

**ZAKON
O OMBUDSMENU ZA LJUDSKA PRAVA BOSNE I HERCEGOVINE**

POGLAVLJE I. OPĆE ODREDBE

**Član 1.
(Predmet)**

Ovim zakonom uređuju se principi rada, sjedište, nadležnosti Intitucije ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, sastav, imenovanje, mandat, rukovođenje, organizacija rada, plaće, postupak ispitivanja pritužbi, saradnja sa drugim organima vlasti, postupanje po preporukama, saradnja sa civilnim društvom, promocija, izvještavanje, finansiranje i druga pitanja vezana za rad Ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine.

**Član 2.
(Definicije)**

(1) U smislu ovog zakona:

- a) "Institucija" označava Instituciju Ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine.
- b) "Ombudsmeni" označavaju osobe imenovane na funkciju Glavnog ombudsmena i ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine.
- c) "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 dužnosti).
- d) „Nacionalni preventivni mehanizam“ označava instituciju koju čine stručne osobe sa mandatom posjeta mjestima/institucijama gdje su osobe lišene slobode za sprječavanje torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni ili postupaka (u daljem tekstu: preventivni mehanizam).

(2) 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.

**Član 3.
(Osnovna načela djelovanja)**

(1) Institucija je nezavisna u svom radu i djeluje na načelima nepristrasnosti, samostalnosti, povjerljivosti, pravednosti, profesionalizma i moralnosti. Zabranjen je svaki oblik utjecaja na rad ombudsmana.

(2) Institucija neće primati nikakve naredbe. U okviru svojih ustavnih i zakonskih ovlaštenja, institucija neće dobivati uputstva od organa vlasti u Bosni i Hercegovini. Institucija će djelovati u okviru ustavnih i zakonskih odredbi i međunarodnih pravnih akata o ljudskim pravima i slobodama koje je prihvatila Bosna i Hercegovina.

(3) Institucija uživa organizacionu, administrativnu i finansijsku nezavisnost u ostvarivanju Ustavom i zakonom određenih nadležnosti.

(4) Institucija neće prekinuti svoj rad u vrijeme kada zakonodavna tijela ne zasjedaju, zbog toga što su zakonodavna tijela raspuštena ili je njihov mandat istekao.

Član 4. (Sjedište)

- (1) Sjedište Institucije je u Banjoj Luci.
- (2) Institucija ima urede u Mostaru, Sarajevu i Brčko Distriktu BiH, a može ih prema potrebi osnovati i u drugim mjestima u Bosni i Hercegovini.
- (3) Poslovnik o radu Institucije uređuje se obavljanje poslova u sjedištu Institucije, uredima i područnim kancelarijama.

POGLAVLJE II. NADLEŽNOST INSTITUCIJE

Član 5. (Nadležnost Institucije)

- (1) Institucija je nadležna za zaštitu i promociju ljudskih prava i sloboda i funkcionisanje preventivnog mehanizama za prevenciju i sprečavanje torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni ili postupaka.
- (2) Institucija ima pravo podnošenja inicijative za zakone iz oblasti ljudskih prava i pokretanje inicijative za ocjenu ustavnosti.

Član 6. (Zaštita ljudskih prava)

- (1) Institucija štiti ljudska prava i slobode i vladavinu prava razmatrajući pritužbe o postojanju nezakonitosti i nepravilnosti u radu organa vlasti, te ukoliko takvu obavezu predviđaju posebni zakoni, razmatra i pritužbe koje se odnose na ostale pravne i fizičke osobe.
- (2) Institucija obavlja funkciju centralne institucije za sprečavanje diskriminacije u skladu sa odredbama Zakona o zabrani diskriminacije i u izvršenju ovog mandata saraduje sa organima vlasti BiH, organizacijama civilnog društva i međunarodnim tijelima koja se bave pitanjima ravnopravnosti i nediskriminacije.
- (3) Institucija djeluje po prijemu pritužbe ili na vlastitu inicijativu (ex officio), ako iz nalaza, dokaza i pojedinih činjenica u podnesku ili iz stečenih saznanja na drugi način, proizilazi da su kršena ljudska prava i slobode, određene Ustavom, zakonima i drugim aktima, kao i međunarodni instrumentima o ljudskim pravima.
- (4) Institucija ima ovlaštenja da provodi istraživanje u svim pritužbama o povredi ljudskih prava i sloboda navodno počinjenih od vojnih vlasti.

Član 7. (Promocija ljudskih prava)

Institucija promovira 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 pritužbi, aktivno i redovno održava saradnju sa organizacijama civilnog društva, međunarodnim organizacijama i tijelima, tijelima struke i akademske zajednice, pravovremeno i redovno informiše javnost i zainteresovane strane, provodi edukativne, informativne i aktivnosti za pozidanje svijesti i sve duge aktivnosti sa ciljem bolje promocije ljudskih prava u skladu sa međunarodnim standardima u oblasti ljudskih prava i sloboda.

Član 8. (Preventivni mehanizam)

(1) Institucija, u skladu sa Opcionim protokolom uz Konvenciju protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni ili postupaka, obavlja poslove preventivnog mehanizma za sprečavanje torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni ili postupaka.

(2) U obavljanju poslova preventivnog mehanizma učestvuju predstavnici organizacija civilnog društva registrovanih za obavljanje djelatnosti iz područja zaštite ljudskih prava i predstavnici akademske zajednice.

(3) Institucija može u svako doba i bez prethodne najave posjetiti mjesta u kojima se nalaze osobe lišene slobode, mjesta u kojima se nalaze osobe kojima je ograničena sloboda kretanja, te mjesta u kojima su smještene ili borave pojedine grupe. Institucija ima pravo pristupa svim mjestima - prostorijama u kojima se nalaze osobe lišene slobode.

(4) Pitanju torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni ili postupaka, te uopšte ispunjavanju nadležnosti preventivnog mehanizma se posvećuje posebno poglavlje unutar Godišnjeg izvještaja Institucije, u skladu sa članom 4. ovog zakona.

(5) Institucija posebnim Pravilnikom reguliše poslove i ovlasti preventivnog mehanizma, način i uslove izbora i način rada uključenih predstavnika organizacija civilnog društva i akademske zajednice. Pravilnik donosi glavni ombudsmen najkasnije 180 dana nakon imenovanja.

ALTERNATIVA

Brisati član 8. ako se odluči da se donese posebni zakon ili razmotriti alternativu članu 8. koja glasi:

“Ombudsmeni imaju nesmetani pristup zavodima za izvršenje sankcija i drugim mjestima na kojima se nalaze lica koja su lišena slobode, kao i pravo da sa tim licima razgovara nasamo”

Član 9. (Zakonodavna inicijativa)

(1) Kada Institucija smatra da je povreda prava građana nastala zbog nedostatka u propisima, ima pravo zakonodavnim tijelima u Bosni i Hercegovini, uputiti inicijativu za donošenje, ili izmjene i dopune zakona, odnosno može upozoriti na potrebu usklađivanja zakonskih i drugih propisa s Ustavom Bosne i Hercegovine i međunarodnim pravnim aktima ili predložiti pristupanje Bosne i Hercegovine relevantnim međunarodnim instrumentima.

(2) Nadležno zakonodavno tijelo je obavezno da razmatra inicijativu koju podnosi Institucija te da je izvijesti o rezultatima.

(3) Institucija ima pravo 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 i odbora zakonodavnih tijela i prisustvuje sjednicama zakonodavnih tijela kad su na dnevnom redu pitanja koja su od značaja za zaštitu ljudskih prava i sloboda.

Član 10.
(Inicijativa za apstraktnu kontrolu ustavnosti)

(1) Institucija, u skladu sa svojim nadležnostima, može prema ovlaštenim predlagачima iz člana VI/3 tačka a) i člana VI/4 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.

POGLAVLJE III. SASTAV, IMENOVANJE, MANDAT OMBUDSMENA

Član 11.
(Sastav)

(1) Glavni ombudsmen i tri ombudsmena se imenuju iz reda konstitutivnih naroda i iz reda ostalih.

(2) Glavni ombudsmen ne može dva uzastopna mandata biti pripadnik istog konstitutivnog naroda ili ostalih.

ALTERNATIVA :

(1) Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine imenuje tri ombudsmena.

(2) Ombudsmena se imenuju iz reda konstitutivnih naroda i ostalih.

AKO SE PRIHVATI OVA ALTERNATIVA USKLADICE SE ČL. 18. DO 22. PREMA ODABRANOM MODELU TRI OMBUDSMENA

Član 12.
(Uslovi za imenovanje)

(1) Za ombudsmena mogu biti imenovane osobe koje ispunjavaju sljedeće uslove:

- a) da je državljanin Bosne i Hercegovine,
- b) najmanje 10 godina radnog iskustva u struci kojoj su se istakli, da imaju dokazano iskustvo u oblasti zaštite ljudskih prava i sloboda građana, moralni ugled i najmanje visoku školsku spremu ili najmanje završen prvi ciklus studija sa ostvarenih 240 ECTS studijskih bodova.
- c) da nisu osudjivani za počinjena krivična djela u skladu sa Rimskim statutom i Krivičnim zakonom BiH.

(2) Prilikom imenovanja Ombudsmena zabranjena je diskriminacija po bilo kojem osnovu u skladu sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i slobodama i Zakonom o zabrani diskriminacije Bosne i Hercegovine.

(3) Prilikom imenovanja ombudsmena i glavnog ombudsmena potrebno je osigurati ravnopravnu zastupljenost konstitutivnih naroda i iz reda ostalih te zastupljenost oba spola, a u skladu sa Zakonom o ravnopravnosti spolova Bosne i Hercegovine.

Član 13. **(Postupak imenovanja)**

- (1) Ombudsmene imenuje Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine u skladu s Poslovníkom o radu oba doma.
- (2) Postupak imenovanja 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) Komisija pokreće postupak imenovanja ombudsmena najkasnije 180 dana prije isteka mandata, odnosno najkasnije 30 dana nakon prestanka dužnosti ombudsmena iz drugih razoga.
- (4) Komisija usvaja Poslovník o radu komisije kojim se reguliše transparentan i otvoren proces odabira ombudsmena.
- (5) Komisija objavljuje javni konkurs za kandidate, te nakon provedenih konsultacija sa međunarodnim i nevladinim organizacijama iz oblasti zaštite ljudskih prava i sloboda, prema ranije definisanim objektivnim, relevantnim i javnim kriterijima za rangiranje kandidata, priprema spisak kandidata koji ispunjavaju uslove propisane zakonom.
- (6) Spisak kandidata koji odražava rangiranje kandidata dostavlja se Zastupničkom domu i Domu naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine na daljnji postupak. Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine može zatražiti od kandidata predavljanje njihovog koncepta rada Institucije.
- (7) Imenovanje ombudsmena, u skladu s ovim Zakonom, provodi se u roku ne dužem od 60 dana od dana dostavljanja prijedloga Zajedničke komisije za ljudska prava Predstavničkom domu i Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH, a najduže u roku od 90 dana od dana kada mjesto ostane upražnjeno ili kada ombudsmen prestane obavljati svoju dužnost iz razloga predviđenih ovim Zakonom.
- (8) Ombudsmeni se imenuju na jedan mandat u trajanju od sedam godina i ne mogu biti ponovo imenovani.

Član 14 **(Obavljanje dužnosti nakon isteka mandata)**

- (1) Ombudsmen koji bude imenovan nakon prestanka dužnosti iz razloga utvrđenih ovim Zakonom obavljat će tu dužnost preostali dio mandata i ne može biti ponovo izabran.
- (2) Preostali dio mandata iz stava 2. ovog člana, ne može biti kraći od 180 dana.
- (3) Tamo gdje mjesto ombudsmena bude upražnjeno zbog isteka mandata, ombudsmen čiji je mandat istekao nastaviti će obavljati svoje dužnosti na privremenom osnovu sve dok imenovanje koje je propisano članom 13. ne bude obavljeno.
- (4) Kada mjesto ombudsmena ostane upražnjeno iz drugih razloga, a to nije istek mandata, ombudsmeni koji ostaju na svom položaju privremeno će obavljati njegove dužnosti sve dok se ne završi postupak imenovanja novog ombudsmena.

Član 15. **(Prestanak dužnosti ombudsmena i razrješenje)**

- (1) Ombudsmenima prestaje dužnost, iz sljedećih razloga:
 - a) istek mandata;
 - b) ostavka;

- c) smrt;
- d) na osnovu izrecene pravosnažne presude za izvršeno krivično djelo koje ne proizilazi iz njegovog mandata;
- e) neobavljanja dužnosti u razdoblju dužem od šest mjeseci,
- f) spriječenosti da obavlja svoje dužnosti zbog zdravstvenih razloga.

