



Broj: 05-02-1-3484/15
Sarajevo, 29.2.2016 godine

01,02-02-1-340

02-50-7-17-20,2

PARLAMENTARNA SKUPŠTINA BiH

- Zastupnički dom –
- Dom naroda –

SARAJEVO

BOSNA I HERCEGOVINA
PARLAMENTARNA SKUPŠTINA BOSNE I HERCEGOVINE
SARAJEVO

PRIMLJENO: 01-03-2016			
Organizaciona jedinica	Klasifikaciona oznaka	Redni broj	Broj priloga
01,02	02-1	340	16

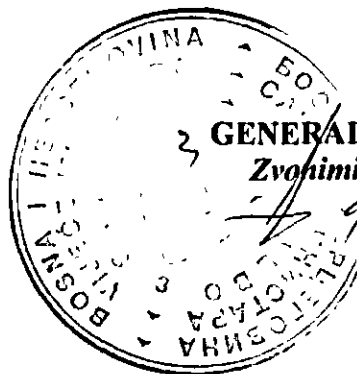
PREDMET: Prijedlog zakona o ombudsmenu za ljudska prava BiH, dostavlja se

V e z a: Vaš akt broj: 01,02-02-1-340/16 od 2.2.2016. godine i
akt broj: 02-50-7-17-20,2/16 od 9.2.2016. godine

Vezano za vaše akte, gornih oznaka i datuma, u prilogu dostavljamo Prijedlog zakona o ombudsmenu za ljudska prava Bosne i Hercegovine na bosanskom, hrvatskom i srpskom jeziku.

Istodobno dostavljamo i Mišljenje Ministarstva pravde, Ministarstva financija i trezora, Ureda za zakonodavstvo Vijeća ministara, Direkcije za europske integracije na Prijedlog navedenog zakona, kao i elektronsku verziju Prijedloga zakona.

S poštovanjem,



GENERALNI TAJNIK
Zvonimir Kutleša

Temeljem članka IV. 4. a) Ustava Bosne i Hercegovine, Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, na _____sjednici Zastupničkog doma, održanoj _____, i na _____sjednici Doma naroda, održanoj _____, usvojila je

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

I. OPĆE ODREDBE

**Članak 1.
(Predmet)**

Ovim Zakonom uređuju se načela djelovanja, sjedište, mjerodavnosti Institucije ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine, imenovanje, mandat, imunitet, upravljanje, organiziranje poslova, plaće, postupak ispitivanja pritužbi, suradnja sa drugim tijelima vlasti, postupanje po preporukama, suradnja sa civilnim društvom, promocija, izvješćivanje, financiranje i druga pitanja vezana za rad ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine.

**Članak 2.
(Definicije)**

(1) U smislu ovoga Zakona:

- a) "Institucija" označava Instituciju ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine;
- b) "Ombudsmani" označavaju osobe imenovane na funkciju ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine;
- c) "Tijela vlasti u Bosni i Hercegovini" označavaju sve institucije, organe, tijela, ustanove i sve druge institucije vlasti u Bosni i Hercegovini (državne, entitetske, Brčko distrikta BiH, kantonalne, gradske, općinske kao i druge pravne osobe koje obavljaju javne dužnosti);
- d) „Nacionalni preventivni mehanizam“ označava tijelo kojeg čine stručne osobe sa mandatom posjeta mjestima/institucijama gdje su osobe lišene slobode i koje su mjerodavne za sprečavanje torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni ili postupaka.

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

**Članak 3.
(Temeljna načela djelovanja)**

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

(2) U okviru svojih ustavnih i zakonskih ovlaštenja, institucija neće dobivati upute od tijela 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 institucionalnu, operativnu, personalnu i finansijsku neovisnost u ostvarivanju, Ustavom i zakonom, određenih mjerodavnosti.

(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.

Članak 4. (Sjedište)

(1) Sjedište Institucije je u Banjoj Luci.

(2) Institucija ima urede u Sarajevu, Mostaru i Brčko distriktu Bosne i Hercegovine, a može ih prema potrebi osnovati i u drugim mjestima u Bosni i Hercegovini.

(3) Poslovníkom o radu Institucije uređuje se obavljanje poslova u sjedištu Institucije, uredima i regionalnim uredima.

II. MJERODAVNOST INSTITUCIJE

Članak 5. (Mjerodavnost Institucije)

(1) Institucija je mjerodavna za zaštitu i promociju ljudskih prava i sloboda i funkcioniranje nacionalnog preventivnog mehanizma za prevenciju i sprečavanje torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni ili postupaka.

(2) Kada Institucija smatra da je povreda prava građana nastala zbog nedostatka u propisima koji se primjenjuju u Bosni i Hercegovini, ona može mjerodavnom zakonodavnom tijelu uputiti inicijativu za donošenje ili izmjene i dopune zakona.

(3) Institucija može obavljati i druge funkcije i mjerodavnosti određene posebnim zakonima.

Članak 6. (Zaštita ljudskih prava)

(1) Institucija štiti ljudska prava i slobode i vladavinu prava razmatrajući pritužbe o postojanju nezakonitosti i nepravilnosti u radu tijela vlasti, te ukoliko takvu obvezu predviđaju posebni zakoni, razmatra i pritužbe koje se odnose na ostale pravne i fizičke osobe.

(2) Institucija obavlja funkciju središnje institucije za sprečavanje diskriminacije sukladno odredbama Zakona o zabrani diskriminacije Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", br.59/09) i u izvršenju ovoga mandata surađuje sa tijelima vlasti Bosne i Hercegovine,

organizacijama civilnog društva i međunarodnim tijelima koja se bave pitanjima ravnopravnosti i nediskriminacije.

(3) Institucija djeluje po prijemu pritužbe ili po službenoj dužnosti ako iz nalaza, dokaza i pojedinih činjenica u podnesku ili iz stečenih saznanja na drugi način, proizlazi da su kršena ljudska prava i slobode određene Ustavom, zakonima i drugim aktima, kao i međunarodnim 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.

