



Prijedlozi za unapređenje institucionalnih okvira zaštite i promocije ljudskih prava kroz reformu Institucije ombudsmena za ljudska prava u Bosni i Hercegovini

- DRAFT VERZIJA DOKUMENTA -

juli 2015.

SADRŽAJ

Uvod	3
Opće odredbe	4
NADLEŽNOSTI I FUNKCIJE INSTITUCIJE OMBUDSMENA	5
SASTAV I IMENOVANJE OMBUDSMENA	7
Učešće organizacija civilnog društva u imenovanju ombudsmena	8
Uloga Zajedničke komisije za zaštitu ljudskih prava Parlamentarne skupštine BiH u procesu imenovanja	9
Dvotrećinska većina pri imenovanju	10
Kriterijumi za imenovanje	11
Osiguranje pluralizma u sastavu Institucije ombudsmena	12
Mandat od šest godina uz mogućnost ponovnog izbora	14
INTERNA STRUKTURA INSTITUCIJE	15
FINANSIRANJE INSTITUCIJE	17
STRATEGIJA INSTITUCIJE	19
INICIJATIVA ZA DONOŠENJE, IZMJENE ILI DOPUNE ZAKONA I DRUGIH PROPISA	20
INICIJATIVA ZA ISPITIVANJE USTAVNOSTI ZAKONA	22
UČEŠĆE ORGANIZACIJA CIVILNOG DRUŠTVA U RADU INSTITUCIJE	23
IZVJEŠTAVANJE O STANJU LJUDSKIH PRAVA	25

UVOD

Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine je centralna nezavisna institucija za zaštitu i promociju ljudskih prava. Imajući na umu da u Bosni i Hercegovini ne postoje druge institucije ombudsmanskog karaktera (npr. tematski ombudsmeni), niti druge institucije za ljudska prava, kao što su fondacije ili vladine kancelarije za promociju civilnog društva, značaj Institucije ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine je još veći.

Kako bi se

- osigurala veća nezavisnost institucije,
- unaprijedila efektivnost institucije u obavljanju svog mandata zaštite i promocije ljudskih prava
- omogućilo jače prisustvo institucije među građanima/kama i na terenu i jačalo povjerenje u nju,
- jačala institucionalna finansijska nezavisnost,
- unaprijedila interna struktura institucije,
- jačala saradnja institucije sa predstavnicima/ama organizacija civilnog društva, akademske zajednice i struke,
- konačno regulisalo pitanje Nacionalnog preventivnog mehanizma za prevenciju torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka, te
- stvorili uslovi za akreditaciju Institucije ombudsmena za ljudska prava u statusu "A",

od centralnog značaja je da se izradi i usvoji novi Zakon o ombudsmenu za ljudska prava Bosne i Hercegovine.

Inicijativa za monitoring evropskih integracija Bosne i Hercegovine, kao neformalna koalicija trideset organizacija civilnog društva koje doprinose praćenju reformi i nadgledaju primjenu politika, prava i standarda Evropske unije, fokusirajući se na pitanja demokratizacije, vladavine prava, te ljudskih i manjinskih prava, prepoznala je ovo pitanje kao jako važno te se kroz svoje prijedloge želi uključiti u proces reforme. Nadamo se da kroz ove prijedloge amandmana i obrazloženja pružamo adekvatnu podršku ovom procesu, te da će isti biti prepoznati od strane nadležnih institucija.

OPĆE ODREDBE

Član (Predmet zakona i termini)

1. Ovim zakonom se uređuju funkcije i nadležnosti, sastav, izbor i razrješenje ombudsmena, finansiranje, položaj i način rada Institucije ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine.

2. U ovom zakonu termin:

- a) "Institucija" označava Instituciju ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine,
- b) "ombudsmen" označava jednog od četiri ombudsmena,
- c) "ombudsmeni" označava sva četiri ombudsmena, koji zajedno čine Instituciju ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine,
- d) "organi vlasti u BiH" označava sve institucije, organe, tijela, ustanove i sve druge institucije vlasti u Bosni i Hercegovini (državne, entitetske, Brčko Distrikta BiH, kantonalne, gradske, opštinske, kao i druga pravna lica koja obavljaju javne ovlasti)
- e) "kolegij institucije" označava rukovodeće tijelo institucije, koje čine sva četiri ombudsmena i generalni sekretar,

3. Sjedište Institucije je u Sarajevu. Institucija ima regionalne kancelarije u Banjoj Luci, Mostaru i Brčkom. Institucija može uspostaviti terenske kancelarije izvan sjedišta i regionalnih kancelarija. Terenskim kancelarijama nadređene su regionalne kancelarije.

Član (Rodna neutralnost izraza)

Riječi i pojmovi koji imaju rodno značenje, nezavisno da li su korišteni u muškom ili ženskom rodu, odnose se jednako na muški i ženski rod.

Prijedlog u ovim članovima pruža pojašnjenje osnovnih pojmova korištenih u zakonu, uključujući i uputu o korištenju rodno neutralnog jezika. Prijedlozi takođe određuju da je sjedište Institucije u Sarajevu (u skladu sa Aneksom 6 Dejtonskog mirovnog sporazuma), dok regionalne kancelarije postoje u Banjoj Luci, Mostaru i Brčkom, uz istovremeno ostavljanje na slobodu Instituciji da uspostavi i terenske kancelarije izvan sjedišta i regionalnih kancelarija. Time Institucija ima na raspolaganju mogućnost da, u skladu sa uočenom potrebom, zasnovanom na broju stanovnika, broju podnesenih prijava, ili procijenjenoj rasprostranjenosti kršenja ljudskih prava, te zasnovano na budžetskim mogućnostima, uspostavi terenske kancelarije u cilju osiguranja dostupnosti Institucije na teritoriji BiH. Ovakva odredba jeste u skladu sa preporukama Venecijanske komisije da bi trebalo instituciji ostaviti slobodu da uspostavi dodatne urede, koliko njih i u kojoj formi, kako bi na odgovarajući način provodila svoj mandat, bez uključivanja zakonodavne vlasti u donošenje takve odluke.¹

¹ CDL-AD(2009)043 – Opinion on the draft amendments to the law on the Protector of Human Rights and Freedoms of Montenegro, adopted by the Venice Commission at its 80th Plenary Session (Venice, 9-10 October 2009), par. 9 i 14.

NADLEŽNOSTI I FUNKCIJE INSTITUCIJE OMBUDSMENA

Član (Nadležnosti i funkcije)

1. Institucija je nezavisno tijelo uspostavljeno od strane Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine u cilju promocije i zaštite vladavine prava i ljudskih prava i sloboda utvrđenih međunarodnim pravom u oblasti ljudskih prava i sloboda, Ustavom Bosne i Hercegovine i zakonima.

2. Institucija vrši četiri osnovne funkcije:

- a) zaštita ljudskih prava,*
- b) promocija ljudskih prava,*
- c) funkcija nacionalnog preventivnog mehanizma, te*
- d) funkcija tijela za zaštitu ravnopravnosti i suzbijanje diskriminacije.*

Institucija može obavljati i druge funkcije određene posebnim zakonima.

3. Institucija promoviše i štiti ljudska prava i slobode i vladavinu prava razmatrajući pritužbe o postojanju nezakonitosti i nepravilnosti u radu organa vlasti u Bosni Hercegovini, te, ukoliko takvu mogućnost predviđaju posebni zakoni, razmatra i pritužbe koje se odnose na ostala pravna i fizička lica.

4. Institucija promoviše ljudska prava i slobode tako što prati stanje i ukazuje na potrebu njihove zaštite, obavlja istraživačko-analitičku djelatnost, dokumentuje kršenje ljudskih prava, razvija i održava bazu podataka, aktivno i redovno održava saradnju sa organizacijama civilnog društva, međunarodnim organizacijama i tijelima struke i akademske zajednice, pravovremeno i redovno informiše javnost i zainteresovane strane, provodi edukativne, informativne i aktivnosti za pozidanje svijesti, te inicira usklađivanje zakonodavstva sa međunarodnim i evropskim standardima u oblasti ljudskih prava i sloboda.

Pariški principi u vezi sa statusom nacionalnih/državnih institucija za promociju i zaštitu ljudskih prava (u daljem tekstu: *Pariški principi*), koje je 1993. godine usvojila Generalna skupština Ujedinjenih nacija, predstavljaju minimalne međunarodne standarde za uspostavljanje državnih institucija za ljudska prava. Oni zahtijevaju da institucije za ljudska prava imaju „što šire mogući mandat“, koji treba biti „utvrđen u ustavnom ili zakonskom tekstu“, i treba da sadrži „kako promociju, tako i zaštitu ljudskih prava“, uz navođenje specifičnih odgovornosti koje Institucija treba imati.²

Međunarodni koordinacioni komitet za nacionalne institucije za promociju i zaštitu ljudskih prava i njegovi podkomiteti (u daljem tekstu, svi su označeni kao ICC) su pružili dodatna pojašnjenja ovog standarda. ICC je tako još u novembru 2009. godine u odnosu na Bosnu i Hercegovinu, u okviru procesa reakreditacije Institucije Ombudsmena BiH, preporučio da *mandat Institucije Ombudsmena* bude pojačan uključivanjem u njegov opseg i *promociju ljudskih prava*, referirajući se pri tome na Opšta opažanja ICC-a o pitanju mandata institucija za ljudska prava, koja predstavljaju autoritativno tumačenje *Pariških principa*. U ovim opažanjima³ je, naime, istaknuto da sve državne institucije za ljudska prava trebaju zakonskim putem imati dodijeljen mandat kako za zaštitu tako i promociju ljudskih prava. Promocija, pri tome, prema iznijetom tumačenju *Pariških principa*, uključuje one funkcije koje su potrebne kako bi se stvorilo društvo u kojem će biti rašireno poštivanje i razumijevanje ljudskih prava, što može biti obezbijeđeno funkcijama obrazovanja, obuke, savjetovanja, komunikacije s javnošću i zagovaranjem. Za razliku od toga, zaštita ljudskih prava se vrši kroz funkcije kojima se odgovara na počinjene povrede ljudskih prava, ili se one preveniraju. Tu se ubrajaju

² *Pariški principi*, sekcija A.1 i A.2., te A.3

³ Aktualizirana verzija iz 2013. godine. G.O. 1.2 Human Rights Mandate.

funkcije monitoringa, ispitivanja, provođenja istraga, izvještavanja o povredama, kao i tretiranje pojedinačnih pritužbi. Široko postavljen mandat Institucije Ombudsmena kako za zaštitu, tako i promociju ljudskih prava jeste i u skladu sa preporukama Venecijanske komisije.⁴