(2) U slučaju postojanja razloga tačke d), e) i f) odluku o razrješenju i upražnjenom mjestu bit će donesena prostom većinom glasova zastupnika Doma naroda i Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, nakon diskusije i saslušanja dotičnog ombudsmena.

(3) Ako je mjesto glavnog ombudsmena upražnjeno, njegovu dužnost privremeno preuzima najstariji ombudsmen do izbora novog glavnog ombudsmena ili do isteka mandata ranijeg glavnog ombudsmena ako je preostalo 180 dana od isteka njegovog mandata.

(4) Upraznjeno mjesto ombudsmena objavit će predsjedavajući Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine.

(5) Postupak imenivanja ombudsmena zbog postojanja razloga iz stava 1. ovog člana, pokreće se u skladu sa procedurom utvrđenom u članu 13. ovog Zakona.

Član 16. (Imunitet)

(1) Ombudsmeni i zaposleni u Instituciji ne mogu biti krivično gonjeni, uhapšeni ili zadržani u pritvoru, niti mogu odgovarati u građanskom postupku za mišljenja koja daju ili za odluke koje donesu u okviru svojih službenih dužnosti u toku i nakon prestanka mandata.

(2) Imunitet neće spriječiti ili odgoditi istragu u krivičnom ili građanskom postupku u skladu sa zakonom koja se vodi protiv osoba iz stava 1. ovog člana izvan njihovih dužnosti.

(3) Službena dokumenta uključujući prepisku i interne bilješke, prtljag i komunikacijska sredstva iz nadležnosti Institucije kao i prostor u kojemu se nalaze neće biti predmetom krivičnih istraga ili građanskih i drugih administrativnih postupka.

(4) Sud će ukinuti imunitet, osobama iz stava 1. ovog člana ukoliko se u okviru krivičnog ili građanskog postupka utvrdi osnov za pokretanje postupka i/ili kada se utvrdi osnova za vođenje postupka izvan njihovih dužnosti.

Član 17. (Sukob interesa i nespojivost)

(1) Ombudsmeni ne mogu obavljati niti jednu drugu javnu ili profesionalnu dužnost, osim obavljanja poslova predavača ili saradnika u nastavi u institucijama obrazovanja.

(2) Ombudsmeni se mogu baviti naučnim, kulturnim, akademskim ili humanitarnim radom ukoliko to nije u suprotnosti sa njihovim dužnostima, te neće ugroziti blagovremeno i efektivno vršenje njihovih redovnih poslova u Instituciji.

(3) Ombudsmeni ne mogu biti članovi političke stranke.

(4) Ombudsmeni će u roku od 10 dana po imenovanju, i prije preuzimanja svoje dužnosti, napustiti svaku nespojivu dužnost, a ukoliko propuste da to urade, smatraće se da odbijaju imenovanje.

(5) Dodatne aktivnosti ne smiju ni na koji način umanjivati nepristrasnosti Ombudsmana.

POGLAVLJE IV. RUKOVOĐENJE I PODJELA POSLOVA PO OBLASTIMA

Član 18. (Rukovođenje Institucijom)

- (1) Glavni ombudsmen rukovodi radom i predstavlja Instituciju.
- (2) Glavni ombudsmen ovlašten je za:
 - a) donošenje godišnjeg plana rada,;
 - b) predlaganje budžeta Institucije,
 - c) objedinjavanje godišnjeg i specijalnih izvještaja Institucije,
 - d) zajednički sa ombudsmenima donosi odluku o izradi specijalnog izvještaja,
 - e) zajednički sa ombudsmenima upućuje inicijative za donošenje zakona te izmjene i dopune zakona i drugih propisa ako se njima uređuju pitanja koja su od značaja za zaštitu ljudskih prava i sloboda,
 - f) zajednički sa ombudsmenima donosi inicijative za apstraktnu kontrolu ustavnosti,
 - g) zajednički sa ombudsmenima onosi Strategiju Institucije
 - h) Pravilnik o unutarnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta Institucije i druga podzakonska akta.
- (2) Ombudsmeni, u skladu sa oblastima koju prate ovlašteni su da:
 - a) provode aktivnosti predviđene u godišnjem planu rada i Strategiji Institucije,
 - b) pripremaju dijelove godišnjeg i specijalnog izvještaja,
 - c) u saradnji sa glavnim ombudsmenom predlažu inicijative za donošenje zakona te izmjene i dopune zakona i drugih propisa,
 - d) u saradnji sa glavnim ombudsmenom prate usklađenost zakona i drugih propisa sa Ustavom BiH i međunarodnim pravnim aktima za zaštitu ljudskih prava,
 - e) u saradnji sa glavnim ombudsmenom predlažu inicijative za apstraktnu kontrolu ustavnosti,
 - f) samostalno a prema potrebi zajednički ispituju pritužbe,
 - g) samostalno donose preporuke nakon ispitivanja slučaja kršenja ljudskih prava,
 - h) glavnom ombudsmenu predlažu inicijative, aktivnosti i mjere za godišnji plan rada, Strategiju Institucije i druge podzakonske akte.
- (3) Funkciju glavnog ombudsmena na perioda od 21 mjesec obavljaju imenovani ombudsmeni, započinjući rotaciju na ovoj funkciji prema godinama starosti od najstarijeg do najmlađeg imenovanog ombudsmena.

Član 19. (Podjela poslova po oblastima)

- (1) Tri ombudsmena će 45 dana nakon imenovanja, između sebe izvršiti podjelu poslova po oblastima.
- (2) U okviru Institucije organiziraju se poslovi prema sljedećim oblastima:
 - a) zaštita od diskriminacije pokrivajući poslove koji se odnose na: ravnopravnost i diskriminaciju po bilo kojem osnovu, prava djeteta, prava osoba treće dobi, prava osoba sa invaliditetom, prava nacionalnih manjina, prava seksualnih i rodničkih manjina, rodno uvjetovanje nasilje i nasilje u porodici, pravo na privatni i porodični život, te sve ostale srodne poslove,
 - b) zaštita ljudskih prava i osnovnih sloboda, pokrivajući poslove koji se odnose na: pravo na život, pravo na integritet ličnosti, pravo na ličnu slobodu i sigurnost, zabranu torture i drugih surovih,

neljudskih ili ponižavajućih kazni ili postupaka, trgovinu ljudima, pravo na azil, pravo na učinkovit pravni lijek i na pravično suđenje, slobodu kretanja i prebivališta, te sve ostale srodne poslove i

c) zaštita vladavine prava i društvene solidarnosti, pokrivajući poslove koji se odnose na: pravo na dobru upravu, pravo pristupa dokumentima, zaštitu ličnih podataka, zaštitu okoliša, slobodu izražavanja, informisanja i medija, slobodu okupljanja i udruživanja, slobodu nauke i umjetnosti, pravo na obrazovanje, slobodu vlasništva, pravo na rad, poštene i pravične uslove rada, pravo na socijalnu i zdravstvenu zaštitu, biračko pravo, te sve ostale srodne poslove.

(3) Poslovi koji proizilaze iz nadležnosti određenim drugim zakonima se dodjeljuju jednom od tri ombudsmena.

(4) U slučaju kada dogovor nije postignut konačno odluku o podjeli poslova između tri ombudsmena iz stava 2. ovog člana donosi glavni ombudsmen.

(5) Podjela poslova urediće se detaljno Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji Institucije.

Član 20. (Stručna služba)

(1) Za vršenje stručnih, istraživačkih, promotivnih, administrativnih, finansijskih i drugih poslova i poslova odnosa sa javnošću i informisanja obrazuje se stručna služba Institucije.

(2) Radom stručne službe rukovodi sekretar Institucije.

Član 21. (Osoblje)

(1) Institucija donosi Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji poslova kojim se uređuje broj uposlenika potrebnih za obavljanje poslova s naznakom njihovih osnovih poslova, zadaća, stručnih uslova potrebnih za obavljanje poslova, njihove ovlasti i odgovornosti, visine plata i drugih naknada, te druga pitanja od značaja za rad i djelovanje osoblja.

(2) Institucija donosi Poslovnik o radu.

(3) Akte iz stava 1. ovog člana donosi glavni ombudsmen najkasnije 90 dana nakon imenovanja a stupaju na snagu nakon objavljivanja u Službenom glasniku BiH.

(4) Osoblje Institucije zapošljava Institucija putem javnog konkursa, u skladu sa Zakonom o radu institucija Bosne i Hercegovine i aktima Institucije iz stava 1. i 2. ovog člana zakona. Zapošljavanje osoblja u Instituciji provodi se putem javnog konkursa.

(6) Glavni ombudsmen i ombudsmeni imenuje po jednog savjetnika u svojoj oblasti rada. Mandat savjetnika vezan je za mandat ombudsmena i prestaje zajedno sa njihovim mandatom. Savjetnici mogu biti ponovo imenovani.

(8) Savjetnici koji dolaze iz Institucije uživaju garanciju ponovnog prijema u Instituciji ili na druge pozicije u državnoj službi u BiH.

Član 22. (Strategija)

- (1) Glavni ombudsmen zajedno sa ombudsmenima, usvaja višegodišnju strategiju rada Institucije. Strategija Institucije definiše ciljeve rada, način provedbe, praćenja i evaluacija.
- (2) U Strategiji se posebna pažnja posvećuje aktivnostima vezanima za nadležnost promocije ljudskih prava.
- (3) U izradi i provedbi Strategije učestvuje stalno savjetodavno tijelo iz člana 37. ovog zakona.
- (4) Strategija se donosi za period trajanja mandata glavnog ombudsmena.
- (5) Strategija se donosi najkasnije 180 dana nakon imenovanja glavnog ombudsmena.

Član 23. (Drugi akti)

Glavni ombudsmen može u skladu s ovim Zakonom i pravnim aktima iz člana 21. ovog zakona donijeti i druge akte potrebne za obavljanje poslova koji stupaju na snagu nakon objavljivanja u Službenom glasniku BiH.

POGLAVLJE V. POSTUPAK ISPITIVANJA PRITUŽBI

Član 24. (Podnošenje i rok za podnošenje pritužbe)

- (1) Svako ko smatra da su mu ugrožena ili povrijeđena ljudska prava i slobode može podnijeti pritužbu Instituciji radi pokretanja postupka ispitivanja.
- (2) Pritužbu može podnijeti organizacija civilnog društva koja se bavi zaštitom ljudskih prava, tamo gdje je to moguće uz saglasnost osobe koja smatra da su joj ugrožena ili povrijeđena ljudska prava.
- (3) Institucija neće razmatrati pritužbe koje se odnose na okolnosti koje su se desile prije tri godine, od momenta podnošenja pritužbe, osim ako ocijeni da se radi o predmetu od posebnog interesa za zaštitu ljudskih prava i sloboda odnosno čije posljedice još uvijek traju.
- (4) Institucija neće razmatrati pritužbe koje se odnose na odluke, činjenice ili događaje koje su se desile prije 15. decembra 1995. godine.
- (5) Niko ne smije biti onemogućen u podnošenju pritužbe Instituciji ili stavljen u nepovoljni položaj ili trpjeti bilo kakve druge posljedice ili sankcije zbog obraćanja Instituciji.
- (6) Podnošenje pritužbe, rokovi, postupanje, obrazac za pritužbe, vođenje baze pritužbi, izdavanje preporuka i sva ostala pitanja vezana za pritužbe i ispitivanje povreda ljudskih prava i sloboda se detaljno reguliše Poslovnik o radu Institucije, a po potrebi i kroz drugi akti Institucije.

Član 25.
(Potupanje po pritužbama i ex officio)

- (1) Institucija štiti ljudska prava i slobode te vladavinu prava razmatrajući pritužbe o postojanju nezakonitosti i nepravilnosti u radu svih organa vlasti, te ukoliko takvu mogućnost predviđaju posebni zakoni, razmatra i pritužbe koje se odnose na ostale pravne i fizičke osobe.
- (2) Insttucija postupa po prijemu pritužbi ili po službenoj dužnosti (ex officio).
- (3) Rad Institucije je besplatan za osobe koje joj se obrate i ne zahtijeva pomoć savjetnika ili advokata.
- (4) Institucija neće postupati po anonimnim pritužbama.
- (5) Izuzetno, ako smatra da u anonimnoj pritužbi ima osnova za ispitivanja, Institucija može pokrenuti postupak na vlastitu inicijativu.
- (6) Osobe lišene slobode podnose pritužbu i dobivaju odgovor u zatvorenoj koverti bez ograničenja i nadzora sadržaja.

Član 26.
(Obrazac za podnošenje i elektronska baza pritužbi)

- (1) Pritužba se u pravilu podnosi na obrascu za podnošenje pritužbe, a može biti podnesena i usmeno na zapisnik ili putem elektronske pošte.
- (2) Sve podnešene pritužbe, te oni postupci koji se pokreću na vlastitu inicijativu, se vode u elektronskoj bazi pritužbi Institucije.
- (3) U slučaju da pritužba nije potpuna, podnositelj pritužbe ima obavezu da istu dopuni.