Članak 7. (Promocija ljudskih prava)

Institucija promovira ljudska prava i slobode tako što prati stanje i ukazuje na potrebu njihove zaštite, obavlja istraživačko-analitičku djelatnost, dokumentira kršenje ljudskih prava, razvija i održava bazu pritužbi, aktivno i redovito održava suradnju sa organizacijama civilnog društva, međunarodnim organizacijama i tijelima, tijelima struke i akademske zajednice, pravodobno i redovito informira javnost i zainteresirane strane, provodi edukativne, informativne i aktivnosti za podizanje svijesti i sve druge aktivnosti, s ciljem bolje promocije ljudskih prava sukladno mjerodavnostima Institucije.

Članak 8. (Nacionalni preventivni mehanizam)

(1) Sukladno članku 17. Opcionog protokola uz Konvenciju protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka, Institucija je odgovorna za funkcioniranje nacionalnog preventivnog mehanizma.

(2) 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 skupine. Institucija ima pravo pristupa svim mjestima - prostorijama u kojima se nalaze osobe lišene slobode.

(3) Godišnje izvješće Institucije obvezno sadrži posebno poglavlje o funkcioniranju nacionalnog preventivnog mehanizma sa preporukama.

(4) Institucija posebnim Pravilnikom regulira ustrojstvo i način rada, kriterije za izbor predstavnika organizacija civilnog društva, akademske zajednice i ostalih stručnjaka uključenih u funkcioniranje nacionalnog preventivnog mehanizma.

Članak 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) Mjerodavno zakonodavno tijelo je obvezno da razmatra inicijativu koju podnosi Institucija i da Instituciju izvijesti o statusu inicijative.

(3) Institucija ima pravo u postupku pripreme propisa davati 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 sudjeluje u radu povjerenstava i odbora zakonodavnih tijela i nazoči sjednicama zakonodavnih tijela kada su na dnevnom redu pitanja koja su od značaja za zaštitu ljudskih prava i sloboda.

III. IMENOVANJE I MANDAT OMBUDSMANA

Članak 10. (Uvjeti za imenovanje)

(1) Za ombudsmana mogu biti imenovane osobe koje ispunjavaju sljedeće opće uvjete:

- a) da je državljanin Bosne i Hercegovine,
- b) najmanje 10 godina radnog iskustva u pravnoj struci u 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 protiv njega nije pokrenut kazneni postupak i da nisu osuđivani za počinjena kaznena djela sukladno Rimskom statutu i Kaznenom zakonu Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH, br.03/03, 32/03, 37/03, 54/04, 61/04, 30/05, 53/06, 55/06, 32/07, 08/10, 47/14, 22/15 i 40/15).

(2) Prilikom imenovanja ombudsmana zabranjena je diskriminacija po bilo kojoj osnovi.

(3) Za ombudsmana mogu biti izabrane osobe iz reda konstitutivnih naroda i iz reda ostalih, a treba osigurati zastupljenost oba spola.

Članak 11. (Sastav i postupak imenovanja)

(1) Sukladno ovom Zakonu Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine imenuje tri ombudsmana.

(2) Postupak imenovanja pokreće i provodi Zajedničko povjerenstvo za ljudska prava Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Povjerenstvo).

(3) Povjerenstvo donosi poslovnik o radu kojim se pored pitanja vezanih za način rada Povjerenstva regulira i proces rangiranja pristupnika za izbor ombudsmana.

(4) Povjerenstvo pokreće postupak imenovanja ombudsmana najkasnije u roku od 180 dana prije isteka mandata, odnosno najkasnije 30 dana nakon prestanka dužnosti ombudsmana iz drugih razloga.

(5) Povjerenstvo objavljuje javni natječaj za pristupnike, te nakon provedenih konzultacija sa organizacijama civilnog društva iz područja zaštite ljudskih prava i sloboda, prema ranije definiranim objektivnim, relevantnim i javnim kriterijima za rangiranje pristupnika, priprema spisak pristupnika koji ispunjavaju uvjete propisane zakonom.

(6) Spisak pristupnika iz stavka (5) ovoga članka Povjerenstvo dostavlja Zastupničkom domu i Domu naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine na daljnji postupak. Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine prije donošenja odluke o imenovanju može zatražiti od pristupnika predavljanje njihovog koncepta rada Institucije.

(7) Imenovanje ombudsmana, sukladno ovom Zakonu, provodi se u roku ne duljem od 60 dana od dana dostavljanja prijedloga Povjerenstva.

(8) Ombudsmani se imenuju na jedan mandat u trajanju od šest (6) godina i ne mogu biti ponovno imenovani.

Članak 12.

(Prestanak dužnosti, razrješenje i smjena ombudsmana)

(1) Ombudsmanu prestaje dužnost iz sljedećih razloga:

- a) istek mandata;
- b) ostavka;
- c) smrt.

(2) Ombudsman će biti razriješen iz sljedećih razloga:

- a) na osnovi izrečene pravomoćne presude za izvršeno kazneno djelo koje ne proizlazi iz njegovog mandata;
- b) spriječenosti da obavlja svoje dužnosti zbog zdravstvenih razloga.

(3) Ombudsmani mogu biti smijenjeni u slučaju narušavanja načela nepristranosti, ugleda, etike i neobavljanja dužnosti.

(4) Postupak imenovanja ombudsmana, zbog postojanja razloga iz stavova (1), (2) i (3) ovoga članka, pokreće se sukladno proceduri utvrđenoj u članku 11. ovoga Zakona.

(5) U slučaju postojanja razloga iz stavova (2) i (3) ovoga članka, odluku o razrješenju i/ili smjeni i upražnjenom mjestu, nakon diskusije i saslušanja dotičnog ombudsmana, donosi Dom naroda i Zastupnički dom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine sukladno poslovnicima o radu domova.

(6) Upraznjeno mjesto ombudsmana objavit će predsjedatelj Povjerenstva.

(7) Narušavanje ugleda i etike je ponašanje koje ima teže posljedice na ugled Institucije, s obzirom na narav povrijeđene dužnosti, nastalu štetu i posljedice zbog radnje činjenja, ili propuštanja ili neizvršenja poslova od strane ombudsmana.