Ciljevi prijedloga novog institucionalnog okvira, u smislu zakonskog preciziranja kombinacije različitih vrsta ovlasti Institucije, su usmjereni na unaprjeđenje efektivnosti zaštite ljudskih prava od strane Institucije ombudsmena, i to kombinacijom ombudsmanskih zadataka:

- *tribunalne ovlasti* – zaštita prava kroz zaprimanje i rješavanje pojedinačnih pritužbi građana i građanki (uz poštivanje načela učinkovitog pristupa pravnoj zaštiti – čl. 6 Evropske konvencije za ljudska prava i slobode; član 41. i član 47. EU Povelje o osnovnim pravima, te u skladu sa EU anti-diskriminacijskim direktivama i preporukama br. 2 (CRI(97)36) i br. 7 (CRI(2003)8)ECRI))
- *promovirati ljudska prava* (u skladu sa Pariškim principima Generalna skupština Ujedinjenih Naroda A/RES/48/134 Nacionalne institucije za promicanje i zaštitu ljudskih prava);
- *tijelo za zaštitu jednakosti i suzbijanje diskriminacije* (u skladu sa Direktivama Evropske unije 2006/54/EC, 2004/113/EC, 2000/43/EC);
- *ovlasti nacionalnog preventivnog mehanizma* (u skladu s članom 17. Opcionog Protokola uz UN-ovu Konvenciju protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka (OPCAT-Konvencija)
- *istraživačko-analitičke ovlasti* - istraživati konkretne pojave u praksi, analizirati uzroke uočenih trendova i predlagati sistemski rješenja (u skladu sa EU anti-diskriminacijskim direktivama i preporukama br. 2 (CRI(97)36) i br. 7 (CRI(2003)8)ECRI)
- *izvještavati parlament i javnost o uočenim pojavama sistemskog nepoštivanja ljudskih prava* (u skladu sa Pariškim principima Generalna skupština Ujedinjenih Naroda A/RES/48/134 Nacionalne institucije za promicanje i zaštitu ljudskih prava);

⁴ CDL-AD(2004)041 - Joint Opinion on the Draft Law on the Ombudsman of Serbia by the Venice Commission, the Commissioner for Human Rights and the Directorate General of Human Rights of the Council of Europe adopted by the Venice Commission at its 61st Plenary Session (Venice, 3-4 December 2004), par. 7 i 13.

SASTAV I IMENOVANJE OMBUDSMENA

Član (Sastav)

1. Instituciju čine četiri ombudsmena. Najviše jedan ombudsman se može imenovati iz reda jednog od konstitutivnih naroda ili iz reda ostalih.
2. Prilikom imenovanja ombudsmena zabranjena je diskriminacija po bilo kojem osnovu, a u skladu sa Zakonom o zabrani diskriminacije Bosne i Hercegovine.
3. Pri imenovanju ombudsmena vodiće se računa o ravnopravnoj zastupljenosti oba spola, a u skladu sa Zakonom o ravnopravnosti spolova Bosne i Hercegovine.

Član (Postupak imenovanja)

1. Ombudsmene imenuje Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine na period od šest godina, s mogućnošću jednog ponovnog izbora. Predstavnički dom i Dom naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine donose odluku o imenovanju dvotrećinskom većinom, a u skladu sa poslovnice o radu svakog doma.
2. Postupak imenovanja ombudsmena pokreće i provodi Zajednička komisija za ljudska prava Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Postupak se reguliše posebnim Poslovníkom koji usvaja Zajednička komisija za ljudska prava.
3. Na osnovu javnog konkursa, dostavljenog prijedloga koncepta rada Institucije, intervju a i provedene procedure utvrđuje se lista kandidata. Lista kandidata, uz obrazloženje i biografije, se dostavlja domovima Parlamentarne skupštine BiH na daljnje postupanje.
4. Zajednička komisija za ljudska prava Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine u svoj rad, a putem javnom poziva, aktivno uključuje predstavnike organizacija civilnog društva, međunarodnih organizacija, tijela struke i akademske zajednice koji rade na zaštiti i promociji ljudskih prava i sloboda.
5. Najkasnije šest mjeseci prije isteka mandata ombudsmena, odnosno 30 dana nakon prestanka dužnosti iz drugih razloga, Zajednička komisija za ljudska prava Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine pokreće postupak za imenovanje ombudsmena.
6. Kada mjesto ombudsmena ostane upražnjeno iz drugih razloga, a to nije istek mandata, ombudsmeni koji ostaju privremeno će obavljati njegove dužnosti i poslove sve dok se ne završi postupak imenovanja novog ombudsmena. Ombudsman koji bude imenovan na upražnjeno mjesto obavljaće tu dužnost preostali dio mandata i može biti jednom ponovo izabran.

Član (Uslovi za imenovanje)

1. Za ombudsmena može se imenovati osoba koja ispunjava sljedeće uslove:
 - a) državljanstvo Bosne i Hercegovine,
 - b) osoba nije osuđivana i protiv iste se ne vodi krivični postupak,
 - c) nije član političke stranke,
 - d) završen studij društvenih nauka,
 - e) odlično poznavanje najmanje jednog svjetskog jezika,
 - f) položen pravosudni ispit ili zvanje magistra društvenih nauka,
 - g) najmanje 10 godina radnog iskustva u struci, od toga najmanje 5 godina u oblasti zaštite ljudskih prava i najmanje 3 godine na rukovodećim funkcijama,
 - h) istaknuti stručnjak, koji u javnosti uživa ugled zaštitnika i promicatelja ljudskih prava i sloboda i vladavine prava, visokih moralnih načela.

Član (Prestanak dužnosti)

1. Ombudsmenu prestaje dužnost u slučaju:
 - a) isteka mandata,

- b) ostavke,
- c) smrti,
- d) nastupanja okolnosti zbog kojih više ne ispunjava uslove za imenovanje,
- e) spriječenosti obavljanja dužnosti u razdoblju dužem od šest mjeseci,
- f) neobavljanja dužnosti u skladu sa ovim zakonom.

2. Predstavnički dom i Dom naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine dvotrećinskom većinom, a u skladu sa poslovnica o radu svakog doma i uz prethodno mišljenje Zajedničke komisije za ljudska prava, u slučaju nastupanja okolnosti iz stava 1. tačaka d), e) i f), donose odluku o prestanku dužnosti, te odluku o upražnjenosti mjesta ombudsmena.

3. Ombudsmeni čiji je mandat istekao obavljaju svoju dužnost sve dok se ne završi postupak imenovanja novih ombudsmena.

Postupak imenovanja ombudsmena jeste jedno od najznačajnijih pitanja kojima se mora posvetiti pažnja kako bi se, s jedne strane, zagarantovala nezavisnost institucije za ljudska prava, te s druge strane promovisao pluralizam, dva principa koji, u skladu sa međunarodnim standardima, predstavljaju upravo kamene temelje ovih institucija.

Učešće organizacija civilnog društva u imenovanju ombudsmena

U prijedlogu izmjena predviđeno je *učesće u izboru* ombudsmena predstavnika organizacija civilnog društva, međunarodnih organizacija i tijela struke i akademske zajednice, koji se u ovaj postupak uključuju posredstvom raspisanog javnog poziva.

Vodeći se najvišim standarima demokratizacije jednog društva, evropskom pravnom stečevinom, *Pariškim principima*, te konkretnim preporukama ICC-a, potrebno je i korisno da organizacije civilnog društva koje djeluju u oblasti promocije i zaštite ljudskih prava budu aktivno uključene u cjelokupan proces imenovanja ombudsmena.

Pariški principi u svome poglavlju B.1. "*Sastav i garancija nezavisnosti i pluralizma*", pozivaju države članice Ujedinjenih nacija da sastav i imenovanje nacionalnih institucija za ljudska prava, u slučaju BiH - imenovanje ombudsmena za ljudska prava, bude uređeno postupkom koji pruža sve neophodne garancije za osiguranje pluralistične zastupljenosti društvenih snaga (civilnog društva) uključenih u promovisanje i zaštitu ljudskih prava.

Prema *Opštim opažanjima ICC-a* pluralizam može biti obezbijeđen na nekoliko načina, uključujući kroz učesće civilnog društva u postupku imenovanja i druge vidove efektivne saradnje s civilnim društvom. Pojašnjava se da postupak izbora mora biti transparentan i otvoren, kako bi se osigurala nezavisnost i efektivnost, kao i povjerenje javnosti u instituciju. Kako bi se to postiglo, ovaj postupak treba biti pod kontrolom nezavisnog i kredibilnog tijela i uključivati otvorene i fer konsultacije sa NVO i civilnim društvom. Pri tome se prepoznaje da ekspertiza i iskustvo nevladinih organizacija i civilnog društva dovode do većeg javnog legitimiteta institucije za zaštitu prava. ICC je prepoznao da se, ukoliko se obezbijede široke konsultacije i učesće u procesu prijave, pregleda prijave i izbora, promovira transparentnost, pluralizam i javno povjerenje u čitav postupak, ali i u same kandidate koji budu izabrani, te na kraju, u instituciju kao takvu.⁵

U tom kontekstu je bitno napomenuti da su konkretno u odnosu na državu BiH izdate preporuke ICC-a, tj. njegovih podkomiteta koji ispituju institucionalnu usklađenost sa *Pariškim principima*, da formalizira učesće civilnog društva u procesu imenovanja ombudsmena. ICC je tako još u novembru 2009. godine u odnosu na Bosnu i Hercegovinu, u okviru procesa reakreditacije Institucije Ombudsmena BiH, utvrdio da civilno društvo i druge

⁵ Aktualizirana verzija iz 2013. godine. G.O. 1.7 Ensuring pluralism of the National Human Rights Institution; G.O. 1.8. Selection and appointment of the decision-making body of National Human Rights Institutions

grupe nisu uključene u proces imenovanja ombudsmena i utvrdio je potrebu za participativnijim i transparentnijim procesom izbora ombudsmena. U novembru 2010. godine, je, između ostalog, preporučio reakreditaciju Institucije Ombudsmena A statusom upravo obzirom na činjenicu da je Institucija izrazila namjeru da predloži izmjenu zakonodavstva kako bi osigurala pluralizam i nezavisnost Institucije kroz odgovarajući proces izbora i imenovanja.

U novembru 2012. godine, ICC je u odnosu na BiH ponovo potcrtao potrebu za “jasnim, transparentnim, i participativnim postupkom izbora, koji promoviraju izbor zasnovan na zaslugama, koji osigurava pluralizam i promovira nezavisnost i povjerenje javnosti u rukovodstvo državne institucije za ljudska prava”. U tom kontekstu, pozvao je na formalizaciju postupka izbora kroz relevantne propise, te provođenjem javnog konkursa, ocjenu prijavljenih na osnovu unaprijed određenih, objektivnih i javno dostupnih kriterijuma, kao i široke konsultacije sa civilnim društvom i/ili njihovo učešće u postupku prijavljivanja na konkurs, pregleda i vršenja odabira.