Član 27.
(Ulaganje redovnih pravnih lijekova)

Institucija će uputiti podnositelja pritužbe na mogućnost pokretanja odgovarajućeg pravnog postupka, ako je takav postupak predviđen.

Član 28.
(Predmeti pred sudovima)

- (1) Institucija može provoditi istraživanja u predmetima koji su pred sudoovima, te davati načelne preporuke o funkcionisanju sudskog sistema kad je takva aktivnost neophodna u cilju zaštite ljudskih prava a ne smije se mješati u odlučivanje sudova i intervenirati u pojedinačnim postupcima.
- (2) Ombudsmen može da se pojavi u svojstvu prijatelja suda (amicus curiae) u sudskim postupcima vezanim za ljudska prava, pitanje ravnopravnosti, zaštite od diskriminacije i slobode pristupa informacijama.

Član 29.
(Skraćeni postupak)

- (1) Institucija može donijeti odluku da razmotri pritužbu bez provođenja postupka ispitivanja kad se iz činjenica navedenih u pritužbi i opće poznatih činjenica, odnosno službenih podataka kojima Institucija raspolaže može utvrditi jesu li podnositelju ugrožena ili povrijeđena ljudska prava i slobode.

(2) U slučaju neprihvatanja pritužbe Institucija će obavijestiti podnositelja pritužbe o razlozima neprihvatanja pritužbe. Odluka o prihvatanju ili odbacivanju pritužbe se donosi u roku od trideset (30) dana nakon podnošenja pritužbe.

Član 30. (Postupak ispitivanja)

(1) U okviru svoje oblasti rada, u skladu sa članom 19. ovog zakona, ombudsmeni samostalno a prema potrebi zajednički vode postupak ispitivanja na podnesene pritužbe.

(2) U postupku ispitivanja Institucija će zatražiti izjašnjenje organa vlasti BiH koji je u pritužbi označen kao kršitelj ljudskih prava.

(3) Institucija ima pravo zatražiti potrebne informacije, podatke, objašnjenja, akte i drugu dokumentaciju od organa vlasti BiH. Organi vlasti BiH dužni su osigurati dostupnost akata i druge dokumentacije vezanih za podnesenu pritužbu, odnosno pružiti svu potrebnu pomoć Instituciji u skladu sa zahtjevom.

(4) Institucija ima pristup bilo kojem organu vlasti BiH u cilju provjere traženih informacija, obavljanja ličnih razgovora i intervjua i razmatranja potrebnih akata i dokumenata.

(5) Instituciji se mora omogućiti pristup i onim aktima i dokumentaciji koji su, u skladu sa zakonom, zavedeni kao povjerljivi ili tajni.

(6) Institucija određuje rok prema okolnostima slučaja u kojima su organi vlasti dužni dostaviti izjašnjenja i odgovore. Rok ne može biti kraći od (8) osam niti duži od (30) dana.

(7) Ako organi vlasti BiH ne osiguraju dostupnost informacija ili ne dostave tražene podatke, akte i drugu dokumentaciju u za to ostavljenom roku, Institucija će obavijestiti tijelo nadležno za provođenje nadzora nad tim tijelom.

(8) Institucija je dužna da osigura adekvatno postupanje sa povjerljivim i tajnim podacima sa kojima bude raspolagala u skladu sa zakonom. Obaveza čuvanja povjerljivih i tajnih podataka važi i nakon okončanja mandata ombudsmena ili prestanka radnog odnose uposlenika.

(9) Ako se tokom postupka ispitivanja uoči da postoje elementi krivičnog djela, Institucija će informisati nadležno tužilaštvo.

Član 31. (Okončanje postupka u toku ispitivanja)

(1) Institucija može okončati postupak u toku ispitivanja, pod uslovom da je:

- a) utvrdila da nije došlo do kršenja ljudskih prava i sloboda,
- b) organ vlasti otklonio kršenje ljudskih prava u toku trajanja postupka,
- c) podnositelj pritužbe propustio je da po zahtjevu Institucije dopuni pritužbu,
- d) podnositelj pritužbe zatražio obustavljanje postupka, ili
- e) slučaj riješen na neki drugi način u skladu sa zahtjevom podnositelja pritužbe.

(2) Institucija će o okončanju postupka donijeti odluku i o tome obavijestiti podnositelja pritužbe i organ vlasti BiH.

Član 32.
(Izdavanje preporuke)

- (1) Nakon završenog postupka ispitivanja, Institucija će izdati preporuku nadležnom organu vlasti BiH, a dostavit će je i podnosiocu pritužbe.
- (2) Postupak ispitivanja i donošenje preporuke, koji mogu prema potrebi biti vođeni samostalno ili zajednički, moraju se završiti najkasnije 120 dana od dana podnošenja potpune pritužbe.
- (3) Institucija će u preporuci predložiti način na koji se ugrožavanje ili povreda prava može otkloniti.
- (4) U okviru svoje oblasti rada ombudsmeni samostalno a prema potrebi i zajednički donose preporuke na podnesene pritužbe.
- (5) Organi vlasti BiH dužni su obavijestiti Instituciju, u roku koji je određen u preporuci, o mjerama poduzetim povodom preporuke.
- (6) Ako organ vlasti u predviđenom roku ne obavijesti Instituciju o poduzetim mjerama ili ne postupi u skladu s preporukom, Institucija će o tome obavijestiti tijelo nadležno za provođenje nadzora nad tim tijelom.
- (7) Institucija će u godišnjem izvještaju obavijestiti zakonodavna tijela o svim pojedinačnim preporukama koje nisu provedene.
- (8) Protiv preporuka Institucije se ne mogu ulagati pritužbe.
- (9) Ako se preporuka, po svojoj prirodi ne smatra povjerljivom ili tajnom, ona se objavljuje na web stranici Institucije.
- (10) Institucija može odlučiti da objavi preporuku u Službenom glasniku BiH.

POGLAVLJE VI. JAVNOST PREPORUKA I IZVJEŠTAVANJE

Član 33.
(Javnost preporuka)

- (1) Podnositelj pritužbe obavještava se o rezultatima istraživanja Institucije i o odgovoru koji mu je dostavljen od organa vlasti u BiH ako se odgovor Institucije, po svojoj prirodi, ne smatra povjerljivim ili tajnim.
- (2) Sve ostale preporuke Institucije bit će dostupne javnosti, osim u slučaju kada se one odnose na pitanja koja su povjerljiva ili tajna, ili kada se u žalbi izričito zatraži da se ime podnosioca kao i okolnosti slučaja ne objave.

Član 34.
(Izvještavanje Institucije)

- (1) Institucija, na osnovu svojih zapažanja i saznanja, izrađuje godišnji izvještaj o stanju ljudskih prava i sloboda u Bosni i Hercegovini, najkasnije do 31. marta tekuće godine.

(2) Institucija podnosi godišnji izvještaj Predsjedništvu Bosne i Hercegovine, Predstavničkom domu Bosne i Hercegovine i Domu naroda Bosne i Hercegovine, Parlamentu Federacije Bosne i Hercegovine, Narodnoj skupštini Republike Srpske i Skupštini Brčko distrikta BiH i po potrebi može podnijeti specijalne izvještaje drugim organima vlasti u BiH.

(3) Tamo gdje javni značaj i hitnost slučaja zahtijevaju, Institucija će izraditi i specijalni izvještaj. Specijalni izvještaji odnose se na određene pojave i marginalizirane grupe građana kojima se krše ljudska prava i slobode, koje zahtijevaju hitnu reakciju i preporuke za izmjene ili dopune zakona, javnih politika i drugih pravnih akata.

(4) Izvještaji neće sadržavati lične podatke koji bi omogućili da osoba uključena u postupak istrage bude javno identificirana.

(5) U godišnjem izvještaju, Institucija predstavlja svoje aktivnosti iz prethodne godine, ukazuje na stanje zaštite i kršenja ljudskih prava u Bosni i Hercegovini, predlaže izmjene ili dopune zakona, javnih politika i drugih pravnih akata, te daje osvrt na sve ranije usvojene preporuke koje nisu provedene.

(6) U godišnjem izvještaju se posebna poglavlja posvećuju pitanjima koja proizilaze iz nadležnosti preventivnog mehanizma i zaštite od diskriminacije.

Član 35. (Razmatranje izvještaja)

(1) Svi Izvještaji Institucije se razmatraju bez glasanja o njima, Zajednička komisija za ljudska prava Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine povodom razmatranja godišnjeg i specijalnih izvještaja, (prije razmatranja na sjednici Zastupničkog doma) organizuje tematsku sjednicu, te donosi zaključke koje po potrebi upućuje nadležnim i odgovornim tijelima.

(2) Zajednička komisija za ljudska prava Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine posebnu pažnju posvećuje preporukama Institucije koje su usmjerene na uklanjanje sistemskih kršenja ljudskih prava i ranije usvojenim preporukama koje nisu provedene.

(3) Vijeća ministara BiH će u roku od tri mjeseca od dana razmatranja Izvještaja na prijedlog nadležnog ministarstva usvojiti Akcioni plan kojim definiše konkretne mjere koje trebaju poduzeti kako bi se prekinulo kršenje ljudskih prava identifikovano u izvještajima i unaprijedila njihova zaštita.

POGLAVLJE VII. SARADNJA SA CIVILNIM DRUŠTVOM I PROMOCIJA

Član 36. (Konsultacije)

(1) Institucija aktivno i redovno održava saradnju sa organizacijama civilnog društva, međunarodnim organizacijama i tijelima, tijelima struke i akademskom zajednicom.

(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, tijelima struke i akademske zajednice.

Član 37.

(Stalno savjetodavno tijelo za saradnju sa civilnim društvom)

- (1) Institucija uspostavlja stalno savjetodavno tijelo za saradnju sa civilnim društvom koje razmatra i predlaže strateške smjernice u području zaštite i 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 ljudskih prava i sloboda.
- (2) Stalno savjetodavno tijelo učestvuje u izradi, te podržava provedbu Strategije Institucije.
- (3) Stalno savjetodavno tijelo se uspostavlja najkasnije 180 dana nakon imenovanja Glavnog ombudsmena.
- (4) Članove stalnog savjetodavnog tijela na osnovu javnog poziva imenuje Glavni ombudsman iz redova predstavnika organizacija civilnog društva, akademske zajednice, medija i struke. Proces imenovanja je javan i transparentan.
- (5) Članovi za svoj rad u stalnom savjetodavnom tijelu ne primaju bilo koji oblik naknade.

Član 38.

(Saradnja sa medijima)

- (1) Institucija i ombudsmeni, u svrhu izvršavanja funkcije promocije ljudskih prava, saraduje sa javnim emiterima na nivou Bosne i Hercegovine i entiteta.
- (2) Javni emiteri i Institucija zajednički donose odluku o televizijskim i radijskim sadržajima koji se produciraju i emituju u ovu svrhu.
- (3) Institucija saraduje i sa drugim elektronskim, štampanim i online medijima.

Član 39.

(Drugi oblici saradnje)

- (1) Institucija i druga tijela za zaštitu i promociju ljudskih prava na svim nivoima vlasti u BiH dužni su saradivati te redovito razmjenjivati informacije.
- (2) Institucija intenzivno saraduje sa međunarodnim i regionalnim organizacijama i tijelima za zaštitu i promociju ljudskih prava i sloboda.
- (3) Institucija se umrežava sa srodnim institucijama u inostranstvu i teži aktivnom članstvu u međunarodnim i evropskim mrežama institucija i tijela za zaštitu i promociju ljudskih prava.

Član 40.

(Promocija ljudskih prava)

Institucija samostalno ili u saradnji, promovise ljudska prava i slobode tako što:

- a) provodi istraživanja,
- b) dokumentuje kršenje ljudskih prava,
- c) vrši izdavačku djelatnost,
- d) organizuje javne skupove,
- e) provodi edukativne, informativne aktivnosti ili kampanje za pozidanje svijesti,
- f) saraduje sa medijima.

POGLAVLJE VIII. FINANSIRANJE I PLAĆE OMBUDSMENA

Član 41. (Finansiranje)

(1) Glavni ombudsmen, u skladu sa odredbama Zakona o finansiranju institucija BiH, priprema nacrt prijedloga godišnjeg budžeta i podnosi ga Komisiji za budžet Parlamenta BiH na usvajanje.

(2) Po dobijanju odobrenja od nadležne parlamentarne komisije, u skladu sa odredbama Zakona o finansiranju institucija BiH, ombudsmen dostavlja Ministarstvu finansija i trezora BiH zahtjev da budžet Institucije ombudsmena bude sastavni dio budžeta institucija BiH.