Članak 13. **(Obavljanje dužnosti nakon isteka mandata)**

(1) Ombudsmani čiji su mandati istekli nastaviti će obavljati svoje dužnosti na privremenoj osnovi sve dok imenovanje koje je propisano člankom 11. ovoga Zakona ne bude obavljeno.

(2) Ako je mjesto ombudsmana upražnjeno iz razloga navedenih u članku 12. ovoga Zakona, izuzev stavka 1. tačke a), mandat novoizabranog ombudsmana traje do isteka mandata prethodnog ombudsmana. Ukoliko je duljina mandata novoizabranog ombudsmana manja od 2 godine, može biti ponovno imenovan.

(3) Kada do isteka mandata ombudsmana ostane manje od 180 dana, iz bilo kojeg razloga navedenog u stavu 1. članka 12. ovoga Zakona, ne pokreće se postupak imenovanja i preostali ombudsmani privremeno će obavljati njegovu dužnost do isteka mandata.

Članak 14. **(Imunitet)**

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

(2) Imunitet neće spriječiti ili odgoditi istragu u kaznenom ili građanskom postupku, sukladno zakonu, koja se vodi protiv osoba iz stavka 1. ovog članka izvan njihovih dužnosti.

(3) Službena dokumenta, uključujući prepisku i interne bilješke, prtljaga i komunikacijska sredstva iz mjerodavnosti Institucije kao i prostor u kojemu se nalaze, neće biti predmetom kaznenih istraga ili građanskih i drugih administracijskih postupaka.

(4) Sud će ukinuti imunitet osobama iz stavka 1. ovoga članka ukoliko se u okviru kaznenog ili građanskog postupka utvrdi osnova za pokretanje postupka i/ili kada se utvrdi osnova za vođenje postupka izvan njihovih dužnosti.

Članak 15. **(Sukob interesa i nespojivost)**

(1) Ombudsmani ne mogu obavljati niti jednu drugu javnu ili profesionalnu dužnost, izuzev obavljanja poslova predavača ili suradnika u nastavi u institucijama obrazovanja.

(2) Ombudsmani se mogu baviti znanstvenim, kulturnim, akademskim ili humanitarnim radom ukoliko to nije u suprotnosti sa njihovim dužnostima, te neće ugroziti blagovremeno i efektivno vršenje njihovih redovitih 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 to uraditi, smatrat će se da odbijaju imenovanje.

(5) Dodatne aktivnosti ne smiju ni na koji način umanjivati nepristranosti ombudsmana.

IV. PREDSJEDANJE I PODJELA POSLOVA

Članak 16. (Predsjedanje)

(1) Svaki od ombudsmana predsjedava Institucijom na razdoblje od dvije godine.

(2) Redoslijed predsjedanja Institucijom usuglašavaju ombudsmeni između sebe, a ako ne postignu dogovor predsjedanje započinje najstariji ombudsman.

(3) Ombudsman koji predsjedava Institucijom predstavlja Instituciju i odgovoran je za koordinaciju poslova, predlaganje proračuna i godišnjeg plana rada, objedinjavanje godišnjeg i specijalnih izvješća i njihovu prezentaciju pred mjerodavnim tijelima.

(4) Ombudsmeni zajednički usuglašavaju Poslovnik o radu Institucije, Pravilnik o unutarnjem ustrojstvu i sistematizaciji radnih mjesta Institucije i druge podzakonske akte sukladno ovom Zakonom.

(5) Ombudsmeni zajednički prate usklađenost zakona i drugih propisa sa Ustavom Bosne i Hercegovine i međunarodnim pravnim aktima za zaštitu ljudskih prava i upućuju 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.

(6) Ombudsmeni samostalno, a prema potrebi zajednički ispituju pritužbe i donose preporuke nakon ispitivanja slučaja kršenja ljudskih prava prema podjeli poslova koji su uređeni Poslovnikom o radu Institucije.

Članak 17. (Podjela poslova po oblastima)

(1) U okviru Institucije organiziraju se poslovi prema sljedećim oblastima:

a) zaštita od diskriminacije uključujući poslove koji se odnose na: ravnopravnost i diskriminaciju po bilo kojoj osnovi, prava djeteta, prava osoba treće životne dobi, prava osoba sa invaliditetom, prava nacionalnih manjina, prava seksualnih i rodničkih manjina, rodno uvjetovano nasilje i nasilje u obitelji, pravo na privatni i obiteljski život, te sve ostale srodne poslove.

b) zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda, uključujući poslove koji se odnose na: pravo na život, pravo na integritet osobe, pravo na osobnu 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.

c) zaštita vladavine prava i društvene solidarnosti, uključujući poslove koji se odnose na: pravo na dobru upravu, pravo pristupa dokumentima, zaštitu osobnih podataka, zaštitu okoliša, slobodu izražavanja, informiranja i medija, slobodu okupljanja i udruživanja, slobodu znanosti i umjetnosti, pravo na naobrazbu, slobodu vlasništva, pravo na rad, poštene i pravične uvjete rada, pravo na socijalnu i zdravstvenu zaštitu, biračko pravo, te sve ostale srodne poslove.

(2) Poslovníkom o radu Institucije utvrdit će se organizacija poslova između ombudsmana sukladno stavu (1) ovoga članka, ne ograničavajući se na navedena područja i na druge poslove koji mogu biti ili su određeni drugim zakonima.

Članak 18. (Stručna služba)

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

(2) Radom stručne službe upravlja tajnik stručne službe koji je u rangú rukovodećeg državnog službenika.

Članak 19. (Zapošljavanje osoblja)

Osoblje Institucije zapošljava Institucija putem javnog natječaja sukladno Zakonu o radu institucija Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, br. 26/04, 07/05, 48/05, 60/10 i 32/13).

Članak 20. (Strategija Institucije)

(1) Ombudsmani donose strategiju Institucije kojom se definiraju ciljevi rada, način provedbe, praćenja i evaluacije provedenih aktivnosti u proteklom razdoblju.