Komparativna iskustva iz susjedne Republike Hrvatske pri imenovanju pravobranitelja i pučke pravobraniteljice, kao i praksa drugih država Evropske unije, pokazali su da organizacije civilnog društva mogu značajno doprinijeti kvaliteti procesa imenovanja, tako što su uključeni u sam postupak vrednovanja pojedinih kandidatura, intervjuisanje kandidata, te u konačnici, predlaganje najboljih kandidata za imenovanje od strane parlamenta.

Uloga Zajedničke komisije za zaštitu ljudskih prava Parlamentarne skupštine BiH u procesu imenovanja

S obzirom na ključnu ulogu u zaštiti osnovnih prava i suzbijanja diskriminacije, izbor ombudsmana predstavlja pitanje od izuzetnog značenja za demokratski život društva, te ne može biti ograničen na uski krug predstavnika najviše zastupljenih političkih stranaka ili isključivo na političke elite. U tom smislu, postupkom imenovanja ombudsmana *ne bi trebala upravljati ad hoc komisija* koja se tematikom zaštite ljudskih prava ne bavi na sistematski način, i njim mora upravljati stalno parlamentarno tijelo koje uključuje razmjern broj predstavnika/ca vladajućih i opozicionih stranaka.

Venecijanska komisija je u jednom od svojih prethodnih mišljenja izdatih o institucijama Ombudsmena u Bosni i Hercegovini⁶ izdala preporuku da se Zakon izmijeni na način da se za imenovanje ombudsmena zaduži zajednička komisija dva doma Parlamenta. Prema preporukama Venecijanske komisije, sastav komisije bi trebao biti određen *ab initio* u samom zakonu ili u poslovnici. Kako je pojašnjenje, za transparentnost procedure – i posljedično tome za kredibilitet institucije – bilo bi štetno odrediti sastav komisije *ad hoc* u cilju utvrđivanja prijedloga za imenovanje u okviru pojedinog mandata Ombudsmena.⁷

Imajući u vidu prethodno iznesene argumente, najpodobnije tijelo za obavljanje ovog važnog zadatka jeste *postojeća Zajednička komisija za ljudska prava* Parlamentarne skupštine BiH. S jedne strane, ona upravo predstavlja tijelo oba doma Parlamentarne skupštine BiH, i u njoj su zastupljeni predstavnici vladajućih i opozicionih političkih struja, vodeći računa i o teritorijalnoj zastupljenosti.⁸ S druge strane, sasvim bi prirodno bilo dodijeliti provođenje postupka odabira kandidata za Instituciju ombudsmena ovom tijelu, koje se već na sistematski

⁶ Radilo se o mišljenju o ombudsmenu na nivou Federacije BiH, ali se ovo rješenje kao poželjno analogno može primijeniti i na Parlamentarnu skupštinu BiH.

⁷ CDL-INF(2001)007 (English only) – Memorandum on the Organic Law on the Institution of the Ombudsman of the Federation of Bosnia and Herzegovina, approved by the Venice Commission at its 46th Plenary Meeting (Venice, 9-10 March 2001), par. 2.

⁸ Stalne komisije imaju devet članova. Komisije se popunjavaju proporcionalno veličini klubova poslanika u Domu, od kojih su dvije trećine članova izabrane s teritorije Federacije BiH, a jedna trećina s teritorije Republike Srpske.

način bavi pitanjem zaštite ljudskih prava i ostvaruje saradnju sa Institucijom ombudsmena.⁹ Tako nadležnosti postojeće Zajedničke komisije za ljudska prava PS BiH, između ostalog, uključuju razmatranje “pitanja koja se odnose na ostvarivanje ljudskih prava i osnovnih sloboda zagarantiranih Ustavom BiH i zakonodavstvom BiH, od državnih organa, javnih institucija i organizacija koje imaju javna ovlaštenja, u slučajevima koje iznese Institucija ombudsmena BiH, građani i entiteti, te o tome obavještava domove”.¹⁰ Ovakvo rješenje bi ujedno bilo i u duhu pluralističke zastupljenosti društvenih snaga uključenih u promovisanje i zaštitu ljudskih prava, onako kako je ona određena u Pariškim principima.

Dvotrećinska većina pri imenovanju

U istom, prethodno citiranom mišljenju¹¹, Venecijanska komisija je u odnosu na BiH preporučila izmjenu zakona na način da se za imenovanje Ombudsmena prilikom glasanja zahtijeva *dvotrećinska većina u oba doma*, što bi zasigurno doprinijelo i osiguranju pluralizma prilikom imenovanja, onako kako je on definisan Pariškim principima. Predviđanje proste većine članova prisutnih u oba doma Venecijanska komisija je ocijenila neodgovarajućom, ocijenivši da takva većina ne garantuje širok konsenzus svih struja u domovima, te da bi imenovanje Ombudsmena bez takvog konsenzusa moglo kompromitovati kredibilitet institucije. Kako je Venecijanska komisija naglasila, jedini način za osiguranje da nepristrasnost institucije bude prepoznata kao objektivna činjenica, priznata u očima svih građana, jeste staranje o postizanju najšireg mogućeg konsenzusa o osobama u pitanju.¹²

Venecijanska komisija ovakvo rješenje redovno ističe kao poželjno i u odnosu na imenovanje i razrješenje u institucijama za zaštitu ljudskih prava *u drugim državama Vijeća Evrope*, kao što su npr. Bugarska, Srbija, Makedonija, Crna Gora, Armenija i Kazahstan. Tako je u svojim mišljenjima isticala kako je to potrebno radi obezbjeđenja “politički i društveno široke baze za imenovanje ombudsmena”, “radi razumnog konsenzusa”, “kako bi se osiguralo javno povjerenje u nezavisnost ombudsmena”, te je podvlačila da “što je veća većina poslanika, veća je nezavisnost i javni autoritet ombudsmena”¹³. Značaj koji Venecijanska komisija

⁹ U tom smislu je Venecijanska komisija i u mišljenje izdato za Srbiju 2004. godine preporučila angažman Ustavne komisije u postupku imenovanja Ombudsmena, zbog fundamentalnog značaja koji ova institucija ima za državu, kao i zbog činjenice da se ustavna komisija bavi pitanjima zaštite ljudskih prava. Vidi CDL-AD(2004)041 - Joint Opinion on the Draft Law on the Ombudsman of Serbia by the Venice Commission, the Commissioner for Human Rights and the Directorate General of Human Rights of the Council of Europe.(Strasbourg, 6 December 2004), par. 12.

¹⁰ Ovo predviđaju poslovници oba doma Parlamentarne skupštine BiH.

¹¹ CDL-INF(2001)007 (English only) – Memorandum on the Organic Law on the Institution of the Ombudsman of the Federation of Bosnia and Herzegovina, approved by the Venice Commission at its 46th Plenary Meeting (Venice, 9-10 March 2001), par. 2.

¹² CDL-INF(99)10 - Report of the Working Group of the Venice Commission and the Directorate of Human Rights on Ombudsman institutions in Bosnia and Herzegovina

¹³ CDL-AD(2008)009 – Opinion on the Constitution of Bulgaria adopted by the Venice Commission at its 74th Plenary Session (Venice, 14-15 March 2008), par. 81.; CDL-AD(2007)020 - Opinion on the possible reform of the Ombudsman Institution in Kazakhstan adopted by the Venice Commission at its 71st Plenary Session (Venice, 1-2 June 2007), par. 11.; CDL-AD(2004)041 - Joint Opinion on the Draft Law on the Ombudsman of Serbia by the Venice Commission, the Commissioner for Human Rights and the Directorate General of Human Rights of the Council of Europe.(Strasbourg, 6 December 2004), par. 8.1 i 11.; CDL-AD(2003)007 - Opinion on the Draft Law on the Public Attorney of “The former Yugoslav Republic of Macedonia” adopted by the Venice Commission at its 54th Plenary Session (Venice, 14- March 2003), B.II Article 5.1.; CDL-AD(2003)006 - Opinion on the Draft Law on the Human Rights Defender of Armenia adopted by the Venice Commission at its 54th Plenary Session (Venice 14-15 March 2003), II Article 3.; CDL-AD(2011)034-e, Joint opinion on the law on the protector of human rights and freedoms of Montenegro by the Venice Commission and the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) adopted by the Venice Commission at its 88th Plenary Session (Venice, 14-15 October 2011), par. 16.

pridaje ovom rješenju je vidljiv i iz činjenice da je u odnosu na Crnu Goru 2007. godine čak potcrtala da sam ustav treba predvidjeti kvalifikovanu većinu za imenovanje ombudsmena od strane parlamenta.

U kontekstu Bosne i Hercegovine, *odlučivanje dvotrećinskom većinom u okviru Parlamentarne skupštine BiH nije uobičajeno*, i ograničava se na donošenje odluka od velikog značaja, kao što je izmjena Ustava BiH. Bitno je, međutim, naglasiti da je dvotrećinska većina prilikom imenovanja ombudsmena *već bila predviđena u prošlosti za imenovanje ombudsmena, i to Zakonom o omubudsmanu za ljudska prava BiH iz 2002. godine*, sve dok nije izmjenama zakona 2006. godine ukinuta. Takođe treba imati u vidu veoma bitnu činjenicu da je dvotrećinska većina još uvijek predviđena u članu 12, stav 2 postojećeg Zakona, i to za donošenje odluke o upražnjenom mjestu ombudsmena u određenim okolnostima.

Najzad, neovisno o tome da li će se, nakon detaljnog razmatranja ovog pitanja, u konačnici optirati za poželjno rješenje glasanja dvotrećinskom većinom u domovima PSBiH, bitno je osigurati i druge proceduralne garancije da će odabir i imenovanje ombudsmena biti provedeni u duhu Pariških principa i preporuka Venecijanske komisije. U tom smislu je Venecijanska komisija, npr, u mišljenju izdatom u kontekstu Srbije 2004. godine istakla da bi, u slučaju da same ustavne odredbe čine ispunjenje ovog zahtjeva nemogućim, potrebno bilo pronaći drugu mogućnost koja bi osigurala isti rezultat, uz garancije takvog modaliteta zakonskim aktom.

U tom kontekstu, bitna mogućnost koja stoji na raspolaganju Bosni i Hercegovini, i koja predstavlja minimum ispod kojeg ne bi trebalo ići jeste prethodno opisani angažman Zajedničke komisije za ljudska prava PSBiH. Vođenje postupka odabira kandidata koji ispunjavaju uslove za izbor ombudsmena od strane ovog tijela, uz adekvatno učešće i predstavnika civilnog društva, ispunio bi se uslov koji postavlja Pariški principi, prema kojem, u skladu sa tumačenjem ICC-a, ovaj postupak treba biti “pod kontrolom nezavisnog i kredibilnog tijela” kako bi se osigurali pluralizam, nezavisnost i efektivnost, kao i povjerenje javnosti u instituciju.¹⁴

Kriterijumi za imenovanje

Prijedlog predviđa i djelimičnu izmjenu uslova koje mora ispunjavati osoba koja može biti imenovana za ombudsmena.