(3) Ministarstvo finansija i trezora BiH, Vijeće ministara BiH, Predsjedništvo BiH mogu dati mišljenje na nacrt budžeta Institucije ombudsmena, bez mogućnosti izmjena prijedloga budžeta koji je prethodno odobrila parlamentarna komisija, osim ako je nacrt budžeta u suprotnosti sa obavezama ili ograničenjima potrošnje u skladu sa međunarodnim sporazumima ili ako nacrt budžeta izaziva neravnotežu budžeta čiji bi rebalans doveo do smanjenja nacrta budžeta nekog drugog budžetskog korisnika, ili kada nacrt budžeta nije u skladu sa odredbama Zakona o Fiskalnom vijeću BiH.

(4) Neće se koristiti budžetski proces za dodjelu ili umanjjenje sredstava iz budžeta na način kojim se utječe na neovisnost Institucije a posebno u situaciji navedenoj u stavu 3. ovog člana.

Član 42. (Godišnji finansijski izvještaj)

(1) Institucija izrađuje i objavljuje detaljan godišnji finansijski izvještaj. Finansijski izvještaj se objavljuje do 31. marta za prethodnu kalendarsku godinu, te se zajedno sa Godišnjim izvještajem o stanju ljudskih prava i sloboda u Bosni i Hercegovini kao informacija dostavlja zakonodavnim tijelima.

(2) Finansijski izvještaj se najkasnije 31. marta objavljuje i na web stranici Institucije.

Član 43. (Plaća Glavnog Ombudsmena i ombudsmana)

(1) Plaća Glavnog ombudsmena utvrđuje se u visini plaće ministara Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, a plaća ombudsmena u visini plaće zamjenika ministra Vijeća ministara Bosne i Hercegovine.

(3) Plaće savjetnika, pomoćnika ombudsmena i plaće ostalih zaposlenih u Instituciji ombudsmena utvrđuju se u visini plaća državnih službenika i namještenika zaposlenih u institucijama BiH.

POGLAVLJE IX. PRIJELAZNE I ZAVRŠENE ODREDBE

Član 44. (Imenovanje Glavnog ombusmena)

(1) Ukoliko do stupanja na snagu ovog zakona ombudsmeni budu imenovani u skladu sa Zakonom o ombudsmenu Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", broj 19/02) i Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o ombudsmenu Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", broj 35/04/32/06), stupanjem na snagu ovog zakona Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine pokrenuće postupak imenovanja samo Glavnog ombudsmena u trajanju preostalog mandata već imenovanih ombudsmena, u skladu sa članom 11. stav 5. ovog zakona.

ALTERNATIVA

(1) Ukoliko do stupanja na snagu ovog zakona ombudsmeni budu imenovani u skladu sa Zakonom o ombudsmenu Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", broj 19/02) i Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o ombudsmenu Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", broj 35/04/32/06), stupanjem na snagu ovog zakona Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine pokrenuće postupak imenovanja još jednog ombudsmena na preostali mandat.

(2) Već imenovanim ombudsmenima produžava se mandat u skladu sa ovim zakonom, s tim da ombudsmeni koji su ovu funkciju obavljali i u prethodnom mandatu ne mogu biti ponovo imenovani.

(4) Podjela posla između ombudsmena izvršće se u skladu sa ovim zakonom.

Član 45. (Prestanak važenja)

Stupanjem na snagu ovog zakona prestaju da važe Zakon o ombudsmenu Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", broj 19/02), Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o ombudsmenu Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", broj 35/04) i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o ombudsmenu Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", broj 32/06).

Član 46. (Stupanje na snagu)

Ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u "Službenom glasniku BiH".

OBRAZLOŽENJE

I PRAVNI OSNOV ZA DONOŠENJE ZAKONA

Pravni osnov za donošenje Zakona o ombudsmenima Bosne i Hercegovine sadržan je, prije svega u odredbama Ustava Bosne i Hercegovine.

U okviru člana II 1. Ljudska prava i temeljne slobode kojim je utvrđeno: “Bosna i Hercegovina i oba entiteta će osigurati najvišu nivo međunarodno priznatih ljudskih prava i temeljnih sloboda...” a u okviru istog člana stav 2. Međunarodni standardi, također je utvrđeno: „Prava i slobode predviđeni u *Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i u njenim protokolima se izravno primjenjuju u Bosni i Hercegovini. Ovi akti imaju prioritet nad svim ostalim zakonima.*“

U članu II. 4, Ustava Bosne i Hercegovine navodi se da je: “Uživanje prava i sloboda, predviđenih u ovom članu ili međunarodnim sporazumima navedenim u Aneksu I ovog Ustava, osigurano je svim licima u Bosni i Hercegovini bez diskriminacije po bilo kojem osnovu kao što je pol, rasa, boja jezika, vjera, političko i drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, povezanost sa nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili drugi status.”

Pravni osnov za uspostavu Institucije Ombudsmena utvrđena je u Aneksu 6. Općeg okvirnog Sporazumom za mir u Bosni i Hercegovini (u daljem tekstu: Dejtonskog sporazuma). Institucija ombudsmana za BiH (u daljnjem tekstu: Institucija) kao što je navedeno osnovana je prema Aneksu 6 Dejtonskog mirovnog sporazuma, kao jedna od dvije grane Komisije za ljudska prava (član II, stav 1 Ustava BiH i Aneksa 6. Dejtonskog sporazuma, poglavlje II, dio A).

II. RAZLOZI ZA DONOŠENJE ZAKONA I OBRAZLOŽENJE PREDLOŽENIH RJEŠENJA

U skladu sa Aneksom 6 Dejtonskog sporazuma, prvi ombudsman je imao mandat pet godina, dok nije došlo do prenosa dužnosti. U prvom mandatu za Ombudsmana nije mogao biti izabran građanin Bosne i Hercegovine ili bilo koje susjedne države.

U januar 2001. godine Zakon o ombudsmanu za ljudska prava BiH je stupio na snagu, u skladu sa Aneksom 6 Dejtonskog mirovnog sporazuma. Novi zakon od strane Parlamentarne skupštine BiH je usvojen 2002. godine, a zatim izmjenjen i dopunjen 2004. i 2006. godine. Sa ovim izmjenama i dopunama Zakon obezbjeđuje sadašnji pravni osnov za organizaciju ove institucije, njene ovlasti i djelovanje, s tim što se u odnosu na izvorni Aneks 6. odstupilo od utvrđenog sjedišta, broja ombudsmena (od predviđenog jednog ombudsmena imenovana su tri ombudsmena), te umjesto imenovanja od strane Predsjedništva BiH imenovanje je dato u nadležnost Parlamenta Bosne i Hercegovine.

Na osnovu ovog pravnog okvira, prvi domaći Ombudsmeni imenovani su u novembru 2003. godine, a nova institucija počela je sa radom 1. januara 2004. godine.

Institucije ombudsmena u BiH su prošle kroz složen i kompliciran proces reforme u cilju njihovog objedinjavanja u jednu instituciju ombudsmena na državnom nivou. Proces ujedinjenja je završen 2010. godine, kada su institucije entitetskih ombudsmena prestale sa radom. Trenutno, u skladu sa zakonom na mandat od šest godina izabrana su tri nova ombudsmana sa mandatom do 2021. godine.

Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice Bosne i Hercegovine je polovinom 2014. godine započelo aktivnosti na izradi Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o ombudsmenu za ljudska prava BiH u skladu sa preporukama UN komiteta koje su u međuvremenu upućene državi članici, a koje ukazuju na potrebu jačanja napora na reorganizaciji i jačanju Institucije ombudsmena za ljudska prava BiH odnosno zahtjevaju usklađivanje Zakona o ombudsmenu za ljudska prava BiH sa Pariškim principima i preporukama Vijeća Evrope.

U svrhu izrade zakona uspostavljena je stručna grupa sastavljena od predstavnika nadležnih ministarstava BiH, entiteta i Brčko Distrikta BiH u okviru koje su kao posmatrači sudjelovali i predstavnici EU, OSCE-a i UNDP-a a koja je u proteklom periodu sačinila radni tekst zakona i predložila izmjenu više od 50% teksta zakona te je u skladu sa tim nadležno ministarstvo sačinilo nacrt Zakona o ombudsmenu za ljudska prava BiH.

Trenutno, institucija, ima status "A" koji joj je dodijelilo Međunarodno kordinacijsko vijeće državnih institucija za ljudska prava (ICC), a nova procjena tog statusa je predviđena u 2015. tako da je već istekao krajnji rok za usklađivanje ovog zakona.

Kao što je navedeno u mišljenju Venecijanske komisije tj. u "Preporuci ICC-ea¹ tijela Vijeća Evrope vlastima Bosne i Hercegovine, ukazuje se na potrebu da vlasti pojačaju napore u reorganizovanju i jačanju institucije Obdusmena za ljudska prava BiH, na način da država članica:

- a) *Primjeni otvoren proces sa više konsultacija za izbor i imenovanje obdusmena, uz garantovanje nezavisnosti Obdusmena u skladu s Pariškim principima;*
- b) *Osigura adekvatne materijalne i ljudske resurse;*
- c) *Razvije kapacitete Institucije obdusmena za ljudska prava BiH;*
- d) *Osigura da Institucija Obdusmena za ljudska prava BiH ima finansijsku nezavisnost, što uključuje adekvatne finansijske i ljudske resurse u odnosu na dodatne zadatke koje treba da dobije.*

Pored Pariških principa Bosna i Hercegovina je dobila Preporuka Vijeće UN-a za ekonomska, kulturna i socijalna prava (CESCR)² te više preporuka po osnovu Univerzalnog pregleda o stanju ljudskih prava u Bosni i Hercegovini u kojim se ističe zabrinutost u pogledu nedostatka nezavisnosti Institucije Obdusemana za ljudska prava BiH, kojom upravljaju obdusmeni imenovani od strane BiH Parlamentarne skupštine, i koji predstavljaju tri konstitutivna naroda BiH, a ne izražavaju jedinstven, zajednički stav u odnosu na zaštitu ljudskih prava u zemljama članicama."

Ove preporuke, između ostalog, uključuju odredbe koje definišu funkcionisanje Institucije kao nacionalnog preventivnog mehanizma prema Fakultativnom protokolu uz Konvenciju protiv torture, i drugog nehumanog ili ponižavajućeg tretmana ili kazne, koju je usvojila Generalna skupština UN-a, 18.12.2002, Rezolucijom A/RES/57/199, koja je stupila na snagu 22. juna 2006. koja se u predloženom zakonu povjerava Instituciji ombudsmena.

Slične preporuke koje se odnose na unapređenje rada Institucije ombudsmena dostavljene su i od strane ostalih komiteta i to Komiteta za ljudska prava, Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava i Komiteta za građanska i politička prava što je u cjelini gledano i bio osnovni razlog za donošenje ovog zakona kako bi se prije svega:

- *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",*

U skladu sa navedenim novi nacrt zakona je unaprijeđen i harmoniziran sa datim preporukama.

¹ Međunarodni kordinacijski odbor državnih institucija za promociju i zaštitu ljudskih prava

² Vijeće UN-a za ekonomska, kulturna i socijalna prava

Obrazloženje predloženih rješenja:

Zakon je podijeljen u sedam poglavlja.

Poglavlje I. Opće odredbe (čl. 1.-3.)

Čl. 1. i 2.

U članu 1. definiše predmet zakona, principi rada, sjedište, nadležnosti Institucije ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, sastav, imenovanje, mandat, rukovođenje, organizacija rada, plaće, postupak ispitivanja pritužbi, saradnja sa drugim organima vlasti, postupanje po preporukama, saradnja sa civilnim društvom, promocija, izvještavanje, finansiranje i druga pitanja vezana za rad Ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine. U članu 2. utvrđuju se definicije *osnovnih pojmova* korištenih u zakonu, uključujući i *uputu o korištenju rodno neutralnog jezika*.

Član 3.

U članu 3. polazi se od osnovnog cilja zbog kojeg se naglašavaju principi djelovanja uspostavljene Institucije naglašavajući nezavisni status Institucije, principe njenog rada i posebno zabranjuje svaki oblik uticaja na rad ombudsmena te naglašava organizacionu, administrativnu i finansijsku nezavisnost u ostvarivanju Ustavom i zakonom određenih nadležnosti.

Od strane članova Venecijanske komisije je po pitanju principa rada i nezavisnosti naglašeno je:

(...) institucionalne i individualne nezavisnosti " Institucije i ombudsmena " (organizacijske, administrativne i finansijske) kao jedan od osnovnih principa za ustanove, navodi se da se ovo mora prevesti u praksu : " Institucije i Ombudsmen mora biti nezavisna i samostalna u svom radu " , slobodan od bilo kakvog utjecaja , uputstava ili bilo koji strani vlasti u BiH . U svojoj aktivnosti treba da se oni rukovode operativnim principima, a to je poštovanje pravde, jednakosti, etičnosti i nepristrasnosti. "

Ova načela i principi su inkorporirani u ovom članu.