(2) U strategiji se posebna pažnja posvećuje aktivnostima vezanima za mjerodavnost promocije ljudskih prava.

(3) U izradi i provedbi strategije sudjeluje stalno savjetodavno tijelo iz članka 35. ovoga Zakona.

(4) Strategija se donosi najkasnije 180 dana nakon imenovanja ombudsmana.

Članak 21.
(Drugi akti)

Institucija sukladno ovom Zakonu može donijeti i druge akte potrebne za obavljanje poslova koji stupaju na snagu nakon objavljivanja u Službenom glasniku Bosne i Hercegovine.

V. POSTUPAK ISPITIVANJA PRITUŽBI

Članak 22.
(Podnošenje i rok za podnošenje pritužbe)

(1) Svatko tko 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 suglasnost 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 trenutka 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 koji su se desili prije 15. prosinca 1995. godine.

(5) Nitko ne smije biti onemogućen u podnošenju pritužbe Instituciji ili stavljen u nepovoljniji 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 potanko reguliraju Poslovníkom o radu Institucije, a po potrebi i drugim aktima Institucije.

Članak 23.
(Postupanje po pritužbama i djelovanje po službenoj dužnosti)

(1) Institucija štiti ljudska prava i slobode te vladavinu prava razmatrajući pritužbe o postojanju nezakonitosti i nepravilnosti u radu svih tijela vlasti, te ukoliko takvu mogućnost predviđaju posebni zakoni, razmatra i pritužbe koje se odnose na ostale pravne i fizičke osobe.

(2) Institucija postupa po prijemu pritužbi ili po službenoj dužnosti.

(3) Rad Institucije je besplatan za osobe koje joj se obrate i ne zahtijeva pomoć savjetnika ili odvjetnika.

(4) Institucija neće postupati po anonimnim pritužbama.

(5) Iznimno, ako smatra da u anonimnoj pritužbi ima osnove za ispitivanja, Institucija može pokrenuti postupak po službenoj dužnosti.

(6) Osobe lišene slobode podnose pritužbu i dobivaju odgovor u zatvorenoj omotnici bez ograničenja i nadzora sadržaja.

Članak 24.

(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 podnesene pritužbe, te oni postupci koji se pokreću na osobnu inicijativu, vode se u elektronskoj bazi pritužbi Institucije.

(3) U slučaju da pritužba nije potpuna, podnositelj pritužbe ima obvezu istu dopuniti.

Članak 25.

(Ulaganje redovitih pravnih lijekova)

Institucija će uputiti podnositelja pritužbe na mogućnost pokretanja odgovarajućeg pravnog postupka, ako je takav postupak predviđen, kako bi informirao podnositelja pritužbe o njegovim pravima.

Članak 26.

(Predmeti pred sudovima)

(1) Institucija može provoditi istraživanja u predmetima koji su pred sudovima, te davati načelne preporuke o funkcioniranju sudbenog sustava kad je takva aktivnost neophodna u cilju zaštite ljudskih prava, a ne smije se miješati u odlučivanje sudova i intervenirati u pojedinačnim postupcima.

(2) Ombudsman se može pojaviti u svojstvu prijatelja suda (*amicus curiae*) u sudbenim postupcima vezanim za ljudska prava, pitanja ravnopravnosti, zaštite od diskriminacije i slobode pristupa informacijama.

Članak 27.

(Skraćeni postupak i neprihvatanje pritužbe)

(1) Institucija može donijeti odluku o razmatranju pritužbe bez provođenja postupka ispitivanja kad se iz činjenica navedenih u pritužbi i općepoznatih 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.

Članak 28.
(Postupak ispitivanja)

- (1) U okviru svog područja rada, sukladno članku 17. ovoga Zakona, ombudsmani samostalno, a prema potrebi zajednički vode postupak ispitivanja po osnovi pritužbi.
- (2) U postupku ispitivanja Institucija će zatražiti izjašnjenje tijela vlasti Bosne i Hercegovine koje je u pritužbi označeno kao kršitelj ljudskih prava.
- (3) Institucija ima pravo zatražiti potrebne informacije, podatke, objašnjenja, akte i drugu dokumentaciju od tijela vlasti Bosne i Hercegovine. Tijela vlasti Bosne i Hercegovine dužna su osigurati dostupnost akata i drugih dokumenata vezanih za podnesenu pritužbu, odnosno pružiti svu potrebnu pomoć Instituciji sukladno zahtjevu.
- (4) Institucija ima pristup bilo kojem tijelu vlasti Bosne i Hercegovine u cilju provjere traženih informacija, obavljanja osobnih razgovora i intervjua i razmatranja potrebnih akata i dokumenata.
- (5) Instituciji se mora omogućiti pristup i onim aktima i dokumentaciji koji su, sukladno zakonu, zavedeni kao povjerljivi ili tajni.
- (6) Institucija određuje rok prema okolnostima slučaja u kojima su tijela vlasti dužna dostaviti izjašnjenja i odgovore. Rok ne može biti kraći od (8) osam niti dulji od 30 dana.
- (7) Ako tijela vlasti Bosne i Hercegovine ne osiguraju dostupnost informacija ili ne dostave tražene podatke, akte i druge dokumente u za to ostavljenom roku, Institucija će obavijestiti tijelo mjerodavno za provođenje nadzora nad tim tijelom.
- (8) Institucija je dužna osigurati adekvatno postupanje sa povjerljivim i tajnim podacima sa kojima bude raspolagala sukladno zakonu. Obveza čuvanja povjerljivih i tajnih podataka važi i nakon okončanja mandata ombudsmana ili prestanka radnog odnosa zaposlenika.
- (9) Ako se tijekom postupka ispitivanja uoči da postoje elementi kaznenog djela, Institucija će informirati mjerodavno tužiteljstvo.

Članak 29.
(Okončanje postupka u tijeku ispitivanja)

- (1) Institucija može okončati postupak u tijeku ispitivanja, pod uvjetom da je:
 - a) utvrdila da nije došlo do kršenja ljudskih prava i sloboda,
 - b) tijelo vlasti otklonilo kršenje ljudskih prava u tijeku trajanja postupka,
 - c) podnositelj pritužbe propustio po zahtjevu Institucije dopuniti pritužbu,
 - d) podnositelj pritužbe zatražio obustavljanje postupka ili
 - e) slučaj riješen na neki drugi način sukladno zahtjevu podnositelja pritužbe.

(2) Institucija će po okončanju postupka donijeti odluku i o tome obavijestiti podnositelja pritužbe i tijelo vlasti Bosne i Hercegovine.

Članak 30. (Izdavanje preporuke)

(1) Nakon završenog postupka ispitivanja, Institucija će izdati preporuku mjerodavnom tijelu vlasti Bosne i Hercegovine, a dostavit će je i podnositelju 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 svog područja rada ombudsmani samostalno, a prema potrebi i zajednički donose preporuke na podnesene pritužbe.

(5) Tijela vlasti Bosne i Hercegovine dužna su obavijestiti Instituciju, u roku koji je određen u preporuci, o mjerama poduzetim povodom preporuke.

(6) Ako tijelo vlasti u predviđenom roku ne obavijesti Instituciju o poduzetim mjerama ili ne postupi sukladno preporuci, Institucija će o tome obavijestiti tijelo mjerodavno za provođenje nadzora nad tim tijelom.

(7) Institucija će u godišnjem izvješću 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 naravi ne smatra povjerljivom ili tajnom, ona se objavljuje na mrežnoj stranici Institucije.

(10) Institucija može odlučiti da objavi preporuku u Službenom glasniku Bosne i Hercegovine.

VI. JAVNOST PREPORUKA I IZVJEŠĆIVANJE

Članak 31. (Javnost preporuka)

(1) Podnositelj pritužbe obavještava se o rezultatima istraživanja Institucije i o odgovoru koji mu je dostavljen od tijela vlasti Bosne i Hercegovine ako se odgovor Institucije, po svojoj naravi, 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.

Članak 32. **(Izvrješćivanje Institucije)**

- (1) Institucija temeljem svojih zapažanja i saznanja izrađuje godišnje izvješće o stanju ljudskih prava i sloboda u Bosni i Hercegovini, najkasnije do 31. ožujka tekuće godine za prethodnu godinu.
- (2) Institucija podnosi godišnje izvješće Predsjedništvu Bosne i Hercegovine, Zastupničkom domu i Domu naroda Bosne i Hercegovine, Parlamentu Federacije Bosne i Hercegovine, Narodnoj skupštini Republike Srpske i Skupštini Brčko distrikta Bosne i Hercegovine i po potrebi može podnijeti specijalna izvješća drugim tijelima vlasti u Bosni i Hercegovini.
- (3) Tamo gdje javni značaj i žurnost slučaja zahtijevaju, Institucija će izraditi i specijalno izvješće. Specijalna izvješća odnose se na određene pojave i marginalizirane skupine građana kojima se krše ljudska prava i slobode, koje zahtijevaju žurnu reakciju i preporuke za izmjene ili dopune zakona i drugih pravnih akata.
- (4) Nijedan od izvješća neće sadržavati osobne podatke koji bi omogućili da osoba uključena u postupak istrage bude javno identificirana.
- (5) U godišnjem izvješću Institucija predstavlja svoje aktivnosti iz prethodne godine, ukazuje na stanje zaštite i kršenja ljudskih prava u Bosni i Hercegovini, može predlagati izmjene ili dopune zakona i drugih pravnih akata, te daje osvrt na sve ranije usvojene preporuke koje nisu provedene.
- (6) U godišnjem izvješću se posebna poglavlja posvećuju pitanjima koja proizlaze iz mjerodavnosti nacionalnog preventivnog mehanizma i zaštite od diskriminacije.

Članak 33. **(Razmatranje izvješća)**

- (1) Povjerenstvo razmatra godišnje i specijalna izvješća na tematskoj sjednici, te donosi prijedlog zaključaka prema mjerodavnim i odgovornim tijelima, nakon čega sve materijale razmatra Zastupnički dom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, koji donosi odgovarajuće zaključke kojim obvezuje Vijeće ministara Bosne i Hercegovine da prati njihovu realizaciju.
- (2) Zajedničko povjerenstvo za ljudska prava Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine posebnu pozornost posvećuje preporukama Institucije koje su usmjerene na uklanjanje sustavnih kršenja ljudskih prava te ranije usvojenim preporukama koje nisu provedene.
- (3) Vijeće ministara Bosne i Hercegovine će u roku od tri mjeseca od dana razmatranja izvješća od strane Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine usvojiti akcijski plan kojim definira konkretne mjere koje treba poduzeti, kako bi se prekinulo kršenje ljudskih prava identificirano u izvješćima Institucije i poboljšala provedba utvrđenih mjera, te o tome

sačiniti izvješće i proslijediti isti na razmatranje Zastupničkom domu Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine.

VII. SURADNJA SA CIVILNIM DRUŠTVOM I PROMOCIJA

Članak 34. (Konzultacije)

- (1) Institucija aktivno i redovito održava suradnju sa organizacijama civilnog društva, međunarodnim organizacijama i tijelima, zatim tijelima struke i akademskom zajednicom.
- (2) U svrhu promocije svoga rada, ali i daljnjeg unapređenja pojedinih pitanja u području zaštite i promocije ljudskih prava i sloboda, Institucija održava redovite i tematske konzultacije sa organizacijama civilnog društva, međunarodnim organizacijama i tijelima, te tijelima struke i akademske zajednice.

Članak 35. (Stalno savjetodavno tijelo za suradnju sa civilnim društvom)

- (1) Institucija uspostavlja stalno savjetodavno tijelo za suradnju sa civilnim društvom koje razmatra i predlaže strateške smjernice u području zaštite i promocije ljudskih prava i sloboda, osigurava kontinuiranu suradnju 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 sudjeluje u izradi te podržava provedbu strategije Institucije.
- (3) Stalno savjetodavno tijelo se uspostavlja najkasnije 180 dana nakon imenovanja ombudsmana.
- (4) Članove stalnog savjetodavnog tijela, na osnovi javnog poziva, imenuje Institucija 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.

Članak 36. (Suradnja sa medijima)

- (1) Institucija i ombudsmani, u svrhu izvršavanja funkcije promocije ljudskih prava, surađuju sa javnim emiterima na razini Bosne i Hercegovine i entiteta.
- (2) Institucija može predložiti javnim televizijskim i radijskim emiterima teme i sadržaje koje treba producirati i emitirati u cilju bolje promocije ljudskih prava.
- (3) Institucija surađuje i sa drugim elektronskim, tiskanim i *online* medijima.

Članak 37.
(Drugi oblici suradnje)

- (1) Institucija i druga tijela za zaštitu i promociju ljudskih prava na svim razinama vlasti u Bosni i Hercegovini dužni su surađivati te redovito razmjenjivati informacije sa Institucijom.
- (2) Institucija intenzivno surađuje sa međunarodnim i regionalnim organizacijama i tijelima za zaštitu i promociju ljudskih prava i sloboda.
- (3) Institucija se umrežava sa srodnim institucijama u inozemstvu i teži aktivnom članstvu u međunarodnim i europskim mrežama institucija i tijela za zaštitu i promociju ljudskih prava.

VIII. FINANCIRANJE I PLAĆE OMBUDSMANA

Članak 38.
(Financiranje)

Sredstva za rad Institucije osiguravaju se u proračunu Institucija Bosne i Hercegovine sukladno odredbama Zakona o financiranju institucija Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, br. 61/04, 49/09, 42/12, 87/12 i 32/13) i Zakona o plaćama i naknadama u Institucijama Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ br. 50/08, 35/09, 75/09, 32/12, 42/12, 50/12, 32/13, 87/13, 75/15 i 88/15) na osnovi prijedloga Institucije.

Članak 39.
(Godišnje financijsko izvješće)

- (1) Institucija izrađuje i objavljuje godišnje financijsko izvješće. Financijsko izvješće se objavljuje do 31. ožujka za prethodnu kalendarsku godinu, te se zajedno sa godišnjim izvješćem o stanju ljudskih prava i sloboda u Bosni i Hercegovini, kao informacija, dostavlja zakonodavnim tijelima.
- (2) Financijsko izvješće se najkasnije do 31. ožujka objavljuje i na mrežnoj stranici Institucije.

IX. PRIJELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

Članak 40.
(Donošenje podzakonskih akata)

- (1) Poslovnik o radu Institucije donijet će se sukladno članovima 4. stavak (3), 16. stavci (4) i (6), 17. stavci (2) i (22), tačka 6., najkasnije 90 dana nakon stupanja na snagu ovoga Zakona.
- (2) Pravilnik kojim regulira ustrojstvo i način rada, kriterije za izbor predstavnika civilnog društva, akademske zajednice i ostalih stručnjaka uključenih u funkcioniranje nacionalnog preventivnog mehanizma, Institucija donosi najkasnije 120 dana nakon stupanja na snagu ovoga Zakona.
- (3) Pravilnik o unutarnjem ustrojstvu i sistematizaciji radnih mjesta u Instituciji donosi se u roku od 60 dana od dana stupanja na snagu ovoga Zakona.

Članak 41.
(Prestanak važenja)

Stupanjem na snagu ovoga Zakona prestaju važiti Zakon o ombudsmanu Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", broj 19/02, 35/04 i 32/06).

Članak 42.
(Stupanje na snagu)

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

Broj

Sarajevo, _____ 2016. godine

Predsjedatelj
Zastupničkog doma
Parlamentarne skupštine BiH

Predsjedatelj
Doma naroda
Parlamentarne skupštine BiH

OBRAZLOŽENJE

I. USTAVNA OSNOVA ZA USVAJANJE ZAKONA

Ustavna osnova za usvajanje Zakona o ombudsmanu za ljudska prava Bosne i Hercegovine sadržan je, prije svega, u odredbama Ustava Bosne i Hercegovine.

U okviru članka II. 1. Ljudska prava i temeljne slobode kojim je utvrđeno: *"Bosna i Hercegovina i oba entiteta će osigurati najvišu razinu međunarodno priznatih ljudskih prava i temeljnih sloboda..."*, a u okviru istog članka, stavka 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 članku II. 4. Ustava Bosne i Hercegovine navodi se da je: *"Uživanje prava i sloboda, predviđenih u ovom članku ili međunarodnim sporazumima navedenim u Aneksu I. ovoga Ustava, osigurano je svim osobama u Bosni i Hercegovini bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi kao što je spol, rasa, boja, jezik, vjera, političko i drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno podrijetlo, povezanost sa nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili drugi status."*

Pravna osnova za uspostavu Institucije ombudsmana utvrđena je u Aneksu 6. Općeg okvirnog Sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini (u daljem tekstu: Dejtonskog sporazuma).

Institucija ombudsmana za BiH (u daljnjem tekstu: Institucija), kao što je navedeno, utemeljena je prema Aneksu 6. Dejtonskog mirovnog sporazuma, kao jedna od dvije grane Povjerenstva za ljudska prava (članak II., stavak 1. Ustava BiH i Aneksa 6. Dejtonskog sporazuma, poglavlje II., dio A).

II. RAZLOZI ZA DONOŠENJE ZAKONA I OBRAZLOŽENJE PREDLOŽENIH RJEŠENJA

Sukladno Aneksu 6. Dejtonskog sporazuma, prvi ombudsman je imao mandat pet godina dok nije došlo do prijenosa dužnosti. U prvom mandatu za ombudsmana nije mogao biti izabran građanin Bosne i Hercegovine ili bilo koje susjedne države.

U siječnju 2001. godine Zakon o ombudsmanu za ljudska prava BiH je stupio na snagu, sukladno Aneksu 6. Dejtonskog mirovnog sporazuma. Novi zakon od strane Parlamentarne skupštine BiH je usvojen 2002. godine, a zatim izmijenjen i dopunjen 2004. i 2006. godine.

Sa ovim izmjenama i dopunama Zakon osigurava sadašnju pravnu osnovu za ustrojstvo ove institucije, njene ovlasti i djelovanje, s tim što se u odnosu na izvorni Aneks 6. odstupilo od utvrđenog sjedišta, broja ombudsmana (od predviđenog jednog ombudsmana imenovana su tri ombudsmana), te umjesto imenovanja od strane Predsjedništva BiH, za imenovanje je mjerodavna Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine.

Temeljem ovoga pravnog okvira, prvi domaći ombudsmeni imenovani su u studenom 2003. godine, a nova institucija počela je sa radom 1. siječnja 2004. godine.

Institucije ombudsmana u BiH su prošle kroz složen i kompliciran proces reforme u cilju njihovoga objedinjavanja u jednu instituciju ombudsmana na državnoj razini.

Proces ujedinjenja je završen 2010. godine, kada su institucije entitetskih ombudsmana prestale sa radom. Trenutačno, sukladno zakonu, 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 polovicom 2014. godine započelo aktivnosti na izradi Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o ombudsmanu za ljudska prava BiH, sukladno preporukama UN odbora koje su u međuvremenu upućene državi članici, a koje ukazuju na potrebu jačanja napora na preustroju i jačanju Institucije ombudsmana za ljudska prava BiH, odnosno zahtijevaju usklađivanje Zakona o ombudsmanu za ljudska prava BiH sa Pariškim načelima i preporukama Vijeća Europe.

U svrhu izrade zakona uspostavljena je stručna skupina sastavljena od predstavnika mjerodavnih ministarstava BiH, entiteta i Brčko distrikta BiH, u okviru koje su kao promatrači sudjelovali i predstavnici EU, OSCE-a i UNDP-a, a koja je u proteklom razdoblju sačinila radni tekst zakona i predložila izmjenu više od 50% teksta zakona. Sukladno tome, mjerodavno ministarstvo je sačinilo novi tekst zakona o ombudsmanu za ljudska prava BiH.

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

Kao što je navedeno u mišljenju Venecijanskog povjerenstva, tj. u "Preporuci ICC-a"¹, tijela Vijeća Evrope, vlastima Bosne i Hercegovine ukazuje se na potrebu da vlasti pojačaju napore u preustroju i jačanju Institucije ombudsmana za ljudska prava BiH, na način da država članica:

- a) *Primijeni otvoren proces sa više konzultacija za izbor i imenovanje ombudsmana, uz jamčenje neovisnosti ombudsmana sukladno Pariškim načelima;*
- b) *Osigura adekvatne materijalne i ljudske resurse;*
- c) *Razvije kapacitete Institucije ombudsmana za ljudska prava BiH;*
- d) *Osigura da Institucija ombudsmana za ljudska prava BiH ima finansijsku neovisnost, što uključuje adekvatne finansijske i ljudske resurse u odnosu na dodatne zadatke koje treba da dobije.*

Pored Pariških načela Bosna i Hercegovina je dobila preporuku Vijeća UN-a za ekonomska, kulturna i socijalna prava (CESCR)² te više preporuka po osnovi Univerzalnog pregleda o stanju ljudskih prava u Bosni i Hercegovini u kojima se ističe zabrinutost glede nedostatka neovisnosti Institucije ombudsmana za ljudska prava BiH, kojom upravljaju ombudsmani imenovani od strane Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, i koji predstavljaju tri konstitutivna naroda Bosne i Hercegovine, a ne izražavaju jedinstven, zajednički stav u odnosu na zaštitu ljudskih prava u zemljama članicama."

Ove preporuke, između ostalog, uključuju odredbe koje definiraju funkcioniranje 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. lipnja 2006., a u predloženom zakonu se povjerava Instituciji ombudsmana.

Slične preporuke koje se odnose na unapređenje rada Institucije ombudsmana dostavljene su i od strane ostalih odbora, i to Odbora za ljudska prava, Odbora za ekonomska, socijalna i kulturna prava i Odbora za građanska i politička prava što je, u cjelini gledano, i bio temeljni razlog za donošenje ovoga zakona kako bi se prije svega:

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

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

- osigurala veća neovisnost Institucije,
- unaprijedila učinkovitost Institucije u obavljanju svoga mandata zaštite i promocije ljudskih prava,
- omogućila jača nazočnost Institucije među građanima/kama i na terenu i jačalo povjerenje u nju,
- jačala institucionalna finansijska neovisnost,
- unaprijedila interna struktura Institucije,
- jačala suradnja Institucije sa predstavnicima/ama organizacija civilnog društva, akademske zajednice i struke,
- konačno reguliralo pitanje nacionalnog preventivnog mehanizma za prevenciju torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka, te
- stvorili uvjeti za akreditaciju Institucije ombudsmana za ljudska prava u statusu "A".

Sukladno navedenom, novi Nacrt zakona je unaprijeđen i harmoniziran s navedenim preporukama.

Obrazloženje predloženih rješenja:
Zakon je podijeljen u sedam poglavlja.

Poglavljje I. Opće odredbe (čl. 1-4)

Članci 1. i 2.

U članku 1. se definira predmet zakona, načela rada, sjedište, mjerodavnosti Institucije ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine, sastav, imenovanje, mandat, upravljanje, organizacija rada, plaće, postupak ispitivanja pritužbi, suradnja sa drugim tijelima vlasti, postupanje po preporukama, suradnja sa civilnim društvom, promocija, izvješćivanje, financiranje i druga pitanja vezana za rad ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine. U članku 2. utvrđuju se definicije temeljnih pojmova korištenih u zakonu, uključujući i uputu o korištenju rodno neutralnog jezika.

Članak 3.

U članku 3. polazi se od temeljnog cilja zbog kojega se naglašavaju načela djelovanja uspostavljene Institucije, naglašavajući neovisni status Institucije, načela njenog rada i posebno zabranjuje svaki oblik utjecaja na rad ombudsmana te naglašava organizacijsku, administracijsku i finansijsku neovisnost u ostvarivanju, Ustavom i zakonom, određenih mjerodavnosti.

Ova načela i principi su inkorporirani u ovome članku kako je to predloženo od strane članova Venecijanskog povjerenstva koje je po pitanju načela rada i neovisnosti naglasilo:

(...) 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 koga na bilo kojoj strani vlasti u BiH . U svojoj aktivnosti treba da se oni rukovode operativnim principima, a to je poštovanje pravde, jednakosti, etičnosti i nepristrasnosti. "

Članak 4.

Ovaj članak odnosi se na utvrđivanje sjedišta Institucije u kojem se određuje da je sjedište Institucije u Banjoj Luci, dok regionalni uredi postoje u Sarajevu, Mostaru i Brčkom, uz istodobno ostavljanje na slobodu Instituciji da uspostavi i terenske urede izvan sjedišta Institucije i regionalnih ureda sukladno Poslovniku o radu Institucije.

Institucija ima na raspolaganju mogućnost da, sukladno uočenoj potrebi zasnovanoj npr. na broju podnesenih prijava ili rasprostranjenosti uočenih kršenja ljudskih prava, te proračunskim mogućnostima, uspostavi terenske urede u cilju osiguranja dostupnosti Institucije na teritoriju cijele Bosne i Hercegovine.

Za razliku od postojećeg zakonskog teksta, ovaj prijedlog ne predviđa uspostavu posebnih odjela ili organizacijskih jedinica za pojedine grupe ljudskih prava ili prava pojedinih manjinskih skupina. Reguliranje ovoga pitanja se prepušta, shodno preporukama Venecijanskog povjerenstva, samim ombudsmanima, a regulirat će se Poslovnikom o radu Institucije.

Ovakve odredbe su sukladne preporukama Venecijanskog povjerenstva. Instituciji bi trebalo ostaviti na slobodu uspostavu dodatnih ureda i definiranje organizacijskih jedinica, koliko njih i u kojoj formi, kako bi na odgovarajući način provodila svoj mandat, bez uključivanja zakonodavne vlasti u donošenje takve odluke.³

Poglavlje II. Mjerodavnosti Institucije (čl. 5-9)

Članak 5.

Kao što je naglašeno, u članku 5. je predviđeno da je "Institucija ombudsmana mjerodavna za promociju i zaštitu ljudskih prava, preventivne mehanizme, podnošenja inicijative za zakone iz oblasti ljudskih prava". Glede uređenja ovoga članka uzeta je u obzir preporuka Venecijanskog povjerenstva o uključivanju svih ovlasti 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 općenita zapažanja ICC-a o mandatu institucija za ljudska prava.

Pariška načela zahtijevaju da institucije za ljudska prava imaju „što šire mogući mandat“, koji treba biti „utvrđen u ustavnom ili zakonskom tekstu“, i treba sadržati „kako promociju tako i zaštitu ljudskih prava“, uz navođenje specifičnih odgovornosti koje Institucija treba imati.⁴

Posebna i detaljna potpoglavlja su posvećena svakoj ovoj funkciji.

Članak 6.

U okviru članka 6. uređuju se pitanja koja se odnose na zaštitu ljudskih prava koja se vrši kroz aktivnosti kojima se odgovara na počinjene povrede ljudskih prava ili se djeluje preventivno. Tu se ubrajaju aktivnosti monitoringa, ispitivanja, provođenja istraga, izvješćivanja o povredama, kao i tretiranje pojedinačnih pritužbi.

Institucija ombudsmana je središnja institucija za ispitivanje diskriminacije što se uklapa u: „Široko postavljen mandat Institucije kako za zaštitu tako i promociju ljudskih prava jeste i u

³CDL-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.

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

skladu sa preporukama Venecijanske komisije.“⁵ Slična zakonska rješenja mogu se pronaći u mnogim europskim državama.

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

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

U ovom članku posebno se naglašava i suradnja ombudsmana sa organizacijama civilnog društva i međunarodnim tijelima koja se bave pitanjima ravnopravnosti i nediskriminacije, zatim djelovanje Institucije po službenoj dužnosti i davanje ovlaštenja da provodi istraživanje u svim pritužbama o povredi ljudskih prava i sloboda navodno počinjenih od vojnih vlasti.

Članak 7.

Kako je i uređeno u članku 7. ovoga zakona, pitanju promocije ljudskih prava posvećena je posebna pažnja, što je sukladno Pariškim načelima. Uzeli smo u obzir da je Međunarodni koordinacijski odbor nacionalnih institucija za zaštitu i promociju ljudskih prava (ICC, *International Coordination Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*)⁶ još u studenom 2009. godine u odnosu na Bosnu i Hercegovinu, u okviru procesa reakreditacije Institucije, preporučio da **mandat Institucije** bude pojačan uključivanjem u njegov obujam **i promocije ljudskih prava**, referirajući se pri tome na Opća 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 načela, uključuje one poslove koji su potrebni kako bi se stvorilo društvo u kojem će biti rašireno poštovanje i razumijevanje ljudskih prava, što može biti osigurano poslovima obrazovanja, obuke, savjetovanja, komunikacije s javnošću i zagovaranjem i realizacijom istraživačko-analitičke djelatnosti, dokumentovanjem kršenja ljudskih prava i razvojem i održavanjem baze pritužbi, što je i predviđeno ovim člankom.

Članak 8.

U okviru članka 8. uređuje se pitanje uspostave funkcije nacionalnog preventivnog mehanizma. Vlasti Bosne i Hercegovine trebale su ispuniti obvezu još 2014. godine i uspostaviti funkcije nacionalnog preventivnog mehanizma, sukladno članku 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 ovoga članka dodjeljuje se funkcija nacionalnog preventivnog mehanizma Instituciji ombudsmana. Temeljem članka V. 3. (d) Ustava Bosne i Hercegovine, članka 17. Opcionog protokola uz UN-ovu Konvenciju protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih

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 odboru nacionalnih institucija za zaštitu i promociju ljudskih prava na <http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/History.aspx>

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

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 obvezu