and Prosecutorial Council is in many ways a model institution as it exercises a mandate over the entire territory of the country. The interethnic dimensions of the state construction must however be seen as a threat to the integrity of the judicial system. In some court structures international judges serve as a guarantee of impartiality but the threat of ethnic bias is always present within the system. On top of this the principle of due process is challenged by a tradition of political and criminal interference with legal proceedings. Finally the general level of corruption in the country is a challenge to the integrity of the judiciary and the prosecution services and has a negative impact on public perception of justice.

## 2. Metod/Syfte

Syftet med denna rapport är att göra en översiktlig bedömning av funktionaliteten av den bosniska statsförvaltningen inom rätts- och säkerhetssektorn. I första hand ligger fokus på de funktioner som vi identifierat som centrala ur medborgarnas perspektiv, dvs. de myndigheter, institutioner och funktioner som för den enskilde är de främsta garanterna för att han eller hon skall kunna tillgodogöra sig sina rättigheter. Vid urvalet av funktionerna har ett medborgarperspektiv anammats, men även de konstitutionella institutioner som utgör grunden för funktionaliteten i statsförvaltningen och därmed även grunden för de bosniska myndigheternas möjligheter att bereda skydd åt sina egna medborgare, berörs översiktligt. Mot bakgrund av ovan nämnda har det traditionella rättsväsendet, dvs. polis, åklagare och domstolar identifierats som centrala aktörer.

Rapporten syftar till att ge en översiktlig funktionalitetsanalys av de centrala institutionerna. I detta ingår såväl den faktiska kapaciteten (förmågan) hos de berörda institutionerna som integriteten (viljan och möjligheten till ansvarsutkrävande) att utföra de uppgifter de har mandat och skyldighet till. Rapporten skall inte ses som uttömmande utan som en grundläggande funktionalitetsbedömning av de bosniska myndighetsstrukturerna.

### 3. Politisk bakgrund

#### 3.1. Daytonavtalet 1995

Tecknandet av Daytonavtalet markerade slutet på Bosnienkriget och syftade till att skapa förutsättningar för fred i Bosnien-Hercegovina och samtidigt bevara en regional balans i och runt omkring den forna republiken Jugoslavien.<sup>1</sup>

Den nuvarande politiska uppdelningen i Bosnien-Hercegovina och strukturerna för maktuppdelningen förhandlades fram som en del av den konstitution som utgör annex IV av Daytonavtalet.<sup>2</sup>

Staten Bosnien-Hercegovina består enligt avtalet av Federation Bosnien-Hercegovina och Republika Srpska.<sup>3</sup> Bosnien-Hercegovina är en stat och inte en konfederation; ingen av de båda entiteterna kan brytas ut ur statsbildningen utan en föregående konstitutionell process.<sup>4</sup> Daytonavtalet stipulerar visserligen en i hög grad decentraliserad statsbildning men garanterar också en centraliserad statsmakt med ett roterande presidentskap, en centralbank och en konstitutionsdomstol.<sup>5</sup>

Avtalet gav mandat åt ett brett spektrum av internationella organisationer att övervaka och implementera skilda delar av avtalet. Det NATO-ledda IFOR (Implementation Force) gavs uppdrag att implementera de militära delarna av avtalet och tog den 20 december 1995 över efter UNPROFOR.<sup>6</sup> ”Office of the High Representative” skapades för att implementera de civila aspekterna av avtalet medan OSCE gavs mandat att 1996 organisera de första valen i Bosnien-Hercegovina.<sup>7</sup>

#### 3.2. Det politiska systemet

Bosnien-Herzegovinas konstitutionella förutsättningar stipuleras som nämnts ovan i Daytonavtalet. Kopplingen till Daytonavtalet och de i mitten av 1990-talet rådande förhållandena har resulterat i ett komplext och ineffektivt politiskt system.<sup>8</sup> Bosnien-Hercegovina består av två politiska entiteter, Republika Srpska (Nedan kallat RS) och den Bosnien-Kroatiska Federationen (Nedan kallad Federationen). Federationen är i sin tur

---

<sup>1</sup> The General Framework Agreement for Peace in Bosnia-Herzegovina, [http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content\\_id=379](http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content_id=379)

<sup>2</sup> Annex IV, The General Framework Agreement for Peace in Bosnia-Herzegovina,

<sup>3</sup> The General Framework Agreement for Peace in Bosnia-Herzegovina

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> European Forum, [http://www.europeanforum.net/country/bosnia\\_herzegovina](http://www.europeanforum.net/country/bosnia_herzegovina)

uppdelad i 10 kantoner.<sup>9</sup> Bosnien är en decentraliserad stat vars grundläggande syfte är att skapa maktbalans mellan de tre dominerande etniska grupperna, bosniaker, serber och kroater.<sup>10</sup> Entiteterna har omfattande politisk makt och har egna konstitutioner, parlament, regeringar och konstitutionsdomstolar.<sup>11</sup> Utöver entiteterna finns också ett självstyrande distrikt, Brcko, som är etablerat som en neutral zon under delad serbisk, kroatisk och bosnisk administration.<sup>12</sup>

### 3.2.1. Nationella institutioner

Det nationella parlamentet består av två kammare där den ena består av 5 ledamöter vardera från de tre dominerande etniciteterna och den andra tillsätts genom val i Federationen och RS. Parlamentets roll är att fastslå statsbudgeten, välja regeringen och stifta lagar. Parlamentet utser också regeringen.<sup>13</sup>

Presidentämbetet delas mellan tre representanter för de stora etniska grupperna. En serbisk president väljs i RS och en bosnisk och en kroatisk i Federationen. Presidentämbetet roterar sedan mellan de tre var åttonde månad.<sup>14</sup>

### 3.2.2. Federationens institutioner

Federationen har ett tvåkammarsparlament där ena kammaren väljs av ledamöterna i de 10 kantonernas parlament på etnisk bas och har som primära uppgift att ta försvara de olika etniska gruppernas intressen. Den andra kammaren väljs i direkta val utifrån öppna listor. Parlamentet innehar den lagstiftande makten på entitetsnivå och tillsätter också entietsregeringen.<sup>15</sup>

### 3.2.3. Republika Srpskas institutioner

Republika Srpska har också ett tvåkammarsparlament där ena kammaren har samma ”etnisk” kontrolluppgift som sin motsvarighet i Federationen men tillsätts i enligt en något annorlunda process då den administrativa indelningen i kantoner saknas i republika Srpska. Den andra kammaren tillsätts i val utan etnisk kvotering. Parlamentet innehar den lagstiftande makten på entitetsnivå och tillsätter också entietsregeringen.<sup>16</sup>

### 3.2.4. Internationell närvaro

Den internationella närvaron i Bosnien är i högsta grad fortfarande påtaglig och leds av ”Office of the High Representative for Bosnia and Herzegovina” (OHR).<sup>17</sup> OHR är det högsta beslutande organet i Bosnien-Hercegovina och

<sup>9</sup> CIA, The World Fact Book, Bosnia-Herzegovina,

<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/bk.html>

<sup>10</sup> The General Framework Agreement for Peace in Bosnia-Herzegovina

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> CIA, The World Fact Book, Bosnia-Herzegovina

<sup>13</sup> European Forum, [http://www.europeanforum.net/country/bosnia\\_herzegovina](http://www.europeanforum.net/country/bosnia_herzegovina)

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> Ibid.

<sup>16</sup> Ibid.

<sup>17</sup> Office of the High Representative for Bosnia and Herzegovina, <http://www.ohr.int/>

har som främsta uppgift att implementera de civila delarna av Daytonavtalet.<sup>18</sup> Ämbetet som internationella samfundets ”High Representative” (HR) ansvarar för att uppfylla de villkor som ställts av styrgruppen för implementering av fredsavtalet. Styrgruppen består av representanter för Tyskland, Italien, Japan, Ryssland, Storbritannien, Förenta Staterna, EU-kommissionen och Turkiet.<sup>19</sup> På grund av svårigheter för styrgruppens medlemmar att enas i vissa centrala frågor har HRs mandat i viss utsträckning varit vagt. OHR kommer dock fortsätta utöva mandat i Bosnien-Hercegovina tills dessa att Daytonavtalets centrala villkor är uppfyllda. Därefter är tanken att HR kommer att ersättas av EUs särskilda representant.<sup>20</sup>

HRs formella mandat inkluderar att som landets högsta auktoritet inkluderar möjligheten att stifta lagar och entlediga politiker och tjänstemän från sina uppdrag.<sup>21</sup> Bosnien-Herzegovinas politiska utveckling efter fredsavtalet har präglats av återkommande konflikter mellan HR och lokala politiker.

### 3.2.5. Politisk splittring

På grund av den strukturella splittringen i det konstitutionella systemet har det varit svårt att åstadkomma nationell enighet kring många viktiga strategiska frågor.<sup>22</sup> Något förenklat kan sägas att det från Republika Srpska finns en tendens till att motverka försök att utveckla de nationella institutionerna till politiskt kraftfulla organ, medan det från kroatisk sida hela tiden funnits på agendan att verka för en tredje (bosnisk) entitet. Bosniakerna å sin sida är internt splittrade avseende den grundläggande frågan kring statens framtid.<sup>23</sup> I kombination med det faktum att den absoluta makten fortfarande ligger hos det internationella samfundets representant och avsaknaden av en hållbar internationell strategi för Bosnien-Hercegovina medför att det för närvarande är svårt att förutsäga hur framtiden kommer att te sig.<sup>24</sup> Antagandet från det internationella samfundet att ett hägrande EU-medlemskap skulle rätta in de politiska aktörerna i Bosnien i ledet har visat sig vara felaktigt. Vägen till nationell enighet och en stabil statsbildning är lång och det är tveksamt i vilken utsträckning några steg i rätt riktning kommer att tas under de kommande åren.