Poglavlje II. Sjedište, principi rada nadležnosti (čl. 4.-11.)

Član 4.

Ovaj član odnosi se na utvrđivanje sjedišta Institucije u kojem se određuju da je *sjedište Institucije* u Banja Luci (što nije u skladu sa Aneksom 6 Dejtonskog mirovnog sporazuma jer je u ranijem zakonu postignut drugačiji dogovor za sjedište), dok regionalne kancelarije postoje u Sarajevu, Mostaru i Brčkom, uz istovremeno ostavljanje na slobodu Instituciji da uspostavi i *terenske kancelarije* izvan sjedišta Institucije i regionalnih kancelarija (a skladu sa poslovníkom Institucije, vidi kasnije član koji reguliše pitanje Poslovníka).

Time Institucija ima na raspolaganju mogućnost da, u skladu sa uočenom potrebom, zasnovanom npr. na broju podnesenih prijava ili rasprostranjenosti uočenih kršenja ljudskih prava, te zasnovano na budžetskim mogućnostima, uspostavi terenske kancelarije u cilju osiguranja dostupnosti Institucije na teritoriji cijele BiH.

Za razliku od postojećeg zakonskog teksta, ovaj prijedlog *ne predviđa uspostavljanje posebnih odjela ili organizacionih jedinica* za pojedine grupe ljudskih prava ili prava pojedinih manjinskih skupina. Regulisanje ovog pitanja se prepušta, shodno preporukama Venecijanske komisije, samim ombudsmenima, a regulisaće se Poslovníkom o radu Institucije.

Ovakve odredbe jesu u skladu sa preporukama Venecijanske komisije. Instituciji bi se trebalo ostaviti na slobodu da uspostavi dodatne urede i definiše organizacione jedinice, koliko njih i u kojoj formi, kako bi

na odgovarajući način provodila svoj mandat, bez uključivanja zakonodavne vlasti u donošenje takve odluke.³

Član 5.

Kao što je naglašeno u članu 5. je predviđeno Institucija ombudsmana " je nadležna " za zaštitu ljudskih prava, promociju ljudskih prava, preventivne mehanizme, podnošenja inicijative za zakona iz oblast ljudskih prava i pokretanje inicijative za ocjenu ustavnosti". U pogledu uređenja ovog člana uzeta je u obzir preporuka Venecijanske komisije o uključivanju svih ovlaštenja ombudsmana pod jednim posebnim poglavljem posvećenim njegovom mandatu te preporuka da se na ovaj način provedu i preporuke upućene Instituciji u postupku reakreditacije kao NHRI , kao i najnovija generalna zapažanja ICC-ea o mandatu Institucija za ljudska prava. Pariški principi 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.⁴

Posebna i detaljna podpoglavlja su posvećena svakoj ovoj funkciji:

Član 6.

U okviru člana 6. uređuju se pitanja koja se odnose na *zaštita ljudskih prava* koja se vrši kroz aktivnosti kojima se odgovara na počinjene povrede ljudskih prava, ili se one preveniraju. Tu se ubrajaju aktivnosti monitoringa, ispitivanja, provođenja istraga, izvještavanja o povredama, kao i tretiranje pojedinačnih pritužbi.

Institucija ombudsmana je centralna institucija za ispitivanje diskriminacije što se uklapa u „Široko postavljen mandat Institucije kako za zaštitu, tako i promociju ljudskih prava jeste i u skladu sa preporukama Venecijanske komisije.“⁵ Slična zakonska rješenja mogu se pronaći u mnogim evropskim državama.

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

- *zaštita ljudskih prava* – zaštita prava kroz zaprimanje i rješavanje pojedinačnih pritužbi građana i građanki (uz poštivanje načela učinkovitog pristupa pravnoj zaštiti – član 6 Evropske konvencije za ljudska prava i slobode; član 41. i član 47. EU Povelje o temeljnim pravima, te u skladu sa EU anti-diskriminacijskim direktivama i preporukama br. 2 (CRI(97)36) i br. 7 (CRI(2003)8)ECRI)

U ovom članu posebno se naglašava i saradnja Ombudsmana sa organizacijama civilnog društva i međunarodnim tijelima koja se bave pitanjima ravnopravnosti i nediskriminacije, djelovanje institucije ex officio i daje ovlaštenja da provodi istraživanje u svim pritužbama o povredi ljudskih prava i sloboda navodno počinjenih od vojnih vlasti.

Član 7.

Kako je i uređeno u članu 7. ovog zakona pitanje promocije ljudskih prava posvećena je posebna pažnja što je u skladu sa Pariškim principima. Uzeli smo u obzir da je Međunarodni koordinacioni komitet nacionalnih institucija za zaštitu i promociju ljudskih prava (ICC, International Coordination Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights⁶) još u novembru 2009. godine u odnosu na Bosnu i Hercegovinu, u okviru procesa reakreditacije Institucije, preporučio da

³ 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), paras. 9 i 14.

⁴ Pariški principi, sekcija A.1 i A.2., te A.3

⁵ 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), paragraphs 7 and 13.

⁶ Saznajte više o Međunarodnom koordinacionom komitetu nacionalnih institucija za zaštitu i promociju ljudski prava na <http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/History.aspx>

mandat Institucije 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. U ovim opažanjima,⁷ naime, istaknuto je 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 poslove koji su potrebni kako bi se stvorilo društvo u kojem će biti rašireno poštivanje i razumijevanje ljudskih prava, što može biti obezbjeđeno poslovima obrazovanja, obuke, savjetovanja, komunikacije s javnošću i zagovaranjem i realizacijom istraživačko-analitičke djelatnosti, dokumentovanjem kršenja ljudskih prava i razvojem i održavanjem baze pritužbi.

Član 8.

U okviru člana 8. uređuje se pitanje uspostave funkcije *nacionalnog preventivnog mehanizma*

Vlasti Bosne i Hercegovine trebale su ispuniti obavezu još 2014 godine i uspostaviti *funkcije nacionalnog preventivnog mehanizma* u skladu sa u skladu s članom 17. Opcionog Protokola uz UN-ovu Konvenciju protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka (OPCAT) kojeg je članica Bosna i Hercegovina.

U okviru ovog člana dodjeljuje se *funkcija nacionalnog preventivnog mehanizma* Instituciji ombudsmena. Na osnovu člana V.3.(d) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 17. Opcionog Protokola uz UN-ovu Konvenciju protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka (OPCAT-Konvencija) (Službeni glasnik BiH, br. 08/08) i odredbi Zakona o postupku zaključivanja i izvršavanja međunarodnih ugovora (Službeni glasnik BiH, br. 29/00), Bosna i Hercegovina ima obavezu da uredi pitanje nacionalnog preventivnog mehanizma za prevenciju torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka. Nacionalni preventivni mehanizam obavljao bi poslove predviđene Opcionim Protokolom, te bi vršio posjete svakom mjestu gdje se nalaze ili se mogu nalaziti lica lišena slobode, bilo po osnovu naredbe izdate od strane organa vlasti ili na njegov podsticaj ili uz njegovu saglasnost ili pristanak, a radi zaštite ovih lica od torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka.

Od 2008. godine potpisivanja Opcionog Protokola, Bosna i Hercegovina nije regulisala ovo pitanja te je trenutno jedina država na Zapadnom Balkanu koja nema uspostavljen nacionalni preventivni mehanizam. Na taj način ugled Bosne i Hercegovine je ozbiljno narušen kod međunarodne zajednice i međunarodnih organizacija.

Iskustva iz Crne Gore, Hrvatske, Makedonije, Slovenije i Srbije, koje sve imaju akreditovan nacionalni preventivni mehanizam, predstavljaju dobar primjer regulacije. Sve ove države, ali mnoge druge države Europe, pitanje nacionalnog preventivnog mehanizma dodijelile su institucijama ombudsmena. Na isti način predloženo je da to učini i Bosna i Hercegovina.

Član 9.

U okviru člana 9. Regulisano je pitanje zakonodavne inicijative. Kako bi se prevazišla ograničenja vezano za *zakonodavnu inicijativu* prijedlog iz člana 9. 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 ograničavalo je mogućnost ombudsmena da daje prijedlog za izmjene i dopune zakona i drugih propisa kada on/ona smatra da je to potrebno isključivo u godišnjem ili specijalnom izvještaju Institucije.

Predloženo rješenje omogućava zakonodavnu inicijativu, uključujući kako inicijativu za donošenje novih zakona ili drugih propisa, tako i za njihovim izmjenama ili dopunama, 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

⁷ Aktualizirana verzija iz 2013. godine. G.O. 1.2 Human Rights Mandate.

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 države, entiteta i kantona i prisustvuje sjednicama domova/parlamenta onda kada se razmatraju pitanja od značaja za funkcije i ovlaštenja Institucije.

Preloženo rješenje je u skladu sa Pariškim principima koji 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.⁸

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.⁹

Član 10.

U okviru člana 10. uređuje se veoma važno pitanje koje se odnosi na inicijativa za apstraktnu kontrolu ustavnosti. Ombudsmeni, čiji je fokus rada na promociji i zaštiti ljudskih prava, jesu u veoma dobroj poziciji da postanu svjesni odredaba koje nisu usklađene s Ustavom BiH i međunarodnim standardima zaštite ljudskih prava, i koje predstavljaju uzrok čestim ili sistemskom kršenju 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 pokrenu inicijativu za apstraktnu ocjenu ustavnosti zakona i drugih propisa onda kada oni pokreću pitanja koja se tiču ljudskih prava i osnovnih sloboda.¹⁰

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.¹¹ Ova preporuka iz razumljivih razloga nije uvažena jer bi zahtijevala *izmjenu Ustava BiH*, i kao takva je preporučena od strane Venecijanske komisije u njenim mišljenjima koja su se ticala ovlaštenja ombudsmena Federacije BiH u odnosu na Ustavni sud Federacije BiH.¹²

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.

Predloženo rješenje u ovom zakonu usklađeno je sa sadašnjim ustavnim rješenjima u BiH.

Poglavlje III. Sastav, imenovanje, mandat ombudsmena (čl. 11.-17.)

Član 11.

U ovom članu reguliše se regulišu sastav tj. broj ombudsmena.

⁸ Paris Principles, A. Competence and responsibilities, 3.(a) i (b).

⁹ 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), paragraphs 21 and 32.; CDL(2001)083 - Consolidated Opinion On the Law on Ombudsman in the Republic of Azerbaijan (Strasbourg, 7 September 2001), paragraphs 6-7 and 18 (see CDL(2001)PV 47, paragraph 6).

¹⁰ 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), paragraph 64.

¹¹ 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), paragraphs 14 and 19.

¹² 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), paragraph 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),

Prijedlog iz ovog člana 11. predviđa da instituciju čine četiri ombudsmena, kao i da se *najviše jedan ombudsman može imenovati iz reda jednog od konstitutivnih naroda ili iz reda ostalih*. Pored toga, prijedlog predviđa i 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.¹³ 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.

Predloženim rješenjem mišljenja smo da 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 ombudsmena 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 dominacije jedne grupe (konstitutivnih naroda ili ostalih) nad drugima, time što se normira da se najviše jedan ombudsman može imenovati iz reda jednog od konstitutivnih naroda ili iz reda ostalih i predviđa roracija na funkciji glavnog ombudsmena.

Naime, trenutnim zakonskim rješenjem indirektno se osigurava *zastupljenost konstitutivnih naroda* iako zakon navodi da “ne isključuje mogućnost imenovanja i iz reda ostalih”.

Uzimamo u obzir i činjenica da Instituciju ombudsmena *već posljednja dva mandata čine tri ombudsmena koji dolaze iz reda tri konstitutivna naroda: bošnjačkog, hrvatskog i srpskog*.

U kontekstu ranijeg i sadašnjeg sastava Institucije Ombudsmen, između ostalo, *Venecijanska komisija* je preporučila da “odredbu prijedloga Zakona koja govori da će se ombudsmen 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 ombudsmena ili zamjenika ombudsmena.”¹⁴ Pored toga, u okviru posljednjeg ispitivanja za akreditaciju Institucije ombudsmena, u novembru 2012. godine, Međunarodni koordinacioni komitet (ICC) je ukazao na potrebu participativnijeg i transparentnijeg procesa izbora ombudsmena, s posebnim naglaskom na činjenicu da se direktno referisanje u zakonu na imenovanje ombudsmena iz reda tri konstitutivna naroda, ne čini usklađenom sa širokom interpretacijom principom pluralizma mimo pitanja etniciteta.