Institucionalni kapaciteti kao preduslov efektivne zaštite osnovnih prava prvenstveno ovise o stručnosti i profesionalnosti ljudskog kadra, prije svega onih osoba koje se nalaze na rukovodećim pozicijama. U tom smislu, i u skladu sa Pariškim principima, preduslovi učestvovanja u postupku izbora ombudsmana moraju unaprijed biti precizno određeni zakonskim putem, moraju da budu javno dostupni, i da se o njima, prilikom njihovog usvajanja provedu konsultacije sa svim zainteresovanim stranama, uključujući civilno društvo.¹⁵

Kako ICC elaborira u svojim Opštim opažanjima „ocjena prijavljenih osoba na bazi unaprijed određenih, objektivnih i javno dostupnih kriterijuma promovira imenovanje kandidata na bazi zasluga, ograničava mogućnost neopravdanog miješanja u postupak odabira i služi osiguranju adekvatnog rukovođenja i efektivnosti državne institucije“.¹⁶

¹⁴ Aktualizirana verzija iz 2013. godine. G.O. 1.8. Selection and appointment of the decision-making body of National Human Rights Institutions

¹⁵ Opšta opažanja ICC-a/aktualizirana verzija iz 2013. godine. G.O. 1.7 Ensuring pluralism of the National Human Rights Institution;

¹⁶ Opšta opažanja ICC-a/aktualizirana verzija iz 2013. godine. G.O. 1.8 Selection and appointment of the decision-making body of National Human Rights Institutions;

U tom smislu, u cilju osiguranja kvalitetnog rukovođenja državnom institucijom zaduženom za zaštitu ljudskih prava, prijedlog predviđa studij društvenih nauka, položen pravosudni ispit ili zvanje magistra društvenih nauka, najmanje 10 godina radnog iskustva u struci, od toga najmanje 5 godina u oblasti zaštite ljudskih prava i najmanje 3 godine na rukovodećim funkcijama. Pored toga, predviđa se reputacija istaknutog stručnjaka, koji u javnosti uživa ugled zaštitnika i promicatelja ljudskih prava i sloboda i vladavine prava, visokih moralnih načela i odlično poznavanje najmanje jednog svjetskog jezika. Pored opšteg iskustva u struci, uslova koji je trenutno predviđen u BiH, za ovu poziciju bi, naime, bilo bitno dodati i specifično iskustvo u oblasti zaštite ljudskih prava, što je, između ostalog, i u skladu sa preporukama Venecijanske komisije¹⁷, ali i iskustvo u obavljanju rukovodećih funkcija. Kroz normiranje uslova koji dokazuju postojanje kompetentnosti u području zaštite ljudskih prava i u rukovođenju institucijom, osigurava se kvalitetna osnova za efektivan i efikasan rad Institucije. U tom kontekstu je značajna mogućnost da se u postupku odabira kandidata razmatra i koncept rada u instituciji, onako kako ga kandidati zamišljaju, a čije obavezno podnošenje ovi prijedlozi takođe predviđaju. U kontekstu osiguranja povjerenja javnosti, i u cilju osiguranja nezavisnosti, prijedlog, po uzoru na rješenje usvojeno u Hrvatskoj u odnosu na Pučkog pravobranitelja, predviđa takođe da osoba nije član političke stranke. Svi ovi kriterijumi podržavaju u konačnici povjerenje javnosti u rad Institucije Omubdsmena.

Osiguranje pluralizma u sastavu Institucije

Prijedlog predviđa da instituciju čine četiri ombudsmena, kao i da se *najviše jedan ombudsmen može imenovati iz reda jednog od konstitutivnih naroda ili iz reda ostalih*. Pored toga, prijedlog predviđa zabranu diskriminacije po bilo kojem osnovu, te vođenje računa o *ravnopravnoj zastupljenosti oba spola*, u skladu sa Zakonom o ravnopravnosti spolova BiH.

U skladu sa Pariškim principima, postoje različiti modeli za osiguranje pluralizma u sastavu nacionalnih institucija ljudskih prava. Jedna od bitnih stavki u tom pogledu jeste da članovi ovih tijela predstavljaju različite segmente društva, i da se, u skladu s tim, kriterijumi koji neopravdano sužavaju i ograničavaju različitost i pluralizam u sastavu institucija trebaju izbjegavati.¹⁸ Uslov pluralizma, u smislu Pariških principa, jeste direktno povezan za zahtjevom nezavisnosti, kredibiliteta, efektivnosti i dostupnosti, i podrazumijeva široku zastupljenost čitavog društva u okviru Institucije ombudsmena, uključujući tu i spolnu zastupljenost, etnicitet i nacionalne manjine.

Predloženim rješenjem se postiže saglasnost između vladajućeg političkog načela nacionalnog triparteta i jamstva jednakog postupanja prema svim osobama, bez obzira na etničku pripadnost, uključujući osobe koje pripadaju nacionalnim manjinama ili se ne žele izjasniti kao pripadnici jednog od tri konstitutivna naroda (ustavna kategorija *ostalih*). Povećava se broj ombudsmana sa 3 na 4 kako bi se osiguralo da, uz predstavnike tri konstitutivna naroda, u radu institucije učestvuje i osoba iz reda 'ostalih'. Istovremeno, predloženo rješenje osigurava garanciju zaštite od predominacije jedne grupe (konstitutivnih naroda ili ostalih) nad drugima, time što se normira da se najviše jedan ombudsmen može imenovati iz reda jednog od konstitutivnih naroda ili iz reda ostalih.

Naime, trenutnim zakonskim rješenjem predviđena je *zastupljenost tri konstitutivna naroda*, koja je određena članom 8. Zakona o ombudsmanu: "(1) Instituciju ombudsmena čine tri lica, a koji se, shodno stavu 7. imenuju iz tri konstitutivna naroda (bošnjačkog, hrvatskog i

¹⁷ Joint opinion on the law on the protector of human rights and freedoms of Montenegro by the Venice Commission and the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) adopted by the Venice Commission at its 88th Plenary Session (Venice, 14-15 October 2011), par. 19.

¹⁸ Opšta opažanja ICC-a/aktualizirana verzija iz 2013. godine. G.O. 1.7 Ensuring pluralism of the National Human Rights Institution.

srpskog)”. Iako dalje Zakon navodi da “to ne isključuje mogućnost imenovanja i iz reda ostalih”, čime se deklarativno ograđuje od formalnog isključivanja osoba iz reda ostalih od pristupanja ovoj javnoj funkciji, *ova odredba ima diskriminatoran efekt*, budući da su na raspolaganju ukupno tri pozicije, da se predviđa popunjavanje ove tri pozicije prvenstveno imenovanjem lica pripadnika tri konstitutivna naroda, i da stoga nije jasno na koji način bi jedan ili više predstavnika iz reda ostalih mogli biti imenovani na ovu poziciju. To dokazuje i činjenica da Instituciju ombudsmana već *posljednja dva mandata čine tri ombudsmana koji dolaze iz reda tri konstitutivna naroda*: bošnjačkog, hrvatskog i srpskog. Dosad se u praksi nisu pojavile u situacije u kojim bi neko iz reda ostalih ušao u utrku za ombudsmana, čak niti u situaciji kada je ombudsman iz reda hrvatskog naroda Ivo Bradvica 2009. godine napustio ovu poziciju, kada je formirana je *ad hoc komisija kojom je otvorena procedura imenovanja ombudmana iz reda hrvatskog naroda*.

Od momenta usvajanja ovakvog zakonskog rješenja, koje je u to vrijeme zamišljeno da osigura raspodjelu funkcija po etničkom principu svojstvenu konsocijacijskoj demokratiji kakva je prisutna u BiH, došlo je do krucijalne promjene stava javnosti i višestrukih sudskih osuda ovakvog vida diskriminacije prilikom pristupanju različitim javnim funkcijama, kada su u pitanju građani koji pripadaju nacionalnim manjinama, ili se ne žele izjasniti i time vezati za pojedini konstitutivni narod. U tom smislu, najznačajnija je presuda Evropskog suda za ljudska prava u slučaju Sejdić i Finci protiv BiH i presudu Zornić protiv BiH, kao i neke presude Ustavnog suda BiH, ali i razni dokumenti i preporuke međunarodnih i domaćih tijela koji osuđuju svaki vid diskriminacije građana koji se svrstavaju u red ‘ostalih’. U kontekstu problematičnog sastava Institucije Ombudsmana, između ostalog, i Venecijanska komisija je preporučila da “odredbu prijedloga Zakona koja govori da će se ombudsman i dva zamjenika birati iz reda “tri konstitutivna naroda (bošnjačkog, srpskog i hrvatskog)” treba izmijeniti kako bi se osiguralo da osobama iz kategorije “ostalih” ne bude onemogućeno da budu postavljeni za ombudsmana ili zamjenika ombudsmana.”¹⁹ Pored toga, u okviru posljednjeg ispitivanja za akreditaciju Institucije ombudsmana za ljudska prava BiH, u novembru 2012. godine, ICC je ukazao na potrebu participativnijeg i transparentnijeg procesa izbora ombudsmana, s posebnim naglaskom na činjenicu da se direktno referisanje u zakonu na imenovanje ombudsmana iz reda tri konstitutivna naroda, ne čini usklađenom sa širokom interpretacijom principom pluralizma mimo pitanja etniciteta.

Predloženo rješenje bi stoga predstavljalo kako usklađivanje sa Pariškim principima i poštivanje preporuka Venecijanske komisije, tako i dosljedno provođenje principa zabrane diskriminacije u BiH.

U tom smislu je bitno istaći da je potrebno i *osiguranje ravnopravne zastupljenosti oba pola u okviru Institucije Ombudsmana*, kako bi se zadovoljio uslov pluralizma na kojem insistiraju Pariški principi i međunarodni standardi zaštite ljudskih prava. Stoga se predlaže vođenje računa o ravnopravnoj zastupljenosti oba spola pri imenovanju ombudsmana, a u skladu sa Zakonom o ravnopravnosti spolova Bosne i Hercegovine.