---

<sup>18</sup> Office of the High Representative for Bosnia and Herzegovina, Mandate, [http://www.ohr.int/ohr-info/gen-info/default.asp?content\\_id=38612](http://www.ohr.int/ohr-info/gen-info/default.asp?content_id=38612)

<sup>19</sup> The General Framework Agreement for Peace in Bosnia-Herzegovina

<sup>20</sup> Adebahr, C, sid. 4

<sup>21</sup> Office of the High Representative for Bosnia and Herzegovina, Mandate, [http://www.ohr.int/ohr-info/gen-info/default.asp?content\\_id=38612](http://www.ohr.int/ohr-info/gen-info/default.asp?content_id=38612)

<sup>22</sup> BBC News, Bosnia-Herzegovina Profile, <http://www.bbc.com/news/world-europe-17211415>

<sup>23</sup> United Nations News Centre, <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=47801>

## 4. Bosnisk polis

### 4.1. Internationella missioner sedan konflikten

Daytonavtalet 1995 följdes av ett flertal missioner på polisområdet i Bosnien och Hercegovina: mellan åren 1995 och 2002 under FN-flagg och därefter fram till 2012 i EU-regi. Ingen av missionerna har haft några exekutiva funktioner. Fokus har istället varit på reformer och kapacitetsbyggnad. FN:s främsta fokusområden/mål var inledningsvis individuellt inriktade: träningar, uppförandekoder, rekrytering men även (mer post-konfliktorienterad och givet tidigare MR-övergrepp) certifiering av enskilda poliser. Senare FN-missioner fokuserade mer på organisationsnivån med demokratisering och avpolitiserings av polisen som övergripande mål: ackreditering av polisorgan, utveckling av standarder, introduktion av mekanismer för att komma tillrätta med övergrepp och missbruk och skapandet av institutioner för att få bukt med politisk inblandning.<sup>25</sup> Mot slutet av den sista FN-missionen bedömde International Crisis Group att man trots dessa insatser inte kunde räkna med att polisen upprätthöll lagen. Alltför ofta tillämpade nationellt partiska, underkvalificerade, underbetalda och ibland korrupta poliser lagen selektivt i ett dysfunktionellt system som fortfarande kontrollerades av politiserade och nationaliserade inrikesministerier.<sup>26</sup>

EU:s polismissioner hade som genomgående fokus kampen mot organiserad brottslighet och korruption. Såvitt gäller korruption gjordes insatser för att införa interna (*professional standards units*) och externa (klagomålsbyråer) mekanismer för ansvarsutkrävning där sådana inte fanns, eller få befintliga strukturer fullt ut fungerande. Missionerna försökte även begränsa den politiska inblandningen i nomineringar inom polisen och att öka polisernas motivation genom system för karriärutveckling. EU-missionerna drev vidare program syftande till att utveckla utbildning och träning av polisen, liksom samarbetet mellan polis och åklagare.<sup>27</sup>

### 4.2. Polisens kapacitet

#### 4.2.1. Organisationsstruktur och kontroll

Säkerhetssektorn i Bosnien och Hercegovina är i hög grad fragmenterad (och överlappande<sup>28</sup>), där poliskompetenser är uppdelade på olika nivåer. Koordineringsmekanismer på statsnivå finns men har svaga mandat och låg operativ kapacitet.<sup>29</sup> Bakgrunden till denna fragmentering står att finna i

---

<sup>25</sup> Padurariu, A, 2014, sid. 4

<sup>26</sup> International Crisis Group, 2002-05-10

<sup>27</sup> Padurariu, A, 2014, sid. 8ff.

<sup>28</sup> US Department of State, 2014-02-28, sid. 5f.

<sup>29</sup> Bertelsman Foundation, 2014, sid. 5

1990-talets konflikt och Daytonavtal. I Daytonavtalet reglerades inte om någon polisinstitution på central nivå utan polisfunktionerna lämnades helt i händerna på entiteterna.<sup>30</sup> Bosnienkroater- och serber tog dessförinnan, efter att konflikten brutit ut, kontroll över sina autonoma områdens samhällsinstitutioner, inklusive polisen.<sup>31</sup> Polisen kom således under och omedelbart efter konflikten att separeras efter etniska linjer. Inom federationen har senare de bosniakiska och Bosnienkroatiska polisstyrkorna fogats samman. Republika Srpska (RS), däremot, har motsatt sig reformer som skulle innebära att bosnienserber integreras i polisstyrkor med andra etniciteter. RS motstånd mot en gemensam polis kan förstås utifrån associationen mellan polis och statsstatus.<sup>32</sup>

De båda entiteterna har olika modeller för organisering av polisfunktionen. I RS är polisen centraliserad där regionala subdivisioner och lokala polisstationer svarar direkt till entitetens inrikesministerium. Ministeriet har fullt ansvar för upprätthållande av lagen och det brottsförhindrande arbetet. I federationen, däremot, är polisen organiserad efter en decentraliserad modell. De tio kantonerna har egna inrikesministerier med betydande oberoende. Federationens inrikesministerium har som främsta fokus koordinering mellan entiteterna och kantonerna, men har även en egen polisstyrka med uppgift att skydda VIP och beskickningar. Brcko-distriktet har en egen multietnisk polisstyrka. Således finns sammanlagt 13 olika polisorgan på entitetsnivå (inklusive Brcko-distriktet).<sup>33</sup>

Efter reformer finns idag ett flertal polisorgan på statsnivå, bland andra gränspolisen, *State Investigation and Protection Agency* (SIPA) och direktoratet för poliskoordinering, som alla är placerade under Säkerhetsministeriet.<sup>34</sup> SIPA faciliterar regionalt samarbete i kampen mot organiserad brottslighet, trafficking och internationell terrorism<sup>35</sup>, är ett utredande organ och har befogenhet att genomföra utredningar på landets hela territorium<sup>36</sup>. Direktoratet för poliskoordinering har enbart ansvar för koordinering mellan polisorgan på statsnivå, trots tidigare intentioner att direktoratet skulle koordinera mellan alla polisorgan i landet<sup>37</sup>. I relation till direktoratet beskriver Bertelsman Foundation att mekanismer för koordinering mellan polisorgan samt utbyte av elektronisk data mellan polisorgan och mellan polisorgan och åklagarmyndigheter är under utveckling, men att det formella samarbetet alltså är svagt.<sup>38</sup>

EU-kommissionen konstaterar att vissa framsteg har gjorts på polisområdet. Polisorganen på statsnivå som har etablerats i polisreformer är alla

<sup>30</sup> Padurariu, A, 2014, sid. 1f.

<sup>31</sup> DCAF, 2013, sid. 37

<sup>32</sup> Padurariu, A, 2014, sid. 2, 9

<sup>33</sup> Ibid, sid. 3

<sup>34</sup> Ibid, sid. 3

<sup>35</sup> US Department of State, 2014-02-28, sid. 6

<sup>36</sup> Padurariu, A, 2014, sid. 11

<sup>37</sup> Ibid, sid. 12

<sup>38</sup> Bertelsman Foundation, 2014, sid. 5. Se även EU-kommissionen, 2013-10-16, sid. 53.

operationella och konsoliderar sina funktioner. Motstridiga tolkningar av 2008 års lagar hindrar dock utvecklingen av ett sammanhängande och effektivt institutionellt ramverk, liksom att oklara och överlappande kompetenser hindrar en effektiv användning av resurser, och koordinering och samarbete mellan polisorgan är fortfarande främst informell.<sup>39</sup>

Amerikanska utrikesdepartementets senaste årliga MR-rapport om Bosnien och Hercegovina innehåller motstridiga uppgifter om kontroll över säkerhetsstyrkor: ”Authorities failed at times to maintain effective control over security forces” och ”Civilian authorities maintained effective control over security forces”<sup>40</sup>. I sammanhanget kan konstateras att politisk inblandning inom polisen är en allvarlig integritetshotande omständighet som behandlas nedan.

Som noterats ovan har de tidigare FN- och senare EU-ledda missionerna haft utbildning och träning av polis som en av sina aktiviteter. Amerikanska utrikesdepartementet konstaterar, såvitt gäller 2013, att bosniska myndigheter tränade polis och säkerhetsstyrkor, mestadels med stöd från det internationella samfundet, i syfte att bekämpa missbruk och korrupcion och för att främja respekten för mänskliga rättigheter.<sup>41</sup>

Padurariu refererar till intervjuer genomförda 2012 och noterar följande såvitt avser de bosniska polisorganens kapacitet. Även under tiden för FN-missionerna var polisens skicklighet rimligt god. Professionalisering av polisen hade vid denna tidpunkt mer att göra med systemfrågor och integritetsrelaterade problem. Från ett kapacitetsperspektiv skulle polisorganen i landet kunna fullfölja sina roller och funktioner oberoende av externt stöd, även om det alltid finns utrymme för förbättringar. De främsta hindren för lokalt ägarskap är dels finansiella, dels politiska i det att politik kan påverka sättet som polisen fattar beslut. Vidare förs fram att RS i termer av kapacitet kanske har den bästa polisservicen och att RS, till skillnad från i de statliga polisorganen, investerar i polisen på entitetsnivå.<sup>42</sup>

### **4.3. Polisens integritet**

#### **4.3.1. Anmälningbenägenhet/förtroende**

Bertelmans Foundation hänvisar till en opinionsundersökning, genomförd 2012, som visar att befolkningens tillit till demokratiska och andra offentliga institutioner i Bosnien och Hercegovina är låg, även i ett jämförande, regionalt perspektiv. Lägst tillit har befolkningen till landets ledning (16 procent) och entiteternas ledning (19 procent i federationen och 21 procent i RS). Tilliten till polisen är dock högre: 19 procent av

<sup>39</sup> EU-kommissionen, 2013-10-16, sid. 52f.

<sup>40</sup> US Department of State, 2014-02-28, sid. 6

<sup>41</sup> Ibid. Se även EU-kommissionen, 2013-10-16, sid. 15.

<sup>42</sup> Padurariu, A, 2014, sid. 11

respondenterna uppgav sig ha stor tillit till polisen och 41 procent viss tillit.<sup>43</sup>

En regional undersökning genomförd 2010 och publicerad 2011 av UNODC visar att hälften av ett urval av brott mot enskilda polisanmäls på västra Balkan. Andelen som polisanmäls i Bosnien och Hercegovina är något högre än det regionala genomsnittet.<sup>44</sup>

#### 4.3.2. Korruption och annan påverkan

Politisk inblandning i operativt polisarbete är, enligt den höge representanten i Bosnien och Hercegovina, den främsta utmaningen för en framgångsrikt fungerande polis i landet. En typ av politisk inblandning är att utnämningar av polischefer på olika nivåer försenas.<sup>45</sup>

Denna politiska inblandning bör rimligen förstås med utgångspunkt i det komplicerade ramverk som Daytonavtalet skapade och det bosniska politiska landskapet där de etniska skiljelinjerna i högsta grad finns kvar (som tidigare berörts bland annat vad gäller motståndet som skapandet av en gemensam polis möter inom RS). Bland andra det amerikanska utrikesdepartementet pekar på politiska ledares agerande och hur dessa intensifierar och manipulerar den djupgående etniska splittringen som försvagar demokratin och det politiska styret.<sup>46</sup>

Amerikanska utrikesdepartementet konstaterar att myndighetsföreträdare ofta är inblandade i korruption med straffrihet, att korruption finns i många politiska och ekonomiska institutioner i landet och att befolkningen betraktar korruptionen i den offentliga sektorn som endemisk. De invecklade strukturerna med stat, entiteter, kantoner och kommunadministrationer, som alla har befogenhet att stifta lagar och införa regleringar som påverkar företag, har skapat ett system som saknar transparens och ger korruptionsmöjligheter. Med det höga antalet inblandade nivåer, finns många möjligheter att kräva ”serviceavgifter”.<sup>47</sup>

En regional studie av United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) från 2011 visar att korruption är distinkt mer utbredd i Bosnien och Hercegovina (och Albanien) jämfört med övriga länder på västra Balkan.<sup>48</sup> Den nationella UNODC-studien, som fokuserar på befolkningens erfarenheter av korruption, visar att andelen respondenter som under året som föregick undersökningen hade exponerats (direkt genom att betala eller bli krävd på men neka att betala muta eller att en hushållsmedlem betalat muta) för korruption i kontakt med statstjänsteman av antalet respondenter som under samma tidsperiod hade haft kontakt med en statstjänsteman, var drygt 20 procent. De respondenter som uppgav att det betalats minst en muta

<sup>43</sup> Bertelsman Foundation, 2014, sid. 15

<sup>44</sup> UN Office on Drugs and Crime (UNODC), 2011-05-17, sid. 50f.