Predloženo rješenje iz člana 11. bi zbog toga predstavljalo kako usklađivanje sa Pariškim principima i poštivanje preporuka Venecijanske komisije, tako i dosljedno provođenje principa zabrane diskriminacije u BiH.

Član 12.

U okviru člana 12. koji uređuje uslove za imenovanje bili su predviđeni uslovi koji su tražili pravnu struku i pravopisni ispit što je od strane Venecijanske komisije procijenjeno je kao prilično restriktivan uslov te je u predloženom riješenju prihvaćena preporuka Venecijanske komisije.

Venecijanska komisija je istakla da prijedlog nacrta zakona predviđa restriktivne uslove. Konkretno, zahtjev: završen pravni fakultet, položen pravosudni ispit i 10 godina iskustva u pravnoj praksi (član 12.) se čini pretjeranim. Prema mišljenju Komisije, iako se mandat Ustanove proteže izvan pitanja ljudskih prava, uključujući i pitanja dobrog upravljanja, Ombudsman nije pravosudno tijelo. Dakle, dobar ugled u društvu i priznata stručnost u području ljudskih prava, to je ono što bi trebalo biti bitno za ovu poziciju.

¹³ Opšta opažanja ICC-a/aktualizirana verzija iz 2013. godine. G.O. 1.7 Ensuring pluralism of the National Human Rights Institution; G

¹⁴ 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.*

Član 13.

Članom 13. uređuje se postupak imenovanja gdje je i predviđena posebna uloga Zajedničke komisije za zaštitu ljudskih prava Parlamentarne skupštine BiH u procesu imenovanja. Sam postupak izbora i imenovanja ombudsmena predstavlja pitanje od izuzetnog značenja za demokratizaciju bh društva. Ovaj proces ne bi trebao biti ograničen na uži broj predstavnika najviše zastupljenih političkih stranaka. U tom smislu, postupak imenovanja ombudsmena *treba biti uređen na sistematski način*, i njime treba 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 ombudsmena¹⁵ 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 poslovnicima. Kako je pojašnjeno, 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.¹⁶

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, a u njoj su takođe zastupljeni predstavnici vladajućih i opozicionih političkih struja.¹⁷

Ovakvo rješenje osigurava pluralističku zastupljenosti društvenih snaga uključenih u promovisanje i zaštitu ljudskih prava, onako kako je ona određena u Pariškim principima.

Mandat od sedam godina bez mogućnost ponovnog izbora je predloženo rješenje u okviru ovog člana.

Uvažena je sugestija Venecijanske komisije da mogućnost obnavljanja mandata nosi rizik i utječe na djelovanje osobe koja obavlja dužnost Ombudsmena.¹⁸ Po mišljenju Venecijanske komisije, princip jednog mandata predstavlja garanciju kojom se doprinosi neovisnosti Ombudsmena i izbjegava ovakav rizik. Preporučuje se da se razmotri mogućnosti usvajanja dužeg mandata Ombudsmena (7-8 godina), što bi se kombinovalo s zabranom služenja više od jednog mandata.

Kada je u pitanju način imenovanja Ombudsmen se bira običnom većinom glasova Zastupničkog doma i Doma naroda, i ovo pravilo se održava kao često., što je u uslovima Bosne i Hercegovine predloženo u skladu sa Poslovnikom o radu domova.

To proturječi dugogodišnjoj "sudskoj praksi" Venecijanske komisije koja preporučuje kvalificiranu većinu, što obezbijeduje Instituciji široku politički i socijalnu bazu. Prema mišljenju Komisije, široki konsenzus svih pravaca u Parlamentu u izboru Ombudsmena ima posebnu vrijednost u smislu pojačane neovisnosti i legitimnosti Institucije i poboljšane javne percepcije njezine nepristranosti.

Učešće organizacija civilnog društva u imenovanju ombudsmena

U prijedlogu izmjena predviđeno je *učešće 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 standardima demokratizacije jednog društva, evropskom pravnom stečevinom, *Pariškim principima*, te konkretnim preporukama *Međunarodnog koordinacionog komiteta* i njegovih podkomiteta, 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 bude uređeno postupkom koji pruža sve neophodne garancije za osiguranje pluralističke zastupljenosti društvenih snaga (civilnog društva) uključenih u promovisanje i zaštitu ljudskih prava.

¹⁵ Radilo se o mišljenju o ombudsmenu na nivou Federacije BiH, ali se ovo rješenje, kao poželjno, analogno može primijeniti i na Parlamentarnu skupštinu BiH.

¹⁶ 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), paragraph 2.

¹⁷ 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.

²⁶ Vidjeti CDL-AD(2015)017, § 45; vidjeti i CDL(2001)083, Usaglašeno mišljenje o Zakonu o Ombudsmenu u Republici Azerbejdžan, § 11; CDL-AD(2007)024, Mišljenje o nacrtu zakona o Javnom zastupniku Kosova (Venecija, 1-2. Jun 2007.), § 40.

Prema Opštim opažanjima ICC-a, koja predstavljaju tumačenje Pariških principa, pluralizam može biti obezbjeđen na nekoliko načina, uključujući kroz učešće 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 učešće 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.¹⁹

U tom kontekstu je bitno napomenuti da su konkretno u odnosu na državu BiH sada formalizuje učešće civilnog društva u procesu imenovanja ombudsmena.

Član 14.

Članom 14 reguliše se obavljanje dužnosti nakon isteka mandata sve u cilju da se osigura stalno funkcionisanje Institucije Ombudsmena,

Član 15.

U okviru ovog člana jasno su definisane situacije kada može doći do prekida mandata. U svjetlu tih razmatranja, Venecijanska komisija smatra da je na vlastima BiH da ocijene je li se pravilo kvalificirane većina može uspješno uvesti i provoditi, ili, sa pragmatične tačke gledišta, zajednička odluka dvaju domova, može poslužiti kao dovoljna garancija za "široki konsenzus", potreban i da se imenuje Ombudsmen i da se odluči o prijevremenom raskidu njegovog mandata u dva pojedinačna slučaja: "ne obavljanje dužnosti u periodu dužem od šest mjeseci" i "nesposobnost za obavljanje dužnosti iz zdravstvenih razloga". Ponuđeno rješenje u skladu sa dosadašnjim iskustvima čini se praktičnim i prihvatljivim i ne zahtjeva izmjene Poslovnika o radu domova u Parlamentu Bosne i Hercegovine.

Član 16.

U okviru ovog člana uređeno je pitanje imuniteta. Po članu 16. nacrtu zakona, Ombudsman i osoblje Institucije "ne mogu se sudski goniti, hapsiti ili držati u pritvoru, niti se protiv njih mogu voditi građanski postupci" zbog mišljenja koja daju ili odluka koje donesu u okviru svojih službenih dužnosti. Ova odredba je u skladu sa međunarodnim standardima i najboljom praksom u ovoj oblasti. Prije svega, pozitivno je da je ovaj funkcionalni imunitet dodijeljen Ombudsmenu proširen i na osoblje i da on nastavi da važi po okončanju mandata Ombudsmena, odnosno nakon što zaposleni prestanu da rade u Instituciji Ombudsmena.²⁰ Pored toga, nacrt zakona prikladno uključuje službene dokumente i prostorije Institucije u prethodno opisane mjeru zaštite.

Član 17.

Član 17. nacrtu zakona reguliše sukob interesa i nespojivost i opravdano određuje da Ombudsman ne može obavljati nikakvu drugu javnu ili profesionalnu dužnost, izuzev predavačkih, naučnih, kulturnih ili humanitarnih aktivnosti. Ove aktivnosti su dopuštene sve dok nisu u sukobu sa dužnostima Ombudsmana i ne sprečavaju niti ograničavaju njihovo djelotvorno i pravovremeno obavljanje. Ova klauzula može se dopuniti zahtjevom da dodatne aktivnosti ne smiju ni na koji način umanjivati nepristrasnost ili percepciju nepristrasnosti Ombudsmana,²¹ što je u skladu sa preporukom uključeno u regulaciju ovog člana.

Poglavlje IV. Rukovođenje i podjela poslova po oblastima (čl. 18.- 23.)

¹⁹ 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

²¹Vidjeti npr. CDL-AD(2009)043, Mišljenje o nacrtima

Podjela dužnosti između glavnog obdusmena i tri obdusmena prema predloženom sistemu je navedena u Poglavlju IV nacrtu zakona, koja se bavi upravljanjem, strategijom i unutarnjom organizacijom institucije i prema preporuci Venecijanske komisije je koncentrisana u okviru jednog poglavlja.

Član 18.

U okviru ovog člana pravi se jasna razlika između glavnog obdusmena i tri obdusmena. Vodećem Obdusmenu je povjereno generalno rukovođenje. Uloga Vodećeg Obdusmena je toliko značajna da na tom položaju ne može biti jedna osoba unutar iste etničke grupe ili kategorije "Ostalih" u dva uzastopna mandata. U okviru ovog člana predviđa se da se na funkciji glavnog ombudsmena ombudsmeni rotiraju.

Ovim članom određena su pitanja o kojima ombudsmeni zajednički odlučuju kao što su izradi specijalnog izvještaja, inicijative za donošenje zakona te izmjene i dopune zakona i drugih propisa ako se njima uređuju pitanja koja su od značaja za zaštitu ljudskih prava i sloboda, inicijative za apstraktnu kontrolu ustavnosti i Strategiju Institucije i zajednička istraživanja prema potrebi.

U okviru ovog rješenja posebno su naglašene obaveze ombudsmena koji samostalno pripremaju dijelove godišnjeg i specijalnog izvještaja, samostalno a prema potrebi zajednički ispituju pritužbe, samostalno donose preporuke nakon ispitivanja slučaja kršenja ljudskih prava, Glavnom ombudsmenu predlažu inicijative, aktivnosti i mjere za godišnji plan rada i Strategiju Institucije i druge podzakonske akte.

Član 19.

U okviru člana 19. uređuje se podjela poslova po oblastima te u slučaju kada dogovor nije postignut konačno odluku o podjeli poslova između tri ombudsmena donosi Glavni ombudsmen, a sve se uređuje detaljnije Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji Institucije.

Ovo rješenje je ocijenjeno i od strane Venecijanske komisije kao inovativno i napredno rješenje. Kako je naznačeno:

Ovaj sistem je jedan inovativan prijedlog. Na neki način, iako je to možda politički teško prihvatiti, to približava jednog Obdusmena, s Obdusemenom koji djeluje kao glavnokomandujući trojici operativnih obdusmena, koncentrisanju u svojim rukama glavnih smjernica politike ove Institucije. To se može pokazati kao korisan način da se eliminiše donošenje odluka konsenzusom i da se osigura da se podjela slučajeva među njima ne oslanja na kriterij etničkog porijekla podnositelja žalbe.“

Član 20

Članom 20. predviđa se organizovanje stručne službe Institucije za vršenje stručnih, istraživačkih, promotivnih, administrativnih, finansijskih i drugih poslova i poslova odnosa sa javnošću i informisanja, s tim da radom stručne službe rukovodi sekretar Institucije.

Član 21.

Član 21 reguliše zapošljavanje osoblja putem konkursa i prava zaposlenog osoblja, imenovanje savjetnika Institucije te predviđa sadržaj Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji poslova kojim se uređuje broj uposlenika potrebnih za obavljanje poslova s naznakom njihovih osnovnih poslova, zadaća, stručnih uslova potrebnih za obavljanje poslova, njihove ovlasti i odgovornosti, visine plata i drugih naknada, te druga pitanja od značaja za rad i djelovanje osoblja. Ovaj član posebno reguliše i donošenje Poslovnika o radu i rokove za donošenje ovih i ostalih akata u skladu sa ovim zakonom.

Član 22

U okviru člana 22. naglašava se zajednička uloga ombudsmena i vodeća odgovornost glavnog ombudsmena za izradu strategije Institucije kojom se definišu ciljevi rada, način provedbe, praćenja i evaluacija i naglašava važnost promocije ljudskih prava.

Ovdje se kao što je i preporučeno u Pariskim principima vidi značajna uloga organizacija civilnog društva koje učestvuju u izradi Strategije koja se donosi 180 dana nakon imenovanja ombudsmena i pokriva njihov mandat.

Član 23

Ovim članom predviđa se mogućnost donošenja i drugih akata od strane Glavnog ombudsmena potrebnih za obavljanje poslova koji stupaju na snagu nakon objavljivanja u Službenom glasniku BiH.

POGLAVLJE V. POSTUPAK ISPITIVANJA PRITUŽBI(čl.24-32)

U okviru ovog poglavlja se reguliše postupak ispitivanja tako da se **član 24.** reguliše način podnošenja i rok za podnošenje pritužbe, posebno rokovi za razmatranje pritužbi, predviđa mogućnost podnošenja pritužbi od strane organizacija civilnog društva.

Član 25. reguliše postupanje po pritužbama i ex officio, utvrđuje da je rad Institucije besplatan te predviđa da Institucija neće postupati po anonimnim pritužbama, a predviđa se i zaštita sadržaja odgovora za osobe lišene slobode.

Član 26. predviđa uvođenje obrasca za podnošenje i uspostavu elektronske baze pritužbi.

Član 27. predviđa upućivanje podnosioca pritužbi na ulaganje redovnih pravnih lijekova.

Član 28. odnosi na postupanje Ombudsmena « u predmetima koji su u sudskom postupku » utvrđuje da u takvim slučajevima Institucija ne treba da pokreće postupak, *“izuzev u slučajevima kad postoje nepotrebno kašnjenje.*

U ponuđenom rješenju odredba je usklađena s preporukom br. 1615(2003) u kojoj se kaže da *“ombudsmen treba da imaju u krajnjem slučaju ograničena ovlašćenja nadzora nad sudovima.*

Kako je i naglašeno u mišljenju Venecijanske komisije (...) treba ograničiti ulogu ombudsmena na to da se osigura proceduralna efikasnost i administrativna korektnost pravosudnog sistema; prema tome, treba isključiti mogućnost zastupanja pojedinaca (izuzev ako ne postoji mogućnost da se pojedinci obrate datom sudu), iniciranja ili interveniranja u sudskim postupcima, ili obnove postupka.”²²

Venecijanska komisija je, u svojim mišljenjima stavila do znanja da Ombudsmen može biti ovlašćen da načelne preporuke o funkcioniranju sudskog sistema, ali on ili ona ne treba da imaju ovlašćenja da interveniraju u pojedinačnim slučajevima.²³ U svakom slučaju, ključno je da zakon izričito utvrđuje koje postupke i mjere Ombudsman može poduzeti u kontekstu nadziranja rada pravosuđa.²⁴

Član 29. uređuje pitanje skraćenog postupka u slučajevima kad se iz činjenica navedenih u pritužbi i opće poznatih činjenica, odnosno službenih podataka kojima Institucija raspolaže može utvrditi jesu li podnositelju ugrožena ili povrijeđena ljudska prava i slobode i uvodi obavezu obavještavanja podnosioca u slučaju neprihvatanja pritužbe.

Član 30. reguliše postupak ispitivanja te predviđa da ombudsmeni samostalno, a prema potrebi zajednički vode postupak ispitivanja na podnesene pritužbe. Ovaj član također predviđa obavezu izjašnjenje organa vlasti BiH koji je u pritužbi označen kao kršitelj ljudskih prava, te da Institucija ima pravo zatražiti potrebne informacije, podatke, objašnjenja, akte i drugu dokumentaciju od organa vlasti

31 Vidjeti Preporuku 1615(2003), § 6.

32 CDL-AD(2007)024, § 19.

33 CDL-AD(2003)007, Mišljenje o Nacrtu Zakona o javnom pravobraniocu “Bivše Jugoslavenske Republike Makedonije”, § B III Član 13(1).

BiH. Organi vlasti BiH dužni su osigurati dostupnost akata i druge dokumentacije vezanih za podnesenu pritužbu, odnosno pružiti svu potrebnu pomoć Instituciji u skladu sa zahtjevom.

Veoma široko se ostavlja mogućnost Institucije da ima pristup bilo kojem organu vlasti BiH u cilju provjere traženih informacija, obavljanja ličnih razgovora i intervjua i razmatranja potrebnih akata i dokumenata, te omogućava pristup aktima i dokumentaciji koji su, u skladu sa zakonom, zavedeni kao povjerljivi ili tajni.

U ovom članu se određuje rok prema okolnostima slučaja u kojima su organi vlasti dužni dostaviti izjašnjenja i odgovore. Rok ne može biti kraći od (8) osam niti duži od (30) dana. Važno je i naglasiti stavove 7.,8. i 9. ovog člana u kojima se navodi da ako organi vlasti BiH ne osiguraju dostupnost informacija ili ne dostave tražene podatke, akte i drugu dokumentaciju u za to ostavljenom roku, Institucija će obavijestiti tijelo nadležno za provođenje nadzora nad tim tijelom.

Također se predviđa da je Institucija dužna da osigura adekvatno postupanje sa povjerljivim i tajnim podacima sa kojima bude raspolagala u skladu sa zakonom. Obaveza čuvanja povjerljivih i tajnih podataka važi i nakon okončanja mandata ombudsmena ili prestanka radnog odnose uposlenika.

Ako se tokom postupka ispitivanja uoči da postoje elementi krivičnog djela, Institucija će informisati nadležno tužilaštvo.

Član 31. regulisano je okončanje postupka u toku ispitivanja pod uslovom da je Institucija:

- a) utvrdila da nije došlo do kršenja ljudskih prava i sloboda,
- b) organ vlasti otklonio kršenje ljudskih prava u toku trajanja postupka,
- c) podnositelj pritužbe propustio je da po zahtjevu Institucije dopuni pritužbu,
- d) podnositelj pritužbe zatražio obustavljanje postupka, ili
- e) slučaj riješen na neki drugi način u skladu sa zahtjevom podnosioca pritužbe.

Institucija će o okončanju postupka donijeti odluku i o tome obavijestiti podnosioca pritužbe i organ vlasti BiH.

Član 32. reguliše u okviru više stavova način izdavanje preporuke nakon završenog postupka ispitivanja, utvrđujući način dostave, rokove, izdavanje preporuke za otklanjanje povrede, predviđa mogućnost upozorenja o izostanku odgovora, objavljivanje preporuka i mogućnosti Institucija da u godišnjem izvještaju obavijestiti zakonodavna tijela o svim pojedinačnim preporukama koje nisu provedene. Protiv preporuka Institucije se ne mogu ulagati pritužbe.

Poglavlje VI. Javnost preporuka i izvještavanje(čl. 33.-35.)

Član 33. reguliše javnost preporuka osim preporuka koje su vezane za obavezu čuvanja tajnih i povjerljivih podataka sve preporuke Institucije bit će dostupne javnosti, osim u kada se u žalbi izričito zatraži da se ime podnosioca kao i okolnosti slučaja ne objave.

Član 34. Predviđa da Institucija ima obavezu Izvještavanja te je u obavezi da izrađuje godišnji izvještaj o stanju ljudskih prava i sloboda u Bosni i Hercegovini, najkasnije do 31. marta tekuće godine. Institucija podnosi godišnji izvještaj Predsjedništvu Bosne i Hercegovine, Predstavničkom domu Bosne i Hercegovine i Domu naroda Bosne i Hercegovine, Parlamentu Federacije Bosne i Hercegovine, Narodnoj skupštini Republike Srpske i Skupštini Brčko distrikta BiH i po potrebi može podnijeti specijalne izvještaje drugim organima vlasti u BiH.

Tamo gdje javni značaj i hitnost slučaja zahtijevaju, Institucija će izraditi i specijalni izvještaj. Specijalni izvještaji odnose se na određene pojave i marginalizirane grupe građana kojima se krše ljudska prava i slobode, koje zahtijevaju hitnu reakciju i preporuke za izmjene ili dopune zakona, javnih politika i drugih pravnih akata.

Izveštaji neće sadržavati lične podatke koji bi omogućili da osoba uključena u postupak istrage bude javno identificirana.

U godišnjem izvještaju, Institucija predstavlja svoje aktivnosti iz prethodne godine, ukazuje na stanje zaštite i kršenja ljudskih prava u Bosni i Hercegovini, predlaže izmjene ili dopune zakona, javnih politika i drugih pravnih akata, te daje osvrt na sve ranije usvojene preporuke koje nisu provedene.

U godišnjem izvještaju se posebna poglavlja posvećuju pitanjima koja proizilaze iz nadležnosti preventivnog mehanizma i zaštite od diskriminacije.

Član 35. Reguliše pitanja koja se odnose na razmatranje izvještajai u tom kontekstu je važno naglasti mišljenje Venecijanske komisije u kojem se navodi:

« U ovom kontekstu treba podsjetiti da ni međunarodni standardi niti praksa ne traže da parlament ili njegova nadležna komisija treba da zvanično usvoje godišnji izvještaj Ombudsmena. Kako se predviđa u datom nacrtu zakona, cilj je da tijelo koje primi izvještaj prepozna probleme na koje on ukazuje i da poduzme aktivnosti da se počne raditi na njihovom rješavanju; ni u kom slučaju takvo tijelo ne treba da glasa ili usvaja ovaj izvještaj. Takvim glasanjem bi se indirektno osporila neovisnost Institucije ombudsmena. »

U skladu sa navedenim mišljenjem je i predloženo rješenje na osnovu kojeg se nakon razmatranja usvajaju Akcioni planovi kojim se definišu konkretne mjere koje trebaju poduzeti kako bi se prekinulo kršenje ljudskih prava identifikovano u izvještajima i unaprijedila njihova zaštita.

Poglavlje VII. Saradnja sa civilnim društvom i promocija (čl.36.-40.)

Član 36. predviđa aktivno i redovno održavanje saradnju sa organizacijama civilnog društva, međunarodnim organizacijama i tijelima, tijelima struke i akademskom zajednicom.

Već ranije je u svojim preporukama Instituciji ombudsmena BiH iz 2009. godine u okviru procesa ponovne akreditacije kao nacionalne Institucije za ljudska prava po Pariskim načelima, Pododbor za akreditaciju (Subcommittee on Accreditation – SCA) ICC-a, iako je pohvalio Instituciju ombudsmena BiH za njene “konkretne napore na implementaciji mehanizma redovnih konsultacija sa organizacijama civilnog društva”, preporučio je da se ova saradnja formalizira. ICC je usto istakao da interakcija sa civilnim društvom treba da bude široko zasnovana, da se osigura pluralističko predstavljanje društvenih snaga kako to traže Pariska načela.²⁵

Član 37. predviđa uspostavu stalno savjetodavno tijelo za saradnju sa civilnim društvom. Inicijativu za uspostavu ovog tijelo podnijele su i organizacije civilnog društva.

Ove preporuke ICC-a uključene su nacrt zakona koji predviđa da *Stalno savjetodavno tijelo za suradnju sa civilnim društvom* pomaže Instituciji ombudsmena u razvijanju i implementaciji strategije za zaštitu i unapređenje ljudskih prava i sloboda i da djeluje kao facilitator u odnosima Institucije sa organizacijama civilnog društva, univerzitetima, medijima i drugim akterima aktivnim u ovoj oblasti. Posebno je pozitivno da će se ovo novo tijelo uspostaviti na osnovu javnog konkursa, postupkom imenovanja koji će biti “*javan i transparentan*”. Članovi za svoj rad u stalnom savjetodavnom tijelu ne primaju bilo koji oblik naknade.

Član 38. reguliše saradnju sa medijima te je u ovom članu predviđena da ombudsmeni u svrhu izvršavanja funkcije promocije ljudskih prava, saraduje sa javnim emiterima na nivou Bosne i Hercegovine i entiteta i sa drugim elektronskim, štampanim i online medijima.

Član 39. predviđa i druge oblike saradnje sa drugim tijelima za zaštitu i promociju ljudskih prava na svim nivoima vlasti u BiH, uključujući i saradnju sa međunarodnim i regionalnim organizacijama i tijelima za zaštitu i promociju ljudskih prava i sloboda. Institucija se umrežava sa srodnim institucijama

37 Vidjeti http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/ICCAccreditation/Documents/2009_November%20SCA%20REPORT.pdf

u inostranstvu i teži aktivnom članstvu u međunarodnim i evropskim mrežama institucija i tijela za zaštitu i promociju ljudskih prava.

Član 40. predviđa veoma važnu aktivnost koja je posebno istaknuta u Pariškim principima a koja se odnosi na promociju ljudskih prava prema kojoj Institucija samostalno ili u saradnji, promoviše ljudska prava i slobode tako što: provodi istraživanja, dokumentuje kršenje ljudskih prava, vrši izdavačku djelatnost, organizuje javne skupove, provodi edukativne, informativne i aktivnosti ili kampanje za podizanje svijesti i saraduje sa medijima.

Poglavlje VIII. Finansiranje i plaće ombudsmena

Član 41. reguliše finansiranje i kao što je utvrđeno u ovom članu nacrt prijedloga godišnjeg budžeta Institucije ombudsmena utvrđuje glavni ombudsman i predaje ga Budžetskoj komisiji Parlamentarne skupštine BiH na usvajanje. Ova je odredba, u skladu s ranijim preporukama Venecijanske komisije.²⁶ Uvažena je i sugestija Venecijanske komisije da se s obzirom na poseban značaj finansijskih resursa po neovisnost Institucije, da se izbjegne bilo kakva mogućnosti neprimjerenih smanjenja budžeta Institucije ombudsmena putem širokog tumačenja odredaba koje omogućavaju da se na njega daju amandmani. Isto tako zakon obuhvata i klauzulu kojom se utvrdilo da državne vlasti neće koristiti budžetski proces za dodjelu/rezanje sredstava iz budžeta na način kojim se utječe na neovisnost Institucije ombudsmena.²⁷ Važno je osigurati da se nikakva neophodna budžetska ograničenja ne primjenjuju disproportionalno na Instituciju ombudsmena.

Član 42. Predviđa izradu godišnjeg finansijskog izvještaja. Finansijski izvještaj se objavljuje do 31. marta za prethodnu kalendarsku godinu, te se zajedno sa Godišnjim izvještajem o stanju ljudskih prava i sloboda u Bosni i Hercegovini kao informacija dostavlja zakonodavnim tijelima a objavljuje se i na web stranici Institucije.

Član 43. (Plaća Glavnog Ombudsmena i ombudsmana)

Ovim članom se usklađuje plaća glavnog ombudsmena sa ministarskom plaćom, a plaća tri ombudsmena sa plaćom zamjenika ministra. Venecijanska komisija smatra da je na vlastima BiH da odrede nivo naknade za ombudsmane, u skladu sa konkretnim uvjetima u zemlji. Međutim kod utvrđivanja nivoa ove naknade bitno je uzeti u obzir da je to bitno pitanje i sa aspekta poštovanja u javnosti i sa aspekta neovisnosti institucije.

Poglavlje IX. Prijelazne i završene odredbe(44.-46)

Član 44. Uređuje pitanje imenovanje glavnog ombudsmena i ova odredba važi jer su tri nova ombudsmena imenovana prije stupanja na snagu novog zakona i kao što je navedeno u mišljenju Venecijanske komisije ovaj član je prelazno rješenje kojim se teži pomirenju dva jednako legitimna procesa – izbora tri ombudsmena u skladu sa uvjetima utvrđenim važećim zakonom, s jedne strane, i pripreme novog zakona, s druge – a da se izbjegnju potencijalno kontraverzne mjere kao što su prekidanje mandata izabranih zvaničnika. Predloženi mehanizam nosi i značajnu prednost što osigurava kontinuitet aktivnosti Institucije ombudsmena, dok istovremeno omogućuje njenu postepenu transformaciju.

Ukoliko do stupanja na snagu ovog zakona ombudsmeni budu imenovani u skladu sa Zakonom o ombudsmenu Bosne i Hercegovine pokrenut će postupak imenovanja glavnog ombudsmena.

Zavisno od utvrđenog rješenja prvog ili alternativnog može se predvidjeti imenovanje još jednog ombudsmena. Kao što je i navedeno već imenovani ombudsmeni ostaju do kraja isteka mandata na koji

38 Vidjeti CDL-AD(2004)041, § 35; CDL-AD(2015)017; § 73.

39 Vidjeti CDL-AD(2015)017, § 75, CDL-AD(2006)038, §§ 80-81.

su imenovani, s tim da ombudsmeni koji su ovu funkciju obavljali i u prethodnom mandatu ne mogu biti ponovo imenovani. Podjela posla između ombudsmena izvršće se u skladu sa ovim zakonom.

Član 45. i 46 regulišu prestanak važenja i stupanje na snagu ovog zakona.

III USKLADENOST PROPISA SA EVROPSKIM ZAKONODAVSTVOM

Kao što je i naglašeno u okviru Akcionog plana Vijeća Evrope za Bosnu i Hercegovinu, pored bolje saradnje glavni cilj mu je da pruži podršku BiH u ispunjavanju preostalih zakonskih i konkretnih obaveza kao države članice Vijeća Evrope i da pomogne da se zakoni, institucije i prakse BiH dodatno usklade sa evropskim standardima u oblastima ljudskih prava, vladavine prava i demokratije.

Prioritetne oblasti za Akcioni plan Vijeća Evrope jeste i obaveza usklađivanja zakona. U okviru akcionog plana posebno je naglašeno da je potrebno:

- *Dodatno jačati zaštitu od diskriminacije, u skladu sa evropskim standardima, naročito kroz jačanje ustavnog, zakonskog i institucionalnog okvira,*

(...) navodeći dalje da je potrebno poduzeti mjere na izgradnji kapaciteta sudova, uključujući Ustavni sud, i posebnih tijela za borbu protiv diskriminacije, naročito Institucije ombudsmana za ljudska prava u BiH, i na podršci NVO-ima i advokatima koji podnose ili pomažu da se dobro potkrepljeni predmeti diskriminacije podnesu sudovima, sa referencama na zakonski propise o zabrani diskriminacije u BiH, kao i sudsku praksu ECtHR i ECSR“.

S ciljem nastavka procesa unapređenja zakonodavnog i institucionalnog okvira za suzbijanje diskriminacije u izradi ovog zakona bilo je neophodno uzet u obzir un standarde i evropske direktive:

- **zaštita ljudskih prava** – zaštita prava kroz zaprimanje i rješavanje pojedinačnih pritužbi građana i građanki (uz poštovanje načela učinkovitog pristupa pravnoj zaštiti – član 6 Evropske konvencije za ljudska prava i slobode; član 41. i član 47. EU Povelje o temeljnim pravima, te u skladu sa EU anti-diskriminacijskim direktivama i preporukama br. 2 (CRI(97)36) i br. 7 (CRI(2003)8)ECRI));

- **promocija ljudska prava** (u skladu sa Pariškim principima Generalna skupština Ujedinjenih Naroda A/RES/48/134 Nacionalne institucije za promicanje i zaštitu ljudskih prava), uključujući 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) i

- **izvještavanje parlamenta i javnosti 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);

- **tijelo za zaštitu ravnopravnosti (equality body) 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)

IV PROVEDBENI MEHANIZMI I NAČIN OSIGURAVANJA POŠTIVANJA PROPISA

Objedinjena Institucija ombudsmena upostavljena je 2010. godine.

U novembru 2015. godine Parlamentarna skupština je imenovala su tri Ombudsmena na novi mandat od 6 godina. Ombudsmeni imaju već uspostavljene Urede u Banja Luci, Sarajevu, Mostaru i Brčkom i Livnu. Postojeća organizaciona struktura može osigurati poštivanje i primjenu propisa. U odnosu na raniji zakon u ovom zakonu unapređuju se mehanizmi vezani za unutarnju organizaciju i specijalizaciju rada prema pojedinim područjima u kojima se istražuje diskriminacija. Ojačana je i uloga organizacija civilnog društva koje mogu u saradnji sa Institucijom doprinijeti izradi Strategije rada Institucije koja je predviđena članom 23. ovog zakona.

V OBRAZLOŽENJE FINANSIJSKIH SREDSTAVA ZA PROVEDBU ZAKONA I FINANSIJSKI UČINCI ZAKONA

Za provođenje ovog Zakona sredstva će biti planirana u budžetu Institucije ombudsmena BiH u skladu sa sadašnjim okvirom, s tim što je u svrhu uspostave preventivnog mehanizma potrebno osigurati dodatna sredstva za poboljšanje kapaciteta Institucije Ombudsmena koja preuzima još jednu funkciju.

VI OPIS KONSULTACIJA VODENIH U PROCESU IZRADE ZAKONA

U skladu sa programskim zadacima Vijeća ministara BiH za 2014. godinu Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice formiralo je Interresornu radnu grupu sa zadatkom da izradi izmjene i dopune Zakona o ombudsmenu za ljudska prava BiH s ciljem izrade zakona koji je usklađen sa Pariškim principima i preporukama Međunarodnog komiteta za akreditaciju.

Postupku imenovanja Radne grupe za izradu izmjena i dopuna Zakona o ombudsmenu za ljudska prava započete su u martu 2014. godine, kojom prilikom su nadležna ministarstva i to Ministarstvo pravde BiH, Ministarstvo pravde Federacije BiH, Ministarstvo pravde Republike Srpske i Zakonodavna komisija Brčko distriktu BiH imenovali svoje predstavnike za rad u Interresornoj radnoj grupi za izradu izmjena i dopuna Zakona o ombudsmenu za ljudska prava BiH. U svojstvu posmatrača u rad Interresorne radne grupe uključili su se predstavnici Misije OSCE-a u BiH, UNDP-a, Vijeća Evrope i Evropske komisije u BiH.

Prvi sastanak Interresorne radne grupe održan je 09. juna 2014. godine i do danas je održano ukupno devet 9 sastanaka Interresorne radne grupe za izradu izmjena i dopuna Zakona o ombudsmenu za ljudska prava BiH.

Zaključkom Interresorne radne grupe sa prvog održanog sastanka od strane UNDP-a zatražena je podrška u sačinjavanju *Analize statusa i neovisnosti Institucije ombudsmena za ljudska prava* i u korespondenciji sa UNDP-om dostavljeno je obrazloženje za sačinjavanje tražene Analize, uključujući ciljeve, metodologiju, te očekivane rezultate kako bi osigurali da su svi aspekti uzeti u obzir za ovaj veoma bitan zadatak.

Istovremeno upućena je *Zahtjev za mišljenje Venecijanske komisije Vijeća Evrope* na postojeći tekst Zakona o ombudsmenu za ljudska prava, sa mogućnošću uključenja Venecijanske komisije i u analizi novih amandmana na tekst zakona.

-U 2014. godini održano je 5 sastanaka Interresorne radne grupe i obzirom da obaveze na izradi amandmana na Zakon o ombudsmenu za ljudska prava BiH nije završen, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice je u 2015. godini posao Interresorne radne grupe Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice je u Programu rada Vijeća ministara BiH **za 2015. godinu planiralo aktivnosti na završetku ovog zakona.**

- Interesorna radne grupe sa sastanka održanog u decembru 2014. godine uputila je prijedlog za izradu novog teksta Zakona o ombudsmenu za ljudska prava BiH, obzirom da je zakon do sada imao dvije izmjene i dopune, da nikad nije urađen prečišćeni tekst zakona te da je u stručnom pogledu nemoguće predložiti izmjene, a da se ne mijenja više od 50% teksta zakona. Ovaj prijedlog je podržan i pristupilo se izradi novog teksta zakona.

Na inicijativu Evropske komisije u maju 2015. godine pod pokroviteljstvom EU-TAIEX-a na temu „*Pregled nacrti zakona BiH o izmjenama i dopunama Zakona o instituciji ombudsmena za ljudska prava BiH u odnosu na evropske standarde*“. Na navedenoj radionici prisutnim je prezentovana Analiza Nacrta Zakona o ombudsmenu za ljudska prava koju je sačinio predstavnik Republike Slovenije, stručnjak iz zemlje članice Evropske unije.

-Putem ureda Vijeća Evrope u Sarajevu članovima Venecijanske komisije dostavljen je tekst Zakona o ombudsmenu za ljudska prava BiH koji je sadržavao nove amandmane na tekst zakona i koji je u odnosu na preostale odredbe postojećeg zakona bio prečišćen.

- Venecijanska komisija Vijeća Evrope svojim dolaskom u Bosnu i Hercegovinu 15. i 16.10.2015. godine dala je veliki doprinos nastavku aktivnosti davanjem preporuka na pojedine odredbe zakona, s tim da je svoje zvanično Mišljenje na Nacrt Zakona o ombudsmenu za ljudska prava prosljeđen nakon posjete ministrice za ljudska prava Venecijanskoj komisiji.

Tekst Zakona o ombudsmenu za ljudska prava BiH usaglašen je sa preporukama Venecijanske komisije i prosljeđen Zajedničkoj komisiji za ljudska prava Parlamenta BiH i članovima Interresorne radne grupe za davanje dodatnih prijedlog i sugestija s tim da se tekst Prednacrti Zakona o ombudsmenu za ljudska prava BiH s obrazloženjem dostavlja i na razmatranje vladama entitea i Brčo Distrikta kako bi i one dale svoj doprinos.

O mjeseca juna 2015. godine po zaključku Zajedničke komisije za ljudska prava Parlamentarne skupštine BiH počeli su konsultacijski sastanci sa predstavnicima Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice. Cilj je bio blagovremeno upoznati predstavnike političkih struktura pozicije i opozicije na do sada urađenim amandmanima na Zakon o ombudsmenu za ljudska prava BiH. Do sada su održana dva konsultacijska sastanka sa Zajedničkom komisijom za ljudska prava Parlamenta BiH, a treći sastanak planiran je za 23.11.2015. godine.

VII RASPORED EVENTUALNOG PONOVOG PREISPITIVANJA UVEDENOG PROPISA

U odnosu na karakter i sadržaj ovog Zakona, procjenjujemo da je nakon njegovog stupanja na snagu potrebno planirati njegovo preispitivanje u toku najmanje pet godina njegove implementacije. Ova aktivnost može biti i ranije pokrenuta, ako se u Bosni i Hercegovini promjeni struktura i organizacija nivoa vlasti ili nastanu nove međunarodne obaveze.