Uravnotežena zastupljenost žena i muškaraca na pozicijama društvenog utjecaja i moći preduslov je demokratičnosti političkog odlučivanja s obzirom na ujednačenu zastupljenost ove dvije skupine u društvu. Dominacija osoba jednog spola na pozicijama društvenog utjecaja usprkos činjenici da drugi spol čini 50% ili više ukupnog stanovništva odraz je strukturalne diskriminacije na osnovu spola. Uravnotežena zastupljenost promiče vjerojatnost

¹⁹ CDL-AD(2004)031 Opinion on the Draft Law on Amendments to the Law on Ombudsman for Human Rights in Bosnia and Herzegovina adopted by the Venice Commission at its 60th Plenary Session (Venice, 8-9 October 2004), par. 14 i 29.

da će institucija biti svjesna te voljna posvetiti pažnju problemima i interesima žena i muškaraca jednako. Uslov uravnoteženosti potiče tijela nadležna za izbor da privuče veći broj osoba jednog i drugog spola čime se širi «bazen» mogućih kandidata i kandidatkinja te unaprijeđuje vjerovatnost da će biti izabrane najbolje kvalifikovane osobe. Uravnotežena zastupljenost doprinosi i razbijanju tradicionalnih rodno uvjetovanih stereotipova o osobama jednog ili drugog spola.

Mandat od šest godina uz mogućnost ponovnog izbora

Prijedlog predviđa imenovanje ombudsmena na period od *šest godina, uz mogućnost jednog ponovnog izbora*. Vršenje odgovornosti ombudsmana potrebno je i dalje ograničiti na maksimalno dva mandata od po šest godina, prvenstveno *kako bi se osigurala nezavisnost Institucije*, te dopustila kritika izvršne vlasti koja je vezana uz parlament. Neophodno je osigurati da mandat institucije ombudsmana *nije* niti na koji način *vezan uz vremensko trajanje jednog saziva parlamenta*. Istovremeno, kako bi se osiguralo da institucija u svakom trenutku ima motivirano i ambiciozno vodstvo upućeno u najnovije trendove zaštite ljudskih prava s jedne strane, te spriječilo personifikaciju pozicije s osobom potrebno je ograničiti na mogućnost reizbora na najviše dva mandata.

Prijedlog takođe predviđa da će najkasnije šest mjeseci prije isteka mandata ombudsmena, odnosno 30 dana nakon prestanka dužnosti iz drugih razloga, Zajednička komisija za ljudska prava Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine pokrenuti postupak za imenovanje ombudsmena. Ovo rješenje je u skladu sa preporukama Venecijanske komisije, u cilju osiguranja kontinuiteta u radu institucije²⁰, a poznato je i u komparativnoj praksi (npr. Hrvatska).

²⁰ Joint opinion on the law on the protector of human rights and freedoms of Montenegro by the Venice Commission and the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) adopted by the Venice Commission at its 88th Plenary Session (Venice, 14-15 October 2011), par. 21.

INTERNA STRUKTURA INSTITUCIJE

Član (Podjela posla i rukovođenje)

1. Ombudsmeni će, najkasnije 30 dana nakon imenovanja, između sebe podijeliti oblasti rada, tako da svaki od njih samostalno rukovodi radom u jednoj ili više oblasti, a u skladu sa funkcijama koje vrši Institucija.
2. Radom Institucije rukovodi Kolegij Institucije. Koordinaciju poslova u radu Kolegija Institucije u periodu od 18 mjeseci vodi jedan od ombudsmena, koji je u tom periodu predsjedavajući. Redoslijed ombudsmena koji koordiniraju rad Institucije određuje se prema abecednom redu prezimena ombudsmena.
3. Svaki ombudsman imenuje pomoćnika ombudsmena u svojoj oblasti rada. Mandat pomoćnika ombudsmena vezan je za mandate ombudsmena i prestaje zajedno sa mandatom ombudsmena.
4. Za pomoćnika ombudsmena može se imenovati osoba koja ima završen studij pravne struke, odlično poznavanje najmanje jednog svjetskog jezika, te najmanje 5 godina radnog iskustva u struci, od čega najmanje 3 godina u oblasti zaštite ljudskih prava.
4. Sva četiri ombudsmena sarađuju i u svome odlučivanju teže kompromisu. U slučaju sukoba ili nesporazuma u procesu donošenja odluka konačnu odluku donosi predsjedavajući ombudsmen.
5. U slučaju nejasnoća kojem ombudsmenu se podnešena žalba dodjeljuje na obradu, odluku o dodjeli donosi predsjedavajući ombudsmen. U okviru svoje oblasti rada pojedinačni ombudsmen samostalno donosi preporuke na podnešene žalbe.
6. Za vršenje stručnih, istraživačkih, promotivnih i administrativnih poslova obrazuje se stručna služba Institucije. Radom stručne službe rukovodi generalni sekretar.

Član (Organizacija Institucije)

1. Poslovníkom Institucije se uređuje unutrašnja struktura Institucije, broj, ustroj i način rada regionalnih i terenskih kancelarija, način rada Institucije i ombudsmena, koordinacija poslova Institucije, rad Kolegija Institucije, način planiranja i obavljanja poslova, metodologija izrade godišnjih i specijalnih izvještaja, djelokrug stalnog savjetodavnog tijela, te broj i način izbora njegovih članova i druga pitanja od važnosti za obavljanje poslova.
2. Poslovník Institucije se usvaja najkasnije 45 dana nakon imenovanja ombudsmena.
3. Institucija donosi Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji kojim se uređuje broj uposlenika potrebnih za obavljanje poslova, s naznakom njihovih osnovnih poslova, zadaća, stručnih uslova potrebnih za obavljanje poslova, njihovih ovlasti i odgovornosti, te druga pitanja od značaja za rad i djelovanje osoblja. Osoblje Institucije primaće i otpuštati Institucija. Osoblje se prima putem javnog konkursa.
4. Institucija može u skladu s ovim Zakonom i Poslovníkom donijeti i druge akte potrebne za obavljanje poslova.

Dosadašnji rad Institucije ombudsmena za ljudska prava pokazao je da vrlo često nije jasno koji ombudsman je nadležan za koje pitanje, te se o mnogim pitanjima, kao što je obično gostovanje na okruglom stolu, odluka o tome ko gostuje mora donositi na nivou tri ombudsmena. Princip zajedničkog odlučivanja vrlo često usporava proces donošenja odluka, a ponekad ih u potpunosti onemogućava. Kako bi se ovo pitanje riješilo, te rad Institucije učinio efikasnijim, od velikog značaja je podjela rada između ombudsmena koji budu imenovani. Ovakva podjela rada jeste poznata i u komparativnoj praksi. Tako na primjer Institucija ombudsmena u Švedskoj takođe ima četiri ombudsmena, gdje svaki od njih vrši različite poslove, a u skladu sa nadležnostima tj. funkcijama koje Institucija vrši. Na sličan

način četiri bh. ombudsmena mogu podijeliti poslove nadležnosti između sebe. Jedan od modela bi mogao biti da svaki od njih preuzme poslove koji proizilaze iz funkcija: 1. zaštita ljudskih prava, 2. promocija ljudskih prava, 3. nacionalni preventivni mehanizam i 4. suzbijanje diskriminacije.

Drugi model može biti podjela poslova po oblastima:

1. ombudsmen za ravnopravnost spolova (pokrivajući poslove koji se odnose na: diskriminaciju i ravnopravnost na osnovu roda, spola, seksualne orijentacije i rodnog identiteta; rodno uvjetovanje nasilje i nasilje u porodici; pravo na privatni i porodični život),
2. ombudsmen za ravnopravnost naroda i manjina (pokrivajući poslove koji se odnose na: diskriminaciju i ravnopravnost na osnovu rase, etniciteta, vjeroispovijesti i političkog i drugog uvjerenja; prava djeteta, prava osoba treće dobi, prava osoba sa invaliditetom),
3. ombudsmen za građanska i politička prava (pokrivajući poslove koji se odnose na: nacionalni preventivni mehanizam; temeljna prava; azil; pravo na učinkovit pravni lijek i na pravično suđenje) i
4. ombudsmen za demokratiju i društvenu solidarnost (pravo na dobru upravu, pravo pristupa dokumentima, zaštita ličnih podataka, zaštita okoliša, sloboda izražavanja i informisanja, sloboda okupljanja i udruživanja, pravo na obrazovanje; sloboda vlasništva; pravo na rad; socijalna i zdravstvena zaštita).

Ovakva podjela rada bi omogućila i specijalizaciju ombudsmena i pratećeg osoblja za pojedina pitanja, te bi u konačnici doprinijelo unaprijeđenju ekspertize ovog tijela.

U vršenju zajedničkih poslova, kao što su budžet i finansije institucije, ili donošenje radnih planova, strategija, saradnja sa civilnim društvom ili izrada godišnjeg izvještaja, sva četiri ombudsmena saraduju i odluke o tim pitanjima donose na nivou Kolegija Institucije. Za vršenje administrativnih i tehničkih poslova osniva se posebna služba, kojom rukovodi generalni sekretar Institucije. Ombudsmeni uvijek teže kompromisu, ali u slučaju bilo kakvog potencijalnog razilaženja mišljenja konačnu odluku donosi predsjedavajući ombudsmen. O kojim se tačno pitanjima odlučuje na nivou Kolegija, a koju vrstu odluke donose sami ombudsmeni, određuje se u Poslovniku Institucije.

Svaki od ombudsmena imenuje svog pomoćnika, čiji mandat je vezan za mandat ombudsmena. Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji se regulišu ostala pitanja vezana za osoblje Institucije ombudsmena.

FINANSIRANJE INSTITUCIJE

Član (Finansiranje Institucije)

1. Godišnja sredstva za rad Institucije treba da budu dovoljna da omoguće njeno puno, nezavisno i djelotvorno ostvarivanje dodijeljenih odgovornosti i funkcija.
2. Institucija, u skladu sa odredbama Zakona o finansiranju institucija BiH, priprema nacrt prijedloga godišnjeg budžeta i podnosi ga nadležnoj komisiji Parlamentarne skupštine BiH na usvajanje. Nadležna komisija prije donošenja odluke zatražiće mišljenje Zajedničke komisije za ljudska prava Parlamentarne skupštine BiH.
3. Po dobijanju odobrenja od nadležne komisije, u skladu sa odredbama Zakona o finansiranju institucija BiH, Institucija dostavlja Ministarstvu finansija i trezora BiH zahtjev da budžet Institucije bude sastavni dio budžeta institucija BiH.
4. Ministarstvo finansija i trezora BiH, Vijeće ministara BiH i Predsjedništvo BiH mogu dati mišljenje na nacrt budžeta Institucije, bez mogućnosti izmjena prijedloga budžeta koji je prethodno odobrila nadležna komisija Parlamentarne skupštine BiH.
5. Predsjedavajući ombudsmen odobrava zahtjeve za plaćanje troškova Institucije i prosljeđuje ih Ministarstvu finansija i trezora BiH na obradu.
6. U slučaju da se državni budžet umanja zbog mjera štednje ili iz nekih drugih razloga finansijske prirode, budžetska stavka za Instituciju se procentualno ne umanjuje više od ukupnog budžeta Parlamentarne skupštine BiH.
7. Plata ombudsmena utvrđuje se u visine plate sudija Ustavnog suda BiH. Plata pomoćnika ombudsmena i ostalih uposlenih se ravna sa platnim razredima u Ustavnom sudu BiH.

Finansijski problemi, odnosno budžetska ograničenja, umnogome utječu na obim i efikasnost provođenja aktivnosti Ombudsmena BiH. Jedan od načina osiguranja nezavisnosti Institucije ombudsmena jeste upravo osiguranje finansijske neovisnosti Institucije ombudsmena. U tom smislu, prijedlog predviđa proceduralne garancije da će zahtjevi Ombudsmena u pogledu budžeta biti na adekvatan način razmotreni. U tom smislu, u skladu sa preporukom Venecijanske komisije²¹, prijedlog predviđa eksplicitno referiranje na potrebu osiguravanja adekvatnih sredstava potrebnih za efektivan i nezavisan rad Institucije i inspirisan je rješenjem usvojenim u Srbiji. Druga proceduralna garancija koja se uvodi jeste da Institucija ombudsmena direktno podnosi prijedlog budžeta nadležnoj skupštinskoj komisiji, slično rješenju usvojenom u Crnoj Gori, uz implementaciju zahtjeva komisije bez dodatnih intervencija Ministarstva finansija, Predsjedništva ili Vijeća ministara BiH. U cilju osiguranja finansijske nezavisnosti, takođe je predviđena dodatna proceduralna garancija koja se ogleda u principu da se budžet Institucije u odnosu na onaj iz prethodne godine može procentualno umanjiti ne više od budžeta Parlamentarne skupštine BiH. Ovakva opcija jeste u skladu sa preporukama Venecijanske komisije²², a slično rješenje predviđeno je i za *Ured za reviziju institucija BiH*²³.

²¹ CDL-AD(2004)041 - Joint Opinion on the Draft Law on the Ombudsman of Serbia by the Venice Commission, the Commissioner for Human Rights and the Directorate General of Human Rights of the Council of Europe adopted by the Venice Commission at its 61st Plenary Session (Venice, 3-4 December 2004), par. 35.; CDL-AD(2007)020 - Opinion on the possible reform of the Ombudsman Institution in Kazakhstan adopted by the Venice Commission at its 71st Plenary Session (Venice, 1-2 June 2007), par. 28 i 30.VI.

²² CDL-AD(2006)038 – Opinion on Amendments to the Law on the Human Rights Defender of Armenia adopted by the Venice Commission at its 69th Plenary Session (Venice, 15-16 December 2006), par. 80 i 81.

²³ Vidi Zakon o reviziji institucija BiH, http://www.revizija.gov.ba/zakoni_i_akti/zakon_o_reviziji/Default.aspx

Pariški principi, onako kako su oni protumačeni od strane ICC-a u opštim opažanjima²⁴, predviđaju da je za djelotvoran rad Institucija za zaštitu ljudskih prava potreban odgovarajući iznos sredstava, kako bi se zagarantovala njena nezavisnost i sposobnost da slobodno odredi svoje prioritete i aktivnosti. ICC je u odnosu na Bosnu i Hercegovinu u 2009. godini istakao značaj pitanja finansijske samostalnosti, kako u pogledu podnošenja budžetskih prijedloga, tako i finansijske kontrole. Tokom narednog ispitivanja, 2010. godine, istaknuta je zabrinutost u pogledu procesa dodjele i adekvatnosti sredstava, te je podcrtano da Institucija mora imati potpunu finansijsku samostalnost, u vidu odvojene budžetske stavke nad kojom ona ima potpunu kontrolu. 2012. godine je ponovo u odnosu na BiH istaknuta potreba države da Instituciji stave na raspolaganje adekvatna sredstva kako bi se obezbijedilo provođenje njenog mandata.

²⁴ Opšta opažanja ICC-a/aktualizirana verzija iz 2013. godine. G.O. 1.10 Adequate funding of National Human Rights Institutions

STRATEGIJA INSTITUCIJE

Član (Strategija)

Kolegij Institucije usvaja višegodišnju strategiju rada Institucije. Strategija Institucije definiše ciljeve rada, način provedbe, praćenja i evaluacije. U izradi i provedbi Strategije učestvuje stalno savjetodavno tijelo. Mandat strategije je vezan za mandat ombudsmena. Strategija se donosi najkasnije 180 dana nakon imenovanja ombudsmena.

Institucija Ombudsmena jeste prepoznala značaj činjenice da pristup promoviranju i zaštiti ljudskih prava treba da bude strateški orijentiran i uslovljava da djelovanje i postizanje pune funkcionalnosti Institucije ombudsmena bude zasnovano na ovom načelu. Ovo je bio razlog zbog kojeg se pristupilo izradi Strategije djelovanja Institucije ombudsmena za ljudska prava za period 2010-2014. godina. Prvi strateški plan Institucije ombudsmena jeste pripremljen na temelju konsultacija kako unutar Institucije, tako i sa drugim institucijama, nevladinim organizacijama predstavnicima medija i međunarodnih organizacija.

Zaslonjeno na ovakvu pozitivnu praksu, prijedlog predviđa obavezu usvajanja višegodišnje strategije rada Institucije u samom zakonskom tekstu, uz konsultaciju stalnog savjetodavnog tijela. Na ovaj način, samo se zakonskim putem normira već postojeća praksa Institucije ombudsmena, s tim što se u cilju osiguranja kontinuiteta djelovanja Institucije u skladu sa strateškim principima predviđa njena obaveza da novu strategiju usvaja blagovremeno i da je veže za svoj mandatni period.

INICIJATIVA ZA DONOŠENJE, IZMJENE ILI DOPUNE ZAKONA I DRUGIH PROPISA

Član (Zakonodavna inicijativa)

1. Ombudsmen može zakonodavnim tijelima u Bosni i Hercegovini, kada u vršenju svojih funkcija i nadležnosti to ocijeni potrebnim, a u cilju ostvarivanja i zaštite ljudskih prava i sloboda u Bosni i Hercegovini, uputiti inicijativu za donošenje ili izmjene i dopune zakona i drugih propisa, odnosno može upozoriti na potrebu usklađivanja zakonskih i drugih propisa s međunarodnim standardima i Ustavom Bosne i Hercegovine.
2. Nadležno zakonodavno tijelo je obavezno da razmatra inicijative koje podnosi ombudsmen.
3. Ombudsmen je ovlašćen da, u postupku pripreme propisa, daje mišljenje na prijedloge zakona i drugih propisa, ako se njima uređuju pitanja koja su od značaja za zaštitu ljudskih prava i sloboda.
4. Institucija može da učestvuje u radu komisija zakonodavnih tijela u BiH i prisustvuje sjednicama zakonodavnih tijela kad su na dnevnom redu pitanja iz nadležnosti Institucije.

Kako bi se prevazišla ograničenja vezano za zakonodavnu inicijativu Institucije i nedorečenosti u postojećem zakonu, prijedlog predviđa mogućnost ombudsmena da, onda kada prilikom praćenja stanja u okviru svog djelokruga rada to ocijeni potrebnim u cilju unapređenja zaštite ljudskih prava u BiH i/ili usklađivanja sa međunarodnim standardima i Ustavom BiH, uputi bilo kojem zakonodavnom tijelu u BiH inicijativu za donošenje novih zakona, ili izmjene i dopune postojećih zakona i drugih propisa. Prijedlog predviđa mogućnost pojedinih ombudsmena da upute ovakvu inicijativu, vodeći računa o potrebi efikasnog obavljanja mandata Institucije i specijalizirane ekspertize pojedinih ombudsmena za pojedina pitanja zaštite ljudskih prava.

Trenutno zakonsko rješenje ograničava mogućnost Ombudsmena da daje prijedlog za izmjene i dopune zakona i drugih propisa kada on smatra da je to potrebno isključivo u godišnjem ili specijalnom izvještaju Institucije. Pored toga, iz trenutnog pozicioniranja ove odredbe u stavu koji se odnosi na razmatranje predmeta, nejasno je da li je inicijativa za izmjene i dopune zakona moguća i mimo rada na konkretnom predmetu. Najzad, zakonodavna inicijativa je ograničena na izmjene i dopune zakona, bez mogućnosti inicijative za donošenje novih zakona i drugih propisa.

Za razliku od toga, predloženo rješenje omogućava zakonodavnu inicijativu, uključujući kako inicijativu za donošenje novih zakona ili drugih propisa, tako i za njihove izmjene ili dopune, i to u svakom trenutku, *mimo podnošenja godišnjih ili specijalnih izvještaja*, i nevezano za razmatranje konkretnih predmeta, odnosno postupanja po podnesenim žalbama. Takođe predviđa i obavezu organa kojem je upućen prijedlog da ga razmatra. Najzad, ova odredba uvodi mogućnost ombudsmena da, u procesu pripreme propisa organima koji na tome rade, bilo ministarstvima ili zakonodavnim tijelima, daje mišljenja o pitanjima od značaja za zaštitu ljudskih prava, kao i da učestvuje u radu komisija zakonodavnih tijela u BiH i prisustvuje sjednicama ovih tijela onda kada se razmatraju pitanja iz nadležnosti Institucije.

Predložene izmjene bi predstavljale važan korak ka usklađivanju nadležnosti Institucije Ombudsmena sa Pariškim principima, koji vide na državnim institucijama za zaštitu ljudskih prava generalnu odgovornost da savjetuju vladu, parlament i svako drugo nadležno tijelo o pitanjima ljudskih prava. Od ovih institucija se konkretno zahtijeva da promoviraju i osiguravaju usvajanje zakona koji će inkorporirati ili transformirati međunarodne standarde u domaće zakonodavstvo. U tom smislu, Pariški principi zahtijevaju da ove institucije ispituju zakone i druge propise koji su na snazi, kao i prijedloge i nacрте koji su u proceduri, i da izdaju preporuke koje smatraju potrebnim kako bi se osigurala njihova harmonizacija sa osnovnim principima ljudskih prava i sa međunarodnim instrumentima koje obavezuju

državu, uključujući preporuke za izmjenom postojećih ili usvajanjem novih zakona i drugih propisa.²⁵

Ovakva rješenja, koja se tiču kako zakonodavne inicijative, tako i mehanizama konsultacija ovih tijela u procesu pripreme zakona i u radu zakonodavnog tijela, su na snazi i u susjednim državama, Srbiji, Hrvatskoj i Crnoj Gori. Venecijanska komisija takođe pozdravlja ovakva rješenja u svojim preporukama.²⁶

²⁵ Paris Principles, A. Competence and responsibilities, 3.(a) i (b).

²⁶ Vidi npr., mišljenja usvojena u odnosu na Srbiju i Azerbejdžan: CDL-AD(2004)041 - Joint Opinion on the Draft Law on the Ombudsman of Serbia by the Venice Commission, the Commissioner for Human Rights and the Directorate General of Human Rights of the Council of Europe adopted by the Venice Commission at its 61st Plenary Session (Venice, 3-4 December 2004), par. 21 i 32.; CDL(2001)083 - Consolidated Opinion On the Law on Ombudsman in the Republic of Azerbaijan (Strasbourg, 7 September 2001), par. 6,7 i 18 (see CDL(2001)PV 47, par. 6).

INICIJATIVA ZA ISPITIVANJE USTAVNOSTI ZAKONA

Član (Inicijativa za apstraktnu kontrolu ustavnosti)

1. Omudsmen, u skladu sa svojim funkcijama i nadležnostima, može prema ovlaštenim predlagačima iz člana VI/3 tačka a) Ustava BiH pokrenuti inicijativu za ocjenu kompatibilnosti ustava ili zakona s Ustavom Bosne i Hercegovine.
2. Organ kojem je podnijeta inicijativa iz stava 1 ovog člana dužan je da se o toj inicijativi izjasni.

Prijedlog alternative, ali zahtijeva prethodnu izmjenu Ustava BiH:

Ombudsmen je, u skladu sa svojim funkcijama i nadležnostima, ovlašten da, u vezi sa pitanjima iz njegovog djelokruga rada, pokrene pred Ustavnim sudom Bosne i Hercegovine postupak ocjene kompatibilnosti zakona s Ustavom Bosne i Hercegovine.

Ombudsmeni, čiji je fokus rada na promociji i zaštiti ljudskih prava, jesu u veoma dobroj poziciji da uoče odredbe koje nisu usklađene s Ustavom BiH i međunarodnim standardima zaštite ljudskih prava, i koje predstavljaju uzrok čestim ili sistemskim kršenjima ljudskih prava. Upravo iz tog razloga, kako evropski standardi, tako i preporuke Venecijanske komisije ukazuju na poželjnost i logičnost davanja ovlaštenja institucijama za zaštitu ljudskih prava da iniciraju apstraktnu ocjenu ustavnosti zakona i drugih propisa onda kada oni pokreću pitanja koja se tiču ljudskih prava i osnovnih sloboda.²⁷ Venecijanska komisija ističe pri tome da Ombudsmenu treba biti pružena mogućnost da pokrene ocjenu ustavnosti na sopstvenu inicijativu ili u odgovoru na pojedinačnu žalbu podnesenu instituciji.²⁸

U kontekstu Bosne i Hercegovine, ovakva mogućnost bi zahtijevala izmjenu Ustava BiH, i kao takva je preporučena od strane Venecijanske komisije u njenim mišljenjima koja su se ticala ovlaštenja Ombudsmana Federacije BiH u odnosu na Ustavni sud Federacije BiH.²⁹ U svim zemljama regiona (Srbiji, Hrvatskoj, Crnoj Gori, Sloveniji i Makedoniji) je omogućeno pokretanje postupka pred Ustavnim sudom od strane državnih institucija za zaštitu ljudskih prava, u cilju ispitivanja saglasnosti zakona i drugih propisa sa Ustavom i međunarodnim ugovorima.

U cilju izmjena zakona kojima bi se približili ovim standardima i komparativnoj praksi, predložene su dvije varijacije amandmana: jedan kojim se Ombudsmenu dodjeljuje mogućnost pokretanja postupka apstraktno kontrole ustavnosti pred Ustavnim sudom BiH, koja bi prethodno zahtijevala izmjenu Ustava BiH u smislu proširivanja kruga ovlaštenih predlagača. Druga alternativa predviđa mogućnost Ombudsmana da prema ovlaštenim predlagačima inicira ovaj postupak, uz njihovu obavezu da tu inicijativu razmotre.

U pogledu oba prijedloga, u cilju efikasnog obavljanja funkcija Institucije, ovlaštenje za pokretanje inicijative se dodjeljuje pojedinim ombudsmenima.

²⁷ CDL-AD(2010)039rev – Study on individual access to constitutional justice adopted by the Venice Commission at its 85th Plenary Session (Venice, 17-18 December 2010), par. 64.

²⁸ CDL-AD(2007)020 - Opinion on the possible reform of the Ombudsman Institution in Kazakhstan adopted by the Venice Commission at its 71st Plenary Session (Venice, 1-2 June 2007), par. 14 i 19.

²⁹ CDL-INF(2001)007 (English only) – Memorandum on the Organic Law on the Institution of the Ombudsman of the Federation of Bosnia and Herzegovina, approved by the Venice Commission at its 46th Plenary Meeting (Venice, 9-10 March 2001), par. 7.; CDL-INF(2000)9 – Opinion on Locus Standi of the Ombudsman of the Federation of Bosnia and Herzegovina before the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina, approved by the Venice Commission at its 43th Plenary Meeting (Venice, 16 June 2000).

UČEŠĆE ORGANIZACIJA CIVILNOG DRUŠTVA U RADU INSTITUCIJE OMBUDSMENA

Član (Saradnja)

1. Institucija aktivno i redovno održava saradnju sa organizacijama civilnog društva, međunarodnim organizacijama, tijelima struke i akademske zajednice.
2. U svrhu promocije svoga rada, ali i daljnjeg unapređenja pojedinih pitanja u oblasti zaštite i promocije ljudskih prava i sloboda, Institucija održava redovne i tematske konsultacije sa organizacijama civilnog društva, međunarodnim organizacijama i tijelima struke i akademske zajednice.
3. Institucija uspostavlja stalno savjetodavno tijelo koje razmatra i predlaže strateške smjernice u području promocije ljudskih prava i sloboda, obezbjeđuje kontinuiranu saradnju u području ljudskih prava i sloboda između Institucije, organizacija civilnog društva, akademske zajednice, medija i struke, te razmatra druga pitanja od značaja za Instituciju u području promocije ljudskih prava i sloboda. Stalno savjetodavno tijelo učestvuje u izradi, te podržava provedbu Strategije Institucije.
4. Članove stalnog savjetodavnog tijela imenuje Kolegij ombudsmena na vrijeme od 2 godine iz redova predstavnika organizacija civilnog društva, akademske zajednice, medija i struke. Članovi za svoj rad u stalnom savjetodavnom tijelu ne primaju bilo koji oblik naknade.

Pariškim principima koji se odnose na metod rada nacionalnih/državnih institucija ljudskih prava, utvrđeno je da one trebaju razvijati odnose sa nevladinim organizacijama koje su posvećene promovisanju i zaštiti ljudskih prava, ekonomskom i socijalnom razvoju, borbi protiv rasizma, zaštiti posebno ranjivih grupa (prije svega djece, radnika migranata, izbjeglica, mentalno i fizički oboljelih lica) i sa nevladinim organizacijama koje djeluju u specijalizovanim područjima.³⁰

Prema *Opštim opažanjima ICC-a*, pluralizam, kao jedan od osnovnih uslova u radu državnih/nacionalnih institucija za zaštitu ljudskih prava, može biti obezbijeđen na nekoliko načina, i ne ograničava se na sastav rukovodstva institucije, ili učešće civilnog društva u postupku imenovanja, nego se odnosi i na druge vidove efektivne saradnje s civilnim društvom u provođenju svojih aktivnosti.³¹

Kako bi se u potpunosti poštovali Pariški principi, ICC navodi da je „redovna i konstruktivna saradnja sa svim relevantnim uključenim stranama od suštinskog značaja za efektivno ispunjenje mandata državnih institucija za zaštitu ljudskih prava(...)“. U tom smislu se preporučuje da ove Institucije „trebaju razviti, formalizirati i održavati redovne, konstruktivne i sistematske radne odnose sa drugim domaćim institucijama uspostavljenim za promociju i zaštitu ljudskih prava (...)“, uključujući tu, između ostalog, „organizacije civilnog društva i nevladine organizacije“.³²

U opštim opažanjima se pojašnjava kako ova interakcija može uključivati razmjenu znanja, kao što su studije o istraživanjima, najbolje prakse, programi obuke, statistički podaci i opšte informacije o svojim aktivnostima.

Ističe se da efektivnost jedne državne institucije za ljudska prava u provođenju svog mandata zaštite i promocije ljudskih prava uveliko ovisi o kvalitetu njenih radnih odnosa sa drugim tijelima, uključujući udruženja pravne struke, medije i udruženja civilnog društva. Ove

³⁰ Paris Principles, C. Methods of operation, (g).

³¹ Aktualizirana verzija iz 2013. godine. G.O. 1.7 Ensuring pluralism of the National Human Rights Institution; G.O. 1.8. Selection and appointment of the decision-making body of National Human Rights Institutions

³² Aktualizirana verzija iz 2013. godine. G.O. 1.5 Cooperation with other human rights bodies.

institucije kroz saradnju, pojašnjava se, mogu steći bolje razumijevanje o problemima vezano za ljudska prava širom zemlje, kao i prostoru za njihovo unapređenje. Prepoznaje se da određene grupacije civilnog društva jesu usljed svog specijaliziranog mandata razvile posebnu ekspertizu, koja im dopušta da institucijama pruže vrijedne savjete o osnovnim problemima u području ljudskih prava s kojima se ranjive grupe suočavaju širom zemlje. U tom smislu ICC nacionalne institucije ohrabruje da redovno konsultuju civilno društvo u svim fazama planiranja i implementacije programa, kao i usvajanju politika, kako bi se osiguralo da aktivnosti institucije jesu odraz javnih problema i prioriteta. Razvijanje efektivnih odnosa sa masovnim medijima se takođe ističe kao bitno sredstvo za edukaciju o ljudskim pravima.

Pored navedenog, ICC smatra da je ovakva saradnja potrebna kako bi se osigurala puna realizacija ljudskih prava širom države. Na ovaj način se, naime, obezbjeđuje poboljšana dostupnost onim kategorijama stanovništva koji su udaljeni iz geografskih, političkih ili socijalnih razloga, obzirom da ove organizacije imaju bliske odnose sa ranjivim grupama, bliže su terenu i imaju širu mrežu od samih institucija. Institucije za zaštitu ljudskih prava u tom smislu mogu koristiti civilno društvo kao mehanizam pristupa ranjivim grupama.

Kako bi se osigurali redovni, konstruktivni radni odnosi i transparentnost rada državnih institucija za zaštitu ljudskih prava prema drugima, podvlači se kao posebno bitno formalizacija jasnih i izvodivih, radnih odnosa sa civilnim društvom i drugim tijelima za zaštitu ljudskih prava.³³

Pored toga, konkretno u odnosu na državu Bosnu i Hercegovinu su još u novembru 2009. godine u okviru procesa reakreditacije Institucije Ombudsmena BiH, od strane ICC-a pozdravljeni naponi Institucije da primijeni redovni konsultacijski mehanizam sa organizacijama civilnog društva. Istovremeno je, međutim, potcrtano da je ovu saradnju bitno formalizirati.

Kako bi se osigurala transparentnost i demokratičnost rada institucije ombudsmana, te ombudsmanima pružila bolja informiranost o trendovima u svakodnevnom životu, Zakonom bi se, prema ovom prijedlogu, po uzoru na postojeće rješenje u susjednoj Hrvatskoj, uspostavilo Stalno savjetodavno tijelo civilnog društva za ljudska prava, u koje bi bili imenovani predstavnici organizacija civilnog društva, akademske zajednice, medija i struke, a čiji rad u tijelu bi bilo isključivo volontersko.

³³ Aktualizirana verzija iz 2013. godine. G.O. 1.5 Cooperation with other human rights bodies.

IZVJEŠTAVANJE O STANJU LJUDSKIH PRAVA

Član (Godišnji izvještaj)

1. Institucija izrađuje godišnji izvještaj o stanju ljudskih prava i sloboda. U godišnjem izvještaju, Institucija predstavlja svoje aktivnosti iz prethodne godine, ukazuje na stanje zaštite i kršenja ljudskih prava u Bosni i Hercegovini, predlaže konkretne izmjene zakonodavstva, javnih politika i praksi, te pruža osvrt na ranije usvojene preporuke koje nisu implementirane.
2. Godišnji izvještaj se objavljuje najkasnije 31. marta naredne godine, te se podnosi, Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, Narodnoj skupštini Republike Srpske, Parlamentu Federacije Bosne i Hercegovine, i Skupštini Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine. Povodom godišnjeg izvještaja provodi se rasprava, te se izvještaj prima k znanju. Na osnovu provedene rasprave, navedena tijela mogu usvojiti zaključke koji se po potrebi upućuju drugim nadležnim i odgovornim tijelima.
3. Zajednička komisija za ljudska prava Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine povodom godišnjeg izvještaja organizuje tematsku sjednicu, te donosi zaključke koje po potrebi upućuje nadležnim i odgovornim tijelima.
4. Zajednička komisija za ljudska prava Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine posebnu pažnju posvećuje pitanju preporuka Institucije usmjerenim na uklanjanje sistemskih kršenja ljudskih prava i ranije izdatim neimplementiranim preporukama.
5. Vijeće ministara BiH do 30. septembra izrađuje akcioni plan putem kojeg definiše konkretne mjere koje se trebaju poduzeti kako bi se prekinulo kršenje ljudskih prava identifikovano u godišnjem izvještaju i unaprijedila njihova zaštita.
6. Institucija svake godine izrađuje specijalne izvještaje, fokusirajući se na pitanja određenih marginalizovanih grupa ili na određene pojave kršenja ljudskih prava i sloboda.

Pariški principi zahtijevaju od državnih institucija za ljudska prava da *podnose izvještaje* parlamentima, vlastima i bilo kojim drugim nadležnim tijelima, a u vezi sa bilo kojim pitanjem koje se odnosi na zaštitu i promociju ljudskih prava. Ističe se da ovi izvještaji u sebi trebaju sadržavati preporuke u vezi sa usvajanjem ili izmjenama bilo kojih zakonskih ili drugih odredaba, uključujući prijedloge i nacрте; podatke o bilo kojoj situaciji kršenja ljudskih prava, o temi ljudskih prava uopšte, ili neka specifična pitanja; te prijedlozi za uklanjanje povreda ljudskih prava, kao i mišljenje institucija o prijedlozima i reakcijama vlasti u odnosu na te situacije.³⁴

Opšta opažanja ICC-a u vezi sa Pariškim principima³⁵ pružaju smjernice o prethodno iznesenim zahtjevima, ističući da godišnji, specijalni i tematski izvještaji služe predstavljanju ključnih razvoja i trendova u vezi sa situacijom ljudskih prava u određenoj državi; pružaju platformu za javno ocjenu efektivnosti državnih institucija za ljudska prava; te predstavljaju alat pomoću kojeg Ombudsmeni mogu vlastima uputiti preporuke u vezi sa zaštitom ljudskih prava i monitorisati njihovo poštivanje. Kao takvi, ukazuje se na to da oni trebaju da sadrže prikaz aktivnosti institucije u cilju implementacije njenog mandata, kao i navode o njenim mišljenjima, preporukama i prijedlozima u odgovoru na bilo koje zabrinjavajuće pitanje ljudskih prava i radnje vlasti u odgovoru na te preporuke.

Opšta opažanja posebno ističu i važnost objavljivanja i široke distribucije godišnjih izvještaja u cilju edukacije javnosti o situaciji ljudskih prava u državi, kao i transparentnog rada Institucije. Ono što je takođe bitno jeste zahtjev koji se stavlja pred zakonodavno tijelo da

³⁴ Pariški principi, sekcija A.3(a)

³⁵ Aktualizirana verzija iz 2013. godine. G.O. 1.11 Annual Reports of National Human Rights Institution.

raspravlja i razmatra izvještaje Institucije, u cilju osiguranja da njene preporuke budu na odgovarajući način razmatrane od strane relevantnih nadležnih tijela.

U svjetlu ovih standarda, potrebno je i u Bosni i Hercegovini nastaviti s obavezom izvještavanja parlamenata o poštivanju ljudskih prava u BiH, posredstvom podnošenja redovnog godišnjeg izvještaja s ciljem *predstavljanja situacije ljudskih prava u državi*; identificiranja sistemskih kršenja osnovnih prava u BiH; procjene usklađenosti nacionalnog zakonodavstva i praksi s obavezama koje proističu iz evropskog konvencijskog prava i drugih relevantnih evropskih i međunarodnih standarda zaštite ljudskih prava³⁶. U cilju promocije i zaštite ljudskih prava u BiH, izvještaj treba da sadrži mišljenja, preporuke i prijedloge kako bi se otklonila kršenja ljudskih prava i/ili unaprijedilo postojeće stanje zaštite ljudskih prava. Poseban fokus, npr. kroz predviđanje posebnog poglavlja, bi trebao pri tome biti posvećen analizi preporuka koje su ranije izdate od strane Institucije, a koje nisu još uvijek implementirane, kao i problemima kršenja ljudskih prava koji na taj način ostaju neriješeni, te bi se naglasak trebao staviti na mjere koje još uvijek trebaju biti poduzete kako bi se otklonili sistemski nedostaci i nepravilnosti.

Ovakvo rješenje bi išlo i u pravcu preporuke ECRI-a izdate u odnosu na Bosnu i Hercegovinu u izvještaju iz 2011. godine: da tijela u BiH „trebaju poduzeti sve potrebne korake kako bi osigurale da se poštuju sve odluke Institucije Ombudsmena za ljudska prava“. Time bi se, nadalje, odgovorilo, između ostalog, i na probleme slabe političke podrške radu Institucije Ombudsmena i slaboj implementaciji njegovih preporuka, onako kako su oni identifikovani u izvještaju o napretku Evropske komisije 2014. godine u odnosu na BiH.³⁷

Prijedlog predviđa da se godišnji izvještaj najkasnije 31.3. upućuje parlamentima države, entiteta i Brčko Distrikta, te organizaciju javne tematske sjednice Zajedničke komisije za ljudska prava Parlamentarne skupštine BiH, tokom koje bi se raspravili nalazi izvještaja, s posebnim fokusom na preporuke Ombudsmena koje su usmjerene na uklanjanje sistemskih kršenja ljudskih prava i ranije izdate preporuke koje još nisu implementirane (uključujući tu preporuke kako iz pojedinačnih predmeta, tako i one opšte preporuke formulisane u specijalnim izvještajima, ili kao rezultat provedenih istraživanja). Na osnovu provedene rasprave, Zajednička komisija bi usvojila zaključke koje bi uputila onim tijelima koja su odgovorna i nadležna za određena pitanja kršenja i zaštite ljudskih prava, i koja mogu unaprijediti stanje ljudskih prava. Na sjednici bi trebali prisustvovati zainteresovani predstavnici civilnog društva i medija, koji bi mogli dalje raditi na zagovaranju unapređenja zaštite ljudskih prava i uklanjanju problema identifikovanih u godišnjem izvještaju. Na taj način bi se stvorila sinergija koja bi izvještaj učinila značajnim alatom za promociju i zaštitu ljudskih prava. Time bi se ujedno obezbijedila široka distribucija nalaza izvještaja u javnosti, onako kako je to zahtijevano Pariškim principima.

³⁶ U izvještaju će se predstaviti i aktivnosti Ombudsmena, rezultati provedenih istraživanja i rezultati rada na pojedinačnim predmetima.

³⁷ http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-bosnia-and-herzegovina-progress-report_en.pdf

O INICIJATIVI

Inicijativa za monitoring evropskih integracija Bosne i Hercegovine je neformalna koalicija trideset organizacija civilnog društva koja doprinosi praćenju reformi i nadgleda primjenu politika, prava i standarda Evropske unije, fokusirajući se na pitanja demokratizacije, vladavine prava, te ljudskih i manjinskih prava. Saznajte više o Inicijativi na: <http://eu-monitoring.ba/o-inicijativi/>

Aktivne članice su:

Asocijacija za demokratske inicijative, Sarajevo
BH novinari, Sarajevo
Centar za istraživačko novinarstvo, Sarajevo
Centar za mlade Kwart, Prijedor
Centar za političke studije, Sarajevo
Fondacija Cure, Sarajevo
Helsinški parlament građana, Banja Luka
Inicijativa mladih za ljudska prava, Sarajevo
MyRight - Empowers People with Disabilities, Sarajevo
Oštra nula, Banja Luka
Prava za sve, Sarajevo
Transparency International, Banja Luka/Sarajevo
TRIAL – Track Impunity Always, Sarajevo
Sarajevski otvoreni centar
Vaša prava BiH
Zašto ne, Sarajevo
Zemlja djece, Tuzla

Inicijativu koordinira:

Sarajevski otvoreni centar
info@eu-monitoring.ba

Inicijativu podržavaju:

ACIPS, Sarajevo; Asocijacija studenata Pravnog fakulteta Univerziteta u Tuzli; Banjalučko udruženje kvir aktivista (BUKA), Banja Luka; Centar za socio-ekološki razvoj, Banja Luka; Centar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu; Crvena, Sarajevo; Evropski istraživački centar, Sarajevo; Fondacija 787, Sarajevo; Green Council, Sarajevo; Infohouse, Sarajevo; OKC Abrašević, Mostar; Perpetuum Mobile, Banja Luka; Udruženje PEKS, Živinice; Vesta, Tuzla; Vanjskopolitička inicijativa BiH, Sarajevo; Zeleni Neretva, Konjic