<sup>45</sup> Office of the High Representative in Bosnia and Herzegovina, 2014-05-09, sid. 78

<sup>46</sup> US Department of State, 2014-02-28, sid. 1

<sup>47</sup> Ibid, sid. 18

<sup>48</sup> UN Office on Drugs and Crime (UNODC), 2011-05-17, sid. 16

under det senaste året hade i genomsnitt gjort detta vid drygt fem tillfällen. Studien visar att korruption, mätt med samma mått, är betydligt vanligare i Federationen (25,3 procent) än i Republika Srpska (10,5 procent).<sup>49</sup> Av studien framgår vidare att bland de respondenter som betalat mutor var de vanligaste kategorierna av mottagare läkare (54 procent), poliser (52 procent) och sjuksköterskor (31 procent).<sup>50</sup> Det vanligaste syftet med att betala muta till en polis var att reducera kostnader eller undvika böter (73,4 procent), att snabba på eller nå ett avslut på en procedur (15,6 procent) samt att få bättre behandling eller information (5,8 procent).<sup>51</sup>

Freedom House refererar en annan undersökning, genomförd av Bulgarian Center for the Study of Democracy och Center for Investigative Reporting, som visar på ett snarlikt resultat: utbredd korruption där läkare, poliser och tulltjänstemän är de mest korrupta yrkeskategorierna.<sup>52</sup>

#### **4.3.3. Organiserad brottslighet**

EU-kommissionen identifierar Bosnien och Hercegovina som en källa för illegala vapen och ammunition, nämner penningtvätt och ekonomisk brottslighet samt bedömer att droghandel (där Bosnien och Hercegovina främst är ett transitland) och människohandel är betydande problem.<sup>53</sup>

Kampen mot organiserad brottslighet i Bosnien och Hercegovina ses av kommissionen som en viktig utmaning. Landet har gjort begränsade framsteg i kampen mot organiserad brottslighet (och terrorism). Det finns svagheter i insamling, analys och användning av underrättelser och ett mer systematiskt utbyte av underrättelseinformation behöver konsolideras och koordineringsmekanismer etableras, även om det redan finns ett samarbete mellan polisorgan. Bättre instruktioner gällande samarbete mellan polis och åklagare har utfärdats, men samarbetet förbättras strukturellt för att garantera effektiv rättslig uppföljning. Implementeringen av systemet med åklagarledda utredningar är problematisk.<sup>54</sup>

Kommissionen uppmärksammar att ett antal storskaliga gemensamma polisoperationer genomförts framgångsrikt. Antalet misstänkta fall av organiserad brottslighet som anmälts till åklagare hade ökat med 200 procent. Antalet misstänkta personer var nära antalet från föregående år (notera att kommissionen rapporterade i oktober 2013).<sup>55</sup>

En ny strategi och handlingplan, där hänsyn tagits till internationella standarder, för kampen mot människohandel har antagits. Kommissionen noterar även att bestämmelser om människohandel, som är sinsemellan harmoniserade och i linje med ratificerade internationella standarder, i

<sup>49</sup> UN Office on Drugs and Crime (UNODC), 2011, sid. 13f.

<sup>50</sup> Ibid, sid. 23

<sup>51</sup> Ibid, sid. 26

<sup>52</sup> Freedom House, 2013-06-18

<sup>53</sup> EU-kommissionen, 2013-10-16, sid. 15

<sup>54</sup> Ibid, sid. 15, 53

<sup>55</sup> Ibid, sid. 53

kriminallagarna i RS och Brcko-distriktet har antagits och att liknande lagändringar är föremål för parlamentets behandling i federationen och på statsnivå. Den nationella lagstiftningen, särskilt straffsatser, är inte i linje med EU *acquis*.<sup>56</sup>

#### 4.3.4. MR-övergrepp av polis

Amerikanska utrikesdepartementet slår fast att polis i Bosnien och Hercegovina inte begick några utbredda eller systematisk MR-övergrepp under 2013 och konstaterar att det under året inte förekom några rapporter om utomrättsliga avrättningar, begångna av myndigheterna eller dess företrädare, eller politiskt motiverade försvinnanden. Myndigheterna respekterade generellt förbudet mot godtyckliga frihetsberövanden och förvar.<sup>57</sup>

Departementet identifierar dock ett antal MR-problem som är direkt relaterade till polisens arbete: polismisshandel av brottsmisstänkta under förhör, polis som inte informerar frihetsberövade om deras rätt till advokat och i praktiken hindrar deras tillgång till advokat före förhör samt dåliga förhållanden, inklusive överbeläggning och fysiska övergrepp, i fängelser och häkten.<sup>58</sup>

EU-kommissionen konstaterar att det legala ramverket för att förhindra tortyr och illabehandling, liksom kampen mot straffrihet, är på plats och respekteras generellt. Polisens illabehandling av brottsmisstänka, särskilt på den centrala polisstationen i Banja Luka (RS) och främst i syfte att tvinga fram erkännanden, pågår dock alltjämt. Likaså förekommer enligt kommissionen illabehandling av häktade och fängslade personer på vissa ställen. Generellt är det legala och institutionella ramverket för att respektera mänskliga rättigheter på plats och de internationella MR-lagarna har inkorporerats. Implementeringen av MR-instrument behöver förbättras och åtgärder vidtas för att förhindra polisens illabehandling av brottsmisstänkta.<sup>59</sup>

Europarådets tortyrkommitté rapporterade 2013, efter ett besök i Bosnien och Hercegovina (främst RS) 2012, att illabehandling som polis gör sig skyldig till är frekvent förekommande och att få, om ens några, framsteg gjorts sedan kommitténs besök 2011. Delegationen mottog under sitt besök 2012 ett betydande antal trovärdiga anklagelser om allvarlig fysisk misshandel som polis i RS gjort sig skyldig till. Flera personer uppgav sig ha utsatts för skenavrättningar. En majoritet av övergreppen hade begåtts under förhör med utredare, före det att de misstänkta överförs till åklagare. Kommittén bedömer att polismisshandeln av frihetsberövade i vissa av fallen var så allvarlig att den utgör tortyr.<sup>60</sup>

<sup>56</sup> Ibid, sid. 54

<sup>57</sup> US Department of State, 2014-02-28, sid. 1ff., 5

<sup>58</sup> Ibid, sid. 1f.

<sup>59</sup> EU-kommissionen, 2013-10-16, sid. 16, 19

<sup>60</sup> Council of Europe, Committee for the Prevention of Torture, 2013-09-12, sid. 12

Kommittén uppmärksammar särskilt förhållandena i Banka Lukas centrala polisstation och att den insamlade informationen indikerar att illabehandling för att tvinga fram erkännanden är frekvent förekommande bland polisutredare där, liksom på Gradiška polisstation. Kommittén tog även emot anklagelser från anhöriga och andra utomstående som bjudits in till en polisstation och där hotats och slagits för att förmås avlägga vittnesmål mot brottsmisstänkta.<sup>61</sup>

Även om kommitténs rapport främst fokuserar på missförhållanden i RS, bör noteras att dess delegation även tog emot anklagelser om illabehandling riktade mot andra polisorgan i Bosnien och Hercegovina och ger exempel på sådan anklagelse gällande poliser i Brcko-distriktet.<sup>62</sup>

Kommittén kritiserar vidare att det formella skyddet mot illabehandling som finns på plats i praktiken inte tillämpas från det ögonblick då en person frihetsberövas. De flesta som kommitténs delegation mötte hade inte informerats om sina rättigheter i samband med att de gripits. Flera personer uppgav för kommitténs delegation att de inte getts möjlighet att informera anhöriga eller andra om att de gripits. I en majoritet av alla fall gavs de frihetsberövade inte omedelbar tillgång till offentligt biträde. Detta gavs istället först när en brottsmisstänkt fördes till åklagare eller inför domstol och vanligen gavs ingen möjlighet för den misstänkte att ha överläggningar med advokat i enrum dessförinnan. I sammanhanget betonar kommittén att risken för illabehandling är som störst omedelbart efter ett gripande. Vidare redogör kommittén för de många klagomål som dess delegation tagit emot angående kvaliteten på de biträden som det allmänna utser.<sup>63</sup>

Kommittén slår även fast att förvaringslokalerna på polisstationer ofta inte lever upp till minimikrav.<sup>64</sup>

Human Rights Watch (HRW) har tidigare i år dokumenterat och publicerat fall av polisövervåld i samband med de omfattande demonstrationer som hölls under februari månad i Bosnien och Hercegovina i protest mot ekonomiska missförhållanden och politisk oförmåga. Sammanlagt har HRW dokumenterat 19 fall av övervåld mot demonstranter, journalister och förbipasserande på gatorna och mot demonstranter i förvar i Tuzla och Sarajevo.<sup>65</sup>

#### **4.3.5. Intern och extern kontroll**

Såvitt gäller korruptionsbekämpning generellt (ej specifikt för de olika polisorganen), kan följande konstateras.

---

<sup>61</sup> Ibid, sid. 12

<sup>62</sup> Ibid, sid. 15

<sup>63</sup> Ibid, sid. 17ff.

<sup>64</sup> Ibid, sid. 21

<sup>65</sup> Human Rights Watch, 2014-02-21

Amerikanska utrikesdepartementet slår fast att lagen som kriminaliserar officiell korruption inte implementeras effektivt.<sup>66</sup>

Flera källor rapporterar om att en antikorrupsionsmyndighet har skapats med mandat att utreda och åtala i korruptionsfall, men att den lider av svåra resursbrister (amerikanska utrikesdepartementet konstaterar att myndigheten inte inkluderades i 2013-års statsbudget).<sup>67</sup>

EU-kommissionen beskriver hur komplexa kopplingar mellan politiska aktörer, affärsintressen och media riskerar demokratiska institutioner och processer samt försvårar upptäckt av korruption. Implementeringen av anti-korrupsionsstrategin och handlingsplanen på statsnivå har försenats medan entiteterna och Brcko-distriktet implementerar sina egna strategier och handlingsplaner. Utredningar och åtal pågår i ett antal högprofilfall där offentliga företrädare är inblandade, men nivån på utredningars effektivitet är låg. Antalet åtal är modest och lagakraftvunna domar lågt. Det finns fortfarande ingen effektiv rättslig policy för att bekämpa korruption. EU-kommissionen bedömer sammantaget att Bosnien Hercegovina befinner sig i ett tidigt skede i kampen mot korruption och resultatet av utredningar och åtal i högprofilfall är otillräckligt, vilket har en negativ inverkan på samhället och ekonomin.<sup>68</sup>

Bertelsman Foundation för fram att det legala ramverket är adekvat, men konstaterar att mycket få offentliga företrädare har åtalats för maktmissbruk och korruption.<sup>69</sup> Liksom på många andra reformområden, brister implementeringen av anti-korrupsionsåtgärder på grund av bristande politisk vilja. Åtgärder tenderar att drivas fram av internationella organisationer: mycket av det legala och institutionella ramverket när det gäller antikorrupcion drevs igenom baserat på den höge representantens mandat före 2006. Antalet åtal för korruption är lågt och involverar sällan seniora, offentliga företrädare. Politiker motverkar, direkt eller indirekt, korruptionsutredningar.<sup>70</sup>

Beskrivningarna återkommer hos Freedom House. Myndigheterna uttalar att korruption är landets största problem, men gör lite för att motverka det. Institutioner saknar kapacitet eller politisk vilja för att öka transparensen och bestraffa misskötsel. På grund av den utbredda avsaknaden av transparens och ansvarsutkrävande inom institutioner samt förekomsten av korruption på både hög och låg nivå, försämrade Freedom House Bosnien och Hercegovinas korruptionsbetyg (från 4,50 till 4,75) 2013.<sup>71</sup>

<sup>66</sup> US Department of State, 2014-02-28, sid.18

<sup>67</sup> Ibid, sid.19; EU-kommissionen, 2013-10-16, sid. 14; Bertelsman Foundation, 2014, sid. 29f; Freedom House, 2013-06-18

<sup>68</sup> EU-kommissionen, 2013-10-16, sid. 14f.

<sup>69</sup> Bertelsman Foundation, 2014, sid. 11

<sup>70</sup> Ibid, sid. 29f.

<sup>71</sup> Freedom House, 2013-06-18

Även Freedom House uppmärksammar det internationella samfundets och det civila samhällets roll, liksom de avsevärda investeringar som har gjorts i antikorrupsionsreformer, men konstaterar att detta har gjort lite för att dämpa den genomgripande korrupsionen. Politiker på alla nivåer är ofta inblandade i korrupsion, men åtalas eller döms sällan. I fall där politiker eller tjänstemän på lägre nivå har dömts för korrupsion (och andra brott), har de ofta benådats inom några månader eller i vissa fall innan de börjat avtjäna sina straff.<sup>72</sup>

Såvitt gäller korrupsionsbekämpning inom polisorganen, finns enligt det amerikanska utrikesdepartementet effektiva mekanismer för att utreda och bestraffa missbruk och korrupsion inom polisen på plats, men tillämpningen av dessa mekanismer hindras ofta av politiska påtryckningar. *Professional standards units* finns på entitetsnivå inom respektive inrikesministerium liksom i Brcko-distriktet.<sup>73</sup>

Amerikanska utrikesdepartementet redogör för att det inom båda entiteternas liksom Brcko-distriktets polisorganisationer finns enheter som utreder anmälningar mot poliser, utmäter administrativa straff och för över fall som faller under åtal till åklagare. Departementet bedömer att dessa enheter generellt arbetar effektivt och konstaterar att det inte förekom några rapporter om straffrihet under 2013.<sup>74</sup>

Europarådets tortyrkommitté, vars rapport efter ett delegationsbesök i Bosnien och Hercegovina (främst RS), efterlyser, i relation till förekomsten av illabehandling av frihetsberövade, omedelbara och beslutssamma åtgärder från myndigheterna. Kommittén understryker att rättssäkerhet inte enbart innebär ett antagande av legala normer utan åtgärder krävs även för att försäkra sig om att dessa tillämpas. Kommittén upprepar tidigare rekommendationer om att inrikesministeriet i RS, men även övriga inrikesministerier och polisorgan, regelbundet ska sända ett starkt budskap till sin personal om att alla former av illabehandling av frihetsberövade personer är olagliga och oprofessionella samt kommer att bestraffas hårt. Likaså upprepas rekommendationen att låta genomföra en oberoende utredning av de arbetsmetoder som används av polisutredare på Banja Lukas centrala polisstation.<sup>75</sup>

Kommittén betonar vikten av att tillämpa strikta urvalskriterier vid rekrytering samt introduktionsutbildning och fortbildning av polisen. Vidare uppmärksammar kommittén kårandan inom polisen och rekommenderar att lagstiftning om skydd av whistle-blowers antas.<sup>76</sup>

Många av dem som kommitténs delegation intervjuade i samband med besöket uppgav att de framfört klagomål om illabehandling till åklagare

---

<sup>72</sup> Ibid

<sup>73</sup> US Department of State, 2014-02-28, sid.6

<sup>74</sup> Ibid, sid.2

<sup>75</sup> Council of Europe, Committee for the Prevention of Torture, 2013-09-12, sid. 14f.

<sup>76</sup> Ibid, sid. 15

eller domare, men att de inte fått någon respons. Även när en frihetsberövad person kunde uppvisa synliga skador eller gjorde ett uttalande med anklagelser om illabehandling, skedde vanligtvis ingen uppföljning av åklagare eller domare, annan än att ibland beordra medicinsk undersökning. När sådana undersökningar genomfördes, eskorterades den frihetsberövade ofta av just det poliser som han eller hon anklagade för illabehandling och undersökningen genomfördes i deras närvaro. Därutöver kritiserats att de medicinska undersökningarna genomfördes av personal utan erforderlig träning.<sup>77</sup>

Utöver interna kontrollorgan inom de olika inrikesministerierna och polisorganisationerna, och externa såsom ombudsmannen och klagomålsbyråer (som nämnts ovan), finns *Citizens' Police Complaint Board*, som är ett oberoende parlamentariskt organ som bland annat tar emot, utreder och för vidare klagomål mot poliser till polisorganen och övervakar deras utredningar.<sup>78</sup>

#### 4.4. Särskilt om några sårbara grupper

##### 4.4.1. Romer

EU-kommissionen konstaterar att det legala ramverket för att skydda minoriteter i huvudsak är på plats i Bosnien och Hercegovina, men bedömer att dess implementering behöver förbättras.<sup>79</sup>

Norska Landinfo behandlar i en rapport från januari 2014 bland annat förekomsten av våld mot romer och bosniska myndigheters reaktioner mot detsamma. Av rapporten framgår att stora delar av det bosniska samhället har fördomar mot den romska minoriteten och att det tillsammans med en negativ hållning till romer även finns en utbredd passivitet i förhållande till deras situation. I rapporten hänvisas till OSCE-rapportering, av vilken framgår att verbala angrepp och trakasserier mot romer är mycket vanligt och att etniskt motiverat våld mot romer förekommer. Landinfo har inte funnit någon offentligt tillgänglig statistik över förekomsten av våld mot romer. Vidare redogörs för att det föreligger rapporter om polisbrutalitet mot romer och att polis ägnar sig etnisk profilering, samt att polis och rättsväsende har förhållit sig passivt i fall där romer har varit brottsoffer. Det finns dock, enligt Landinfo, mycket lite konkret information om hur romer upplever sig bli behandlade av polis och inom rättsväsendet, eller om i vilken grad romer använder sig av klagoinstanser eller anmäler övergrepp. Å ena sidan, konstaterar Landinfo, finns enskilda rapporter som vittnar om att polis ingriper för att skydda romer, men det föreligger å andra sidan även indikationer på att polis och domstolar inte alltid anstränger sig nämnvärt för att sörja för romers rättssäkerhet.<sup>80</sup>

<sup>77</sup> Ibid, sid. 16f.

<sup>78</sup> DCAF, 2011-12-07, sid. 72-76

<sup>79</sup> EU-kommissionen, 2013-10-16, sid. 19

<sup>80</sup> Landinfo, 2014-01-16, sid. 6f., 8f.

Kvinnor, barn och internflyktingar anses vara de mest sårbara grupperna inom den romska befolkningen. Inom gruppen finns en hög frekvens av våld i hemmet, och likaså förekommer tvångs- och barnäktenskap. Det föreligger kritik mot bosniska myndigheter för att dessa inte agerar rättsligt mot barnäktenskap inom den romska befolkningen. På samma sätt förekommer rapportering om att romska kvinnor inte får tillräckligt skydd eller bistånd från myndigheterna i fall av våld i hemmet och att detta bottnar i polisens fördomar mot romer. I sammanhanget noteras den låga anmälningsbenägenheten hos romska kvinnor som förklaras av att brottsoffer inte tror att en anmälan kommer att leda till en förändring av situationen och att de har låg tillit till polisen, men även att offer för våld i hemmet ser det som förnedrande att andra får kännedom om övergrepp som de har utsatts för.<sup>81</sup>

Landinfo drar bland annat följande sammanfattande slutsatser. Bosniska myndigheterna har under senare år etablerat en rad ordningar som ska säkra ett bättre skydd av romers rättigheter, dels genom ny lagstiftning, dels genom ekonomiska och administrativa åtgärder. Majoritetsbefolkningens hållning till den romska minoritetens är till övervägande del negativ eller passiv. Det föreligger information om att romer ibland utsätts för etniskt baserade trakasserier eller våld. Den mycket låga anmälningsfrekvensen, och avsaknaden av officiell statistik, gör det svårt att bedöma om romer i praktiken är förhindrade att använda sig av klagoinstanser, polisens tjänster eller rättsliga åtgärder med anledning av eventuella lagbrott.<sup>82</sup>

Situationen för romska kvinnor som fallit offer för våld i hemmet har även uppmärksammats av det amerikanska utrikesdepartementet och FN. Den förra källan hänvisar till att många MR-organisationer kritiserar polisen för dess utbredda likgiltighet gentemot romska offer för våld i hemmet och människohandel<sup>83</sup>, medan FN i en rapport redogör för att romska kvinnor möter ytterligare hinder (jämfört med andra offer för våld i hemmet, se nedan) för att få tillgång till rättssystemet och service samt att de inte vänder sig till myndigheterna av rädsla för att förlora sina barn men även på grund av att de saknar tillit till att åtgärder ska vidtas mot förövarna.<sup>84</sup>

#### 4.4.2. Hbt-personer

Diskriminering på grund av sexuell läggning är förbjudet i lagstiftning på statlig nivå.<sup>85</sup> På samma nivå, liksom i RS och Brcko-distriktet, har sexuell läggning inkluderats som grund i hatbrottslagstiftningen. Detsamma har inte skett i federationen.<sup>86</sup> EU-kommissionen uppmärksammar att Sarajevokantonens polis har uttryckt vilja att utse direkta kontaktpersoner på

<sup>81</sup> Ibid, sid. 6f., 8f.

<sup>82</sup> Ibid, sid. 10

<sup>83</sup> US Department of State, 2014-02-28, sid.27

<sup>84</sup> UN Human Rights Council, 2013-06-04, sid. 6

<sup>85</sup> US Department of State, 2014-02-28, sid.27

<sup>86</sup> Institute for War and Peace Reporting, 2013-05-03; EU-kommissionen, 2013-10-16, sid.

varje polisstation för hbt-personer.<sup>87</sup> I tillgänglig rapportering förekommer dock uppgifter om brister i polisens reaktioner på brott mot hbt-personer (se nedan).

Amerikanska utrikesdepartementet konstaterar att den bosniska diskrimineringslagen inte implementeras fullt ut såvitt avser diskriminering på grund av sexuell läggning samt att diskriminering och trakasserier mot hbt-personer är frekvent förekommande i samhället.<sup>88</sup> EU-kommissionen beskriver diskrimineringen mot hbt-personer som utbredd<sup>89</sup>, medan Europarådet identifierar hbt-personer som en av de mest diskriminerade grupperna i Bosnien och Hercegovina samt hetsande (*hate speech*) och trakasserier som vanligt förekommande. Hbt-frågor är högst marginella när politiska prioriteringar görs.<sup>90</sup>

EU-kommissionen konstaterar att hbt-aktivister utsätts för hot och trakasserier.<sup>91</sup> Flera exempel på uppmärksammade attacker mot hbt-arrangemang och aktivister under senare år finns. Amerikanska utrikesdepartementet redogör för en attack i Sarajevo i mars 2013 mot medlemmar av en hbt-organisationer, där kravallpolis anlände till platsen men inte tog upp en formell anmälan eller gjorde några gripanden. Ingen av angriparna hade gripits eller identifierats vid årets slut.<sup>92</sup>

HRW har i år uppmärksammat en attack mot ett hbt-arrangemang i Sarajevo i februari. Arrangörerna hade haft kontakt med polisen angående säkerheten kring arrangemanget och kommit överens om polisnärvaro. Inga poliser fanns dock på plats i samband med attacken. Polisen anlände till platsen först efter attacken och hade inte gett någon förklaring till förseningen. Kort tid efter händelsen pågick enligt HRW en polisutredning men inga gripanden hade gjorts. Varken företrädare för kantonen i Sarajevo eller för de centrala myndigheterna hade fördömt attacken. HRW erinrar om att polis i Bosnien och Hercegovina även tidigare misslyckats med att skydda hbt-aktivister och nämner en attack mot en festival i Sarajevo 2008, samt betonar att det finns ett behov av att bosniska myndigheter vidtar kraftfullare åtgärder för att skydda hbt-personers rättigheter.<sup>93</sup>

Utöver medialt och internationellt uppmärksammade attacker, fokuserar Institute for War and Peace Reporting i en artikel på att hbt-personer ofta utsätts för våld från familjemedlemmar och att de i de flesta fall avstår från att polisanmäla på grund av rädsla. I artikeln refereras en företrädare för en Sarajevobaserad hbt-organisation, som uppger att det inte är det legala ramverket i Bosnien och Hercegovina som brister utan implementeringen av densamma. Mycket få fall av våld i hemmet mot hbt-personer tas till

<sup>87</sup> EU-kommissionen, 2013-10-16, sid. 17

<sup>88</sup> US Department of State, 2014-02-28, sid.27f.

<sup>89</sup> EU-kommissionen, 2013-10-16, sid. 17

<sup>90</sup> Council of Europe, Secretary General, 2013-03-06, sid. 15

<sup>91</sup> EU-kommissionen, 2013-10-16, sid. 17

<sup>92</sup> US Department of State, 2014-02-28, sid.28

<sup>93</sup> Human Rights Watch, 2014-02-05

domstol, eftersom offren fruktar att deras sexuella läggning ska uppmärksammas i en sådan process och leda till fler problem.<sup>94</sup>

International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association ger exempel på när polis har ingripit då personer av samma kön kysst varandra eller hållit hand offentligt med hänvisning till ett lagrum om handlingar som kränker den allmänna ordningen eller moralen, liksom exempel där transpersoner hånats och bemötts illa av poliser då deras könsidentitet och uttryck inte överensstämte med deras kön enligt identitetshandlingarna.<sup>95</sup>

#### 4.4.3. Offer för våld i hemmet

Enligt det amerikanska utrikesdepartementet har Bosnien och Hercegovina vidtagit flera åtgärder för att bekämpa våld i hemmet och förekomsten av våldtäkter. Såvitt gäller det legala ramverket kopplat till våld i hemmet kan bland annat noteras att våldtäkt (och våldtäkt inom äktenskapet) är kriminaliserat, att det i båda entiteterna finns lagstiftning som möjliggör för myndigheterna att flytta förövare från deras hem<sup>96</sup> samt att en lag om skydd mot familjevåld har antagits i RS, liksom en strategi för att förebygga och bekämpa familjevåld i federationen<sup>97</sup>.

I tillgänglig rapportering uppmärksammas dock den låga anmälningsbenägenheten bland personer som fallit offer för våld i hemmet och brister i myndigheternas reaktioner. Amerikanska utrikesdepartementet redogör för att våld i hemmet är ett utbrett problem (en källa som refereras uppger att en tredjedel av alla kvinnor i landet fallit offer för våld i hemmet) samtidigt som anmälningsbenägenheten hos personer som fallit offer får våldtäkt inom äktenskap eller våld i hemmet är låg (enligt en källa som refereras söker endast 17 procent av alla kvinnor som fallit offer för någon form av våld i hemmet hjälp och endast tio procent anmäler till polis). Bland förklaringar till det senare återges att offren känner skam och att deras kunskaper om skyddsmöjligheter brister.<sup>98</sup>

Departementet pekar dock även på brister i myndigheternas hantering. I båda entiteterna finns, enligt rapportering från frivilligorganisationer, en utbredd motvilja bland polis att gripa förövare med hänsyn till att man inte vill splittra familjer, trots att polisen tränas i hur fall av våld i hemmet ska hanteras. Likaså rapporteras att polisen i båda entiteterna sällan eller aldrig använder sig av den lagliga möjligheten att tvinga förövare att lämna hemmet.<sup>99</sup>

I en FN-rapport från 2013 redogörs vidare för uppgifter om en rad brister i åklagares och domstolars hantering av fall av våld i hemmet, vilka aktivister härleder till patriarkala synsätt. När sådana fall når domstol, brister ofta de

<sup>94</sup> Institute for War and Peace Reporting, 2013-05-03

<sup>95</sup> International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association (ILGA), 2013

<sup>96</sup> US Department of State, 2014-02-28, sid.21f.

<sup>97</sup> EU-kommissionen, 2013-10-16, sid. 17

<sup>98</sup> US Department of State, 2014-02-28, sid.21f.

<sup>99</sup> Ibid, sid.22

juridiska resonemangen i domarna. I RS, där våld i hemmet kan rubriceras som ett brott, prövas sådana fall ofta som förseelser och behandlas på samma sätt som mindre allvarlig brottslighet. Inga hänsyn tas till för våld i hemmet specifika aspekter och ingen specialisering mot våld i hemmet finns inom domstolarna. Endast de allvarligaste fallen identifieras som brott med argumentet att mindre allvarlig rubricering gör processen snabbare.

Mönstret att rubricera fall av våld i hemmet som mindre allvarligt identifieras även på åklagarsidan. Mot åklagare riktas även kritik för att de förlitar sig alltför mycket på vittnesmål från offer, förövare och vittnen istället för att samla annan bevisning i utredningsfasen.

Beslut om skyddsåtgärder tar, enligt aktivister, upp till sex månader att processa och inga hänsyn tas till att sådana frågor till sin natur är akuta. Inom domstolsväsendet finns vidare en hög grad av missuppfattning vad gäller skyddsåtgärder, som används mot förövare istället för påföljd. Beslut om obligatorisk behandling används ofta som en form av skyddsåtgärd och straff. Det finns många rapporter om att förövare som inte följer sådana beslut om behandling inte möter några konsekvenser.

Ytterligare ett återkommande problem uppges vara att domstolarna utdömer bötesstraff eller villkorliga straff i fall som normalt sett skulle leda till fängelsestraff samt att uppföljningen av huruvida förövare följer eventuella villkor är begränsad. Detta resulterar i att inga egentliga sanktioner drabbar förövare. Under 2011 respektive 2010 gavs villkorliga domar i en majoritet av alla mål som rörde våld i hemmet i RS och federationen.<sup>100</sup>

Sociala myndigheter saknar, enligt amerikanska utrikesdepartementet, tillräckligt med finansiering, personal och träning för att kunna hjälpa offer för våld i hemmet effektivt. Det finns dock ett stort antal frivilligorganisationer som ger bistånd till offer, och i ett gemensamt nätverk har dessa utvecklat en stödtelefonlinje i varje entitet och åtta skyddade boenden, som dock även är tillgängliga för personer som fallit offer för människohandel. Boendena ges finansiellt och annat materiellt stöd av myndigheterna.<sup>101</sup> EU-kommissionen noterar i sin rapport från oktober 2013 hade det finansiella stödet till boendena har ökat, men att det fortfarande är otillräckligt.<sup>102</sup>

I tidigare nämnda FN-rapport uppmärksammas *Centres for Social Welfare* (CSWs) i federationen och RS. I rapporten uppmärksammas ett antal brister i CSW:s arbete, däribland vad gäller identifiering av offer för våld i hemmet, att familjeåterförening prioriteras samt att förövare som misshandlat sin hustru men inte sina barn kan bedömas vara lämplig vårdnadshavare.<sup>103</sup>

<sup>100</sup> UN Human Rights Council, 2013-06-04, sid. 15ff.

<sup>101</sup> US Department of State, 2014-02-28, sid.22

<sup>102</sup> EU-kommissionen, 2013-10-16, sid. 17

<sup>103</sup> UN Human Rights Council, 2013-06-04, sid. 13ff.

#### 4.4.4. Återvändare till minoritetssituationer

Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter problematiserar i en rapport från 2011 att polisen i Bosnien och Hercegovina inte klassificerar etniskt motiverade brott som sådana och att det saknas en systematisk bevakning på området.<sup>104</sup>

Kommissionären konstaterar att fientliga reaktioner och våldshandlingar mot personer som återvänder till platser där de befinner sig i minoritet förekommer i hela landet, även om problemet rapporteras ha minskat (notera att rapporten är daterad i mars 2011). Reaktionerna inkluderar gravskändningar, klotter, mordbränder, vandalisering av religiösa byggnader, verbala trakasserier, uppsägningar från arbete, hot och attacker.<sup>105</sup>

Anstiftan till nationell, etnisk eller religiös intolerans är kriminaliserat på både stats- och entitetsnivå även om ingen av dessa lagar inkluderar alla former av hetsande (*hate speech*). Enligt kommissionären är dock våldshandlingar mot minoritetspersoner ofta ett resultat av sådant, alltjämt pågående, anstiftat hat i samhället.<sup>106</sup>

#### 4.4.5. Vittnen i krigsbrottmål

Europarådets MR-kommissionär rapporterade i mars 2011 om vittnesskydd i Bosnien och Hercegovina. Vittnesskydd regleras på både stats- och entitetsnivå, dels genom specifik lagstiftning och dels i kriminallagarna. Tillgängliga åtgärder inkluderar sådana som relaterar till skydd av vittnen i och utanför rättsalor liksom åtal mot förövare som hotar vittnen. Mer specifika åtgärder, såsom möjlighet för vittnen att flytta eller byta identitet, finns endast tillgängliga på statsnivå, där SIPA är det ansvariga polisorganet.<sup>107</sup>

År 2008 antogs en strategi för krigsbrottmål, som även inkluderar frågor om vittnesskydd, på statlig nivå.<sup>108</sup>

Kommissionären noterar att det föreligger rapportering som bland annat indikerar att myndigheterna inte har vidtagit tillräckliga åtgärder för att effektivt garantera vittnens rätt till liv och för att stoppa och förebygga trakasserier och våld. I rapporterade fall där vittnen har hotats, har rättsväsendet inte vidtagit några åtgärder för att bedöma om hoten är allvarliga. Uppgifter indikerar att ett ökande antal vittnen är ovilliga att vittna i rättegångar på grund av rädsla för sin fysiska säkerhet. Kommissionären lyfter fram att personer som återvänder till platser där de befinner sig i minoritet, och som är offer för krigsrelaterade brott och

<sup>104</sup> Council of Europe, Commissioner for Human Rights, 2011-03-29, sid. 8, 20

<sup>105</sup> Ibid, sid. 7f.

<sup>106</sup> Ibid, sid. 8

<sup>107</sup> Ibid, sid. 27

<sup>108</sup> Ibid

potentiella vittnen, är de som befinner sig i den svåraste situationen. Många av dem lever i samhällen där de regelbundet möter individer som de anmält till myndigheterna för krigsrelaterade brott. Här lyfts även fram att det trots tidigare FN-ledda granskningar fortfarande finns ett antal aktiva poliser som är misstänkta för sådana brott.<sup>109</sup>

Ett allvarligt problem är att det saknas systematiskt skydd av vittnen i krigsbrottmål på entitetsnivå. Det förekommer att åklagare på entitetsnivå vänder sig till SIPA, som dock saknar tillräckliga resurser. Den ovannämnda strategin från 2008 adresserar detta problem genom att ange att SIPA ska få ytterligare personal, materiell utrustning och teknisk kapacitet, liksom att poliser som arbetar med vittnesskydd ska få grundläggande och specialiserad utbildning och träning.<sup>110</sup>

Även Amnesty har, något senare (2012) och med särskilt fokus på offer för sexuellt våld under konflikten, rapporterat om bland annat tillgängligt vittnesskydd. Amnesty konstaterar att alla åtgärder som identifierats i krigsbrottsstrategin från 2008 för att förbättra systemen för skydd och stöd till offer och vittnen inte har implementerats, och bedömer att avsaknaden av ett adekvat vittnesskydd på entitetsnivå är ett av de allvarligaste hindren för att kunna väcka åtal i fall av sexuellt våld under konflikten. Amnesty refererar organisationens rapport från 2009, som dokumenterade hur personer som överlevt sexuellt våld under konflikten fruktade inför att anmäla förövare eller vittna i domstol på grund av det rådande klimatet av straffrihet och bristen på tillit till rättssystemet, och konstaterar att lite har förändrats sedan dess. Liksom Europarådets EU-kommissionär, uppmärksammar Amnesty mindre samhällen där både förövare och offer lever och där de förra, som i vissa fall innehar inflytelserika poster, åtnjuter straffrihet.<sup>111</sup>

Samtidigt välkomnar Amnesty initiativ från EU-kommissionen, som 2009 lanserade en plan för tekniska förbättringar av domstolar, och UNDP, vars initiativ har som mål att etablera kontor för vittnesstöd i alla domstolar på distrikts- och kantonnivå samt hos åklagare.<sup>112</sup>

Senare rapportering från EU-kommissionen synes bekräfta den bild som ges av Europarådet och Amnesty såvitt gäller vittnesskydd. Angående krigsbrottmål konstaterar kommissionen att frågor om personal, finansiella resurser och lokaler i relation till vittnesstöd och skydd fortfarande måste adresseras och att ett omfattande (*comprehensive*) skydd före och efter domstolsprocesser inte finns på plats. Kommissionen uppmärksammar att en ny lag på statsnivå om vittnesskydd är föremål för parlamentets behandling.<sup>113</sup>

---

<sup>109</sup> Ibid

<sup>110</sup> Ibid

<sup>111</sup> Amnesty International, 2012, sid. 12f.

<sup>112</sup> Ibid

<sup>113</sup> EU-kommissionen, 2013-10-16, sid. 13

## 5. Domstolsväsendet och Åklagarväsendet

### 5.1. Kapacitet

Domstolssystemet i Bosnien Hercegovina reflekterar i mångt och mycket den komplexa konstitutionella ordningen som råder i Bosnien-Hercegovina. Landet har sammanlagt 76 domstolar varav tre är konstitutionsdomstolar.<sup>114</sup> Domstolsväsendet finns representerat över hela landet och kan i grova drag delas in i tre kategorier. Statliga domstolar som dömer i angelägenheter som faller under statligt mandat. Federationsdomstolar som utövar dömande makt i Federationen samt domstolarna i RS.

#### 5.1.1. Domstolar på statsnivå

Konstitutionsdomstolen stipuleras i artikel VI i Bosnien-Hercegovinas konstitution och höll sin första session i maj 1997.<sup>115</sup> Domstolen består av 9 domare varav tre explicit skall vara utländska medborgare som utses av presidenten för Europadomsolen i Strasbourg.<sup>116</sup> Denna konstruktion syftar till att säkerställa institutionens absoluta neutralitet och att skydda institutionen från etnopolitiskt inflytande. Bland domstolens domare väljs en president och tre vicepresidenter. För att vara valbar som domare krävs att en kandidat är en framstående jurist med gott rykte.<sup>117</sup> Domarna kan tjänstgöra fram tills det att de är 70 år om de inte själva väljer att avgå tidigare eller avsätts genom samtliga övriga domares konsensus. Ämbetet som domare är inkompatibelt med medlemskap i ett politiskt parti eller en annan position inom landets, eller entiteternas förvaltningar eller för den delen någon annan position som kan medföra ett rubbat förtroende för domaren.<sup>118</sup> Domstolens jurisdiktion stipuleras i artikel VI (3) av Bosnien Hercegovinas konstitution och innefattar i första hand bedömning av konstitutionalitet och tvister mellan statliga institutioner. Vidare faller under domstolens jurisdiktion också entiteternas relationer med andra stater. Vidare har domstolen en central roll i att vissa fall bryta dödlagen i parlamentet.<sup>119</sup> I enlighet med konstitutionen kan ärenden i konstitutionsdomstolen väckas av presidentadministrationen, ordföranden i ministerrådet, av parlamentets talmän, av en fjärde del av ledamöterna i endera av det nationella parlamentets kammare eller av en fjärdedel av ledamöterna i endera av entiteternas parlament.<sup>120</sup> I fall avseende konstitutionalitet kan också en annan domstol välja att hänvisa ett ärende till konstitutionsdomstolen.<sup>121</sup> Slutligen fungerar domstolen som överklagande

<sup>114</sup> Ferizovic, J, The Court System of Bosnia Herzegovina, sid. 1

<sup>115</sup> Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina,  
[http://www.ccbh.ba/eng/p\\_stream.php?kat=503](http://www.ccbh.ba/eng/p_stream.php?kat=503)

<sup>116</sup> Ibid.

<sup>117</sup> Ibid.

<sup>118</sup> Ibid.

<sup>119</sup> Ferizovic, sid. 1 ff.

<sup>120</sup> Ibid.

<sup>121</sup> Ibid.

instans där en berörd part som ett extraordinärt rättsmedel kan klaga hos domstolen. Detta kan dock bara ske om samtliga övriga rättsmedel är uttömda.<sup>122</sup> Slutligen har domstolen administrativa behörigheter i förhållande till Republiken Bosnien Hercegovinas domstol.

Den andra domstolen på statsnivå är Republikdomstolen. Domsolen består av 54 domare varav en fungerar som president. 6 av domarna är internationella domare vars närvaro skall garantera etnopolitisk neutralitet. Domstolen är indelad i tre huvudavdelningar, en för brottmål, en för överklaganden och en för administrativa mål. Brottmålskammaren är i sin tur uppdelad i tre sektioner.<sup>123</sup> En med ansvar för krigsbrott, en med ansvar för organiserad brottslighet, ekonomiska brott och korruptionsmål samt en för övriga straffrättsliga ärenden som faller under domstolens jurisdiktion. Avdelningen för överklaganden har korresponderande sektioner som fungerar som överprövningsinstans i förhållande till brottmålsavdelningens utslag.<sup>124</sup> Domstolens straffrättsliga jurisdiktion innefattar straffrättsligt ansvar för brott mot nationell lagstiftning samt även straffrättsligt ansvar i förhållande till entiteternas lagstiftning när brottet innebär ett hot mot statens självständighet, territoriell integritet, politiska oberoende, nationella säkerhet eller på annat sätt kan hota viktiga nationella intressen.<sup>125</sup> Domstolens kammare för administrativa mål dömer i tvister avseende administrativa beslut fattade av nationella myndigheter.<sup>126</sup>

### 5.1.2. Domstolar i Federationen

Domstolsväsendet i Federationen består av 40 domstolar.

Konstitutionsdomstolen, Högsta Domstolen, 10 kantonala domstolar samt 28 kommunala domstolar.<sup>127</sup>

Federationens konstitutionsdomstol består av nio domare valda utifrån juridisk kvalifikation och etnisk tillhörighet.<sup>128</sup> Jurisdiktionen omfattar bland annat tvister mellan olika förvaltningsnivåer samt konstitutionalitet. Domarna nomineras av Federationspresidenten och tillsätts av den ena av parlamentets kammare. Domarna väljer i sin tur en president och en vicepresident.<sup>129</sup> Ärenden kan endast väckas inför domstolen på så sätt som stipulerats i lag. Domstolens domar är slutgiltiga och bindande.<sup>130</sup>

Högsta domsolen är den högsta överklagandeinstansen i Federationen. 34 domare tjänstgör vid domstolen vars president väljs av ett högre juridiskt råd.<sup>131</sup> Presidenten väljs för en 6-årsperiod medan de ordinarie domarna

---

<sup>122</sup> Ferisovic, sid. 2

<sup>123</sup> Ferisovic, sid. 4 ff.

<sup>124</sup> Ibid.

<sup>125</sup> Ibid.

<sup>126</sup> Ibid.

<sup>127</sup> Ferisovic, sid. 8 ff.

<sup>128</sup> Ibid.

<sup>129</sup> Ibid.

<sup>130</sup> Ibid.

<sup>131</sup> Ibid.

utes på livstid.<sup>132</sup> Domsolen har fyra avdelningar. En för straffrätt, en för civilrätt, en för administrativa mål och en registratur.<sup>133</sup> Utöver överklagandeinstans i förhållande till de kantonala domstolarna har domstolen dömande makt i frågor om jurisdiktion och överförande av mål.<sup>134</sup>

Federationens 10 kantondomstolar fungerar som både överklagandeinstans och första instans beroende på måltyp. Något förenklat kan sägas att kantondomstolarna fungerar som första instans i brottmål där det stipulerade normalstraffet är längre än 10 års fängelse och som andra instans i övriga ärendetyper.<sup>135</sup>

Det finns 28 kommunala domstolar i Federationen som var och en har jurisdiktion inom en eller flera kommuner i en kanton.<sup>136</sup> Den primära jurisdiktionen innefattar såväl straffrättsliga som civilrättsliga mål samt vissa lagstadgade administrativa uppgifter.<sup>137</sup>

### 5.1.3. Domstolar i Republika Srpska

Det finns sammanlagt 32 domstolar i Republika Srpska. En konstitutionsdomstol, en högsta domstol, tio distriktsdomstolar, 19 lägre domstolar och en högre affärsdomstol.<sup>138</sup>

Konstitutionsdomsolens status definieras i Republika Srpskas konstitution som också reglerar domsolens sammansättning och jurisdiktion.<sup>139</sup> Domstolen består av nio ledamöter som väljs för en period av 9 år utan möjlighet till omval. Presidentens och de båda vicepresidenternas mandatperioder är begränsade till fyra år.<sup>140</sup> Domsolens primära mandat är rättsaktens konstitutionalitet men jurisdiktionen omfattar även att lösa tvister kring jurisdiktion inom Republika Srpska. Även om var och en möjlighet att väcka talan vid domstolen är det enbart entitetspresidenten, entitetsregeringen, entitetsparlamentet samt domstolen själv som har formell auktoritet att initiera ett ärende.<sup>141</sup>

Högsta domstolen, med säte i Banja Luka, är den högsta ordinarie domstolen i Republika Srpska.<sup>142</sup> I enlighet med konstitutionen är domstolens främsta uppgift att främja en enhetlig rättstillämpning inom sin

---

<sup>132</sup> Ferisovic, sid. 8 ff.

<sup>133</sup> Ibid.

<sup>134</sup> Ibid.

<sup>135</sup> Ibid.

<sup>136</sup> Ibid.

<sup>137</sup> Ibid.

<sup>138</sup> Ferisovic, sid. 14 ff.

<sup>139</sup> Ibid.

<sup>140</sup> Ibid.

<sup>141</sup> Ibid.

<sup>142</sup> Ibid.

jurisdiktion.<sup>143</sup> Domstolen har 17 domare som utses på livstid. En president väljs på sex år bland domarna.<sup>144</sup>

Det finns fem stycken distriktsdomstolar i Republika Srbska. I princip motsvarar jurisdiktionen den som kantondomstolarna i federationen har, dvs. en hybrid av förstainstans och överprövningsinstans.<sup>145</sup>

#### **5.1.4. Åklagarmyndigheterna**

Åklagarmyndigheterna i Bosnien-Hercegovina är i princip organiserade på samma sätt som domstolsväsendet.<sup>146</sup> I praktiken innebär detta att åklagarmyndigheter verkar på 4 nivåer i 18 olika organisationer. Åklagarnas arbete styrs vidare av 14 olika processlagstiftningar och arbetar mot 14 justitieministerier.<sup>147</sup> Det bör även nämnas att tre olika konstitutionsdomstolar svarar för att harmonisera domstolspraxis

#### **5.1.5. Rättsväsendets effektivitet**

Resurserna som avsätts till domstolarna och åklagarmyndigheterna i Bosnien-Hercegovina är tämligen stora vid en internationell jämförelse. Per capita ligger Bosnien-Hercegovina bland de länder i Europa som allokera mest resurser till rättsväsendet.<sup>148</sup> Även om det inte i absoluta tal går att jämföra med de rikare staterna konstaterar Europarådet att det har varit en budgetprioritering.<sup>149</sup> I praktiken begränsas dock medborgarnas tillgång till domstol genom en ineffektiv administration. I början av 2014 fanns en sammanlagd balans i de bosniska domstolsväsendet på ca 2 000 000 ärenden.<sup>150</sup> Trots en strategisk satsning på att minska handläggningstiderna i domstol är snitthandläggningstiden cirka 3 år.<sup>151</sup> Ytterligare en faktor som starkt begränsar möjligheten för medborgares access till att få sin sak prövad i domstol är de begränsade möjligheterna till rättshjälp. Det finns ingen statlig lagstiftning som reglerar möjligheten till rättshjälp och i praktiken är rättshjälpsinstitutet starkt beroende av frivilligorganisationer.<sup>152</sup> Verkställigheten av lagakraftvunna domar brister vilket bland annat visar sig i ett stort antal mål rörande verkställigheter vid Europadomstolen.<sup>153</sup>

Runt 1000 domare och 300 åklagare tjänstgör i Bosnien-Herzegovinas rättssystem.<sup>154</sup> Vidareutbildning av domare och åklagare organiseras genom två juridiska akademier på entitetsnivå.<sup>155</sup>

---

<sup>143</sup> Ferisovic, sid. 14ff.

<sup>144</sup> Ibid.

<sup>145</sup> Ibid.

<sup>146</sup> Technical Information requested by the Council of Europe, s. 3 ff.

<sup>147</sup> Ibid.

<sup>148</sup> The European Commission for the Efficiency of Justice, Evaluation 2012, sid. 17 ff.

<sup>149</sup> Ibid.

<sup>150</sup> The European Commission for the Efficiency of Justice, Evaluation 2012, sid. 97 ff.

<sup>151</sup> Ibid.

<sup>152</sup> US Department of State

<sup>153</sup> Ibid.

<sup>154</sup> The European Commission for the Efficiency of Justice, sid. 143 ff.

<sup>155</sup> Ibid.

## 5.2. Integritet

Domstolsväsendet är inte garanterad en oberoende ställning i den nationella konstitutionen.<sup>156</sup> I de båda entiteternas konstitutioner är dock så fallet. Politiska partier, organiserad brottslighet och andra inflytelserika aktörer har dock påverkat rättstillämpningen på såväl entitets- som nationell nivå.<sup>157</sup>

High Judicial and Prosecutorial Council (HJPC) etablerades 2004 som ett råd på statsnivå med ansvar för att garantera ett fristående, oberoende och opartiskt rättsväsendet i Bosnien-Hercegovina.<sup>158</sup> HJPC är inte en konstitutionell institution utan har tillkommit som en avtalskonstruktion mellan de bägge entiteterna.<sup>159</sup> HJPC har därmed ett mandat som omfattar såväl Federationen som Republika Srpska.<sup>160</sup> Rådet tillsätter och utöver tillsyn över domare och åklagare med syfte att skapa ett oberoende rättsväsendet och stärka allmänhetens tilltro till rättsväsendet.

I en rapport 2012 framhöll Venedigkommissionen HJPC som en institution som spelat en extremt viktig roll i att stärka domstolsväsendets oberoende och i att stärka samarbetet mellan domare och åklagare.<sup>161</sup>

Venedigkommissionen pekar dock på ett antal problematiska områden där strukturella brister kan identifieras i HJPC. Inledningsvis framhålls proceduren för att tillsätta rådets medlemmar såsom problematisk.<sup>162</sup> Genom sin konstruktion kan proceduren vara känslig för personliga- och interinstitutionella konflikter inom rättsväsendet. Vidare anses det faktum att HJPC är en organisation med inflytande över både domare och åklagare vara problematiskt.<sup>163</sup> Även rådets komposition baserad på etnisk kvotering och dess bristande kompetens vad gäller finansiering av rättsväsendet har kritiserats.<sup>164</sup>

De rättsvårdande institutionerna i Bosnien-Hercegovina präglas som redan nämnts av en komplex administrativ struktur och påtagliga etniska och politiska motsättningar. Denna grundläggande institutionella problematik medför utan tvekan att insyn försvåras och en kultur av ansvarsfrihet har möjlighet till utbredning.<sup>165</sup> Domstolarna är inte undantagna från korruption och har i undersökningar som gjorts pekats ut som tillhörande de mest korrupta institutionerna.<sup>166</sup> Exempelvis har företag, i en undersökning som initierades av Världsbanken, identifierat domstolskorruption som ett stort

---

<sup>156</sup> Technical Information requested by the Council of Europe, s. 87

<sup>157</sup> US department of State

<sup>158</sup> High Judicial and Prosecutorial Council, <http://www.hjpc.ba/Home.aspx>

<sup>159</sup> European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Opinion no. 712/2013

<sup>160</sup> Ibid.

<sup>161</sup> Ibid.

<sup>162</sup> Ibid.

<sup>163</sup> Ibid.

<sup>164</sup> Ibid.

<sup>165</sup> World Bank

<sup>166</sup> Ibid.

hinder för att bedriva affärsverksamhet i Bosnien-Hercegovina.<sup>167</sup> Inte heller bland medborgarna åtnjuter domstolsväsendet något större förtroende.<sup>168</sup> Bertelsmann Foundation nämner en historik präglad av politisk kontroll, etniskt jäv och bristande professionalitet som ett hinder för utvecklingen av en sund rättskultur. Respekten för basala politiska, civila och mänskliga rättigheter har en tendens att vara selektiv och det förekommer rapporter om att domare som agerat självständigt gentemot starka maktspelare har utsatts för hot.<sup>169</sup> Även om vissa framsteg har gjorts de senaste åren vad gäller antikorrupsionsarbetet är det sällan rättsväsendet agerar kraftfullt gentemot individer som är politiskt kopplade.<sup>170</sup> Ett talande historiskt exempel är rättegången mot Dragan Covic, dåvarande ordförande i Kroatiska Demokratiska Unionen som dömdes till fem års fängelse men snabbt sattes på fri fot och kom att spela en avgörande roll vid bildandet av en ny regering. Amerikanska utrikesdepartementet beskriver insatserna på antikorrupsionsområdet såsom dåligt implementerade på grund av bristande politisk vilja att skapa adekvata rättsliga och institutionella förutsättningar.<sup>171</sup>

---

<sup>167</sup> World Bank

<sup>168</sup> Ibid.

<sup>169</sup> Bertelsmann Foundation

<sup>170</sup> US Department of State

<sup>171</sup> US Department of State

## 6. Lifos slutsatser

Polisfunktionen i Bosnien och Hercegovina är, som ett resultat av 1990-talets konflikt och det komplicerade statsbygge som därefter följt, i hög grad fragmenterad och det finns stora brister i koordination mellan de olika polisorganen. Även om brister i ramverk, organisationsstrukturer och resurstillgång kan identifieras, är det Lifos bedömning att dessa, utifrån här refererad rapportering, inte i sig är så allvarliga att de innebär att polisen saknar kapacitet att möta samhällets krav. Den långa närvaron av internationella polissioner måste i detta sammanhang, trots brister och svårigheter, ges viss betydelse.

Faktorer som kan utgöra allvarliga hot mot polisens integritet kan dock identifieras. Politisk inblandning i polisiära beslut identifieras som ett allvarligt problem av flera källor. Korruption på både hög och låg nivå är utbrett i landet och flera undersökningar visar att poliser tillhör några av de mest korrupta yrkeskategorierna.

Polisen rapporteras inte begå MR-övergrepp som kan betecknas som systematiska. De övergrepp som rapporteras relaterar främst till förekomsten av fysiska övergrepp mot brottsmisstänkta i förhörssituationer samt bristande respekt i övrigt för frihetsberövade personers rättigheter. Vidare rapporteras om stora brister i polisens agerande och bemötande av sårbara grupper – romer, hbt-personer och offer för våld i hemmet har här uppmärksammats – i samhället.

Det kan konstateras att det på såväl stats- som entitetsnivå finns ramverk och organisation, såväl intern som extern, för att bekämpa korruption som förekommer och övergrepp som begås inom polisorganen. Såvitt gäller korruptionsbekämpning inom polisen kan konstateras att det råder resursbrister och politiska påtryckningar som hindrar utredningar, vilket förefaller reflektera de förhållanden som även råder inom den offentliga sektorn i stort.

Domstolar och åklagarmyndigheter finns på plats i hela Bosnien-Hercegovina. Rättssektorn är finansiellt prioriterad och det finns ingenting som tyder på annat än att domare och åklagare generellt sett har den kompetens som krävs för att utföra sitt arbete. Kapacitetsbrister uppstår dock i domsolväsendet på grund av en ineffektiv administration och svåra jurisdiktionsfrågor. Praxis och procedurfrågor är komplexa i en rättslig miljö där rättstillämpningen präglas bland annat av utslag från tre skilda Högsta Domstolar. I praktiken leder detta till bristande effektivitet med stora balanser som konsekvens.

Domstolsväsendets och åklagarmyndigheternas integritet är inte garanterad i den nationella konstitutionen. Institutionsbyggena är dock präglade av en strävan efter oberoende och opartiskhet. HJPC är i mångt och mycket ett

föredöme för andra institutioner då den utövar mandat över hela landets territorium. De utpräglade interetniska dimensionerna av statskonstruktionen får dock betraktas såsom ett hot även mot domstols- och åklagarväsendets integritet. På vissa nivåer inom domstolsväsendet är internationella domare i viss mån en garant för opartiskhet. Lifos gör dock bedömningen att risken för ”etniskt jäv” utgör det enskilt allvarligaste hotet mot domstols- och åklagarväsendets integritet. Till detta kommer en tradition av att politiska aktörer och inflytelserika kriminella element söker utöva otillbörligt inflytande över de rättsvårdande myndigheterna. Slutligen bör nämnas att den utbredda korruptionen i Bosnien-Hercegovina givetvis även påverkar såväl den faktiska integriteten hos rättsväsendets institutioner som allmänhetens förtroende för dessa.

## 7. Referenser

Adebahr, Cornelius, *Working inside out: what role for Special Envoys in the European External Action Service?*, EPC Policy Brief, January 2011

Amnesty International, 2012, *Bosnia and Hercegovina; Submission to the UN Human Rights Committee; For the 106th Session of the Human Rights Committee (15 October - 2 November 2012)*,

[http://www.ecoi.net/file\\_upload/1930\\_1350491023\\_ai-bosniahercegovina106.pdf](http://www.ecoi.net/file_upload/1930_1350491023_ai-bosniahercegovina106.pdf)

BBC News, Bosnia-Herzegovina Profile, <http://www.bbc.com/news/world-europe-17211415>

Bertelsmann Foundation, 2014, *BTI 2014; Bosnia and Herzegovina Country Report*, [http://www.bti-project.de/fileadmin/Inhalte/reports/2014/pdf/BTI\\_2014\\_Bosnia\\_and\\_Herzegovina.pdf](http://www.bti-project.de/fileadmin/Inhalte/reports/2014/pdf/BTI_2014_Bosnia_and_Herzegovina.pdf)

CIA, The World Fact Book, Bosnia-Herzegovina,

<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/bk.html>

Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina,

[http://www.ccbh.ba/eng/p\\_stream.php?kat=503](http://www.ccbh.ba/eng/p_stream.php?kat=503)

Council of Europe, Committee for the Prevention of Torture, 2013-09-12, *Report to the Government of Bosnia and Herzegovina on the visit to Bosnia and Herzegovina carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 5 to 11 December 2012*, Lifos 30858

Council of Europe, Commissioner for Human Rights, 2011-03-29,

*Report by Thomas Hammarberg, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, following his visit to Bosnia and Herzegovina on 27-30 November 2010*, Lifos 26053

Council of Europe, Secretary General, 2013-03-06, *Bosnia and Herzegovina: Compliance with obligations and commitments and implementation of the post-accession co-operation programme*,

[http://www.ecoi.net/file\\_upload/1226\\_1363093461\\_sg-inf-2013-4final.doc](http://www.ecoi.net/file_upload/1226_1363093461_sg-inf-2013-4final.doc)

The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina,

[http://www.europeanforum.net/country/bosnia\\_herzegovina](http://www.europeanforum.net/country/bosnia_herzegovina)

Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2013, *Dealing with the Past in Security Sector Reform*,

<http://dcaf.ch/Publications/Dealing-with-the-Past-in-Security-Sector-Reform>

Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2011-12-07, *Gender and Security Sector Reform in Bosnia and Herzegovina*, <http://dcaf.ch/Publications/Gender-and-Security-Sector-Reform-in-Bosnia-and-Herzegovina>

EU Bosnia and Herzegovina, SAA Structured Dialogue on Justice, *Technical Information requested by the European Commission*, Januari 2011

European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Opinion no. 712/2013

The European Commission for the Efficiency of Justice, Evaluation 2012

EU-kommissionen, 2013-10-16, *Bosnia and Herzegovina 2013 Progress Report*, [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2013/package/ba\\_rapport\\_2013.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/ba_rapport_2013.pdf)

European Forum, [http://www.europeanforum.net/country/bosnia\\_herzegovina](http://www.europeanforum.net/country/bosnia_herzegovina)

Farizovic, Jasenka, *The Court System in Bosnia-Herzegovina*, [http://www.google.se/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=5&ved=0CD8QFjAE&url=http%3A%2F%2Fwww.bosnianbonesspanishgosts.com%2Fbbsg\\_userfiles%2Ffile%2FWorking%2520Papers%2FThe%2520%2520court%2520system%2520in%2520Bosnia%2520and%2520Herzegovina.pdf&ei=wVvfU\\_jTBKam4gSbhIDoAQ&usq=AFQjCNFCUvdYM XmCrnREilbBfL5dhiISnw](http://www.google.se/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=5&ved=0CD8QFjAE&url=http%3A%2F%2Fwww.bosnianbonesspanishgosts.com%2Fbbsg_userfiles%2Ffile%2FWorking%2520Papers%2FThe%2520%2520court%2520system%2520in%2520Bosnia%2520and%2520Herzegovina.pdf&ei=wVvfU_jTBKam4gSbhIDoAQ&usq=AFQjCNFCUvdYM XmCrnREilbBfL5dhiISnw)

Freedom House, 2013-06-18, *Nations in Transit 2013 - Bosnia and Herzegovina*, <http://www.refworld.org/docid/51c168155c.html>

Human Rights Watch, 2014-02-21, *Bosnia and Herzegovina: Investigate Police Violence Against Protesters*, <http://www.refworld.org/docid/530c6d404.html>

Human Rights Watch, 2014-02-05, *Bosnia: Attack on LGBT Activists*, available at: <http://www.refworld.org/docid/52f4ced34.html>

Institute for War and Peace Reporting, 2013-05-03, *Bosnia: Living in Anonymity*, [http://www.ecoi.net/local\\_link/246522/356613\\_en.html](http://www.ecoi.net/local_link/246522/356613_en.html)

International Crisis Group, 2002-05-10, *Policing the Police in Bosnia: A Further Reform Agenda*, [http://www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/Bosnia%2046.pdf](http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/europe/Bosnia%2046.pdf)

International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association (ILGA), 2013, *Annual Review of the Human Rights Situation of Lesbian,*

*Gay, Bisexual, Trans and Intersex People - 2013 : Bosnia and Herzegovina*,  
<http://www.refworld.org/docid/5195f1140.html>

Landinfo, 2014-01-16, *Respons. Bosnia-Hercegovina: Situasjonen for rombefolkningen*, Lifos 31527

Office of the High Representative in Bosnia and Herzegovina, 2014-05-09,  
*45th Report of the High Representative for Implementation of the Peace Agreement on Bosnia and Herzegovina to the Secretary-General of the United Nations*, <http://www.ohr.int/other-doc/hr-reports/archive.asp?sa=on>

Office of the High Representative for Bosnia and Herzegovina,  
<http://www.ohr.int/>

Padurariu, A, 2014, "The Implementation of Police Reform in Bosnia and Herzegovina: Analysing UN and EU Efforts", i *Stability: International Journal of Security and Development* 3(1):4,  
<http://dx.doi.org/10.5334/sta.db>

UN Human Rights Council, 2013-06-04, *Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Addendum: Mission to Bosnia and Herzegovina*,  
<http://www.refworld.org/docid/51b86ce44.html>

United Nations News Centre,  
<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=47801>

UN Office on Drugs and Crime (UNODC), 2011-05-17, *Corruption in the Western Balkans: Bribery as experienced by the population*,  
<http://www.refworld.org/docid/4e809bf12.html>

UN Office on Drugs and Crime (UNODC), 2011, *Corruption in Bosnia and Herzegovina: bribery as experienced by the population*,  
[http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/corruption/Bosnia\\_corruption\\_report\\_web.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/corruption/Bosnia_corruption_report_web.pdf)

US Department of State, 2014-02-28, *2013 Country Reports on Human Rights Practices - Bosnia and Herzegovina*, Lifos 31961

World Bank, *Diagnostics Survey of Corruption*, Bosnia and Herzegovina, 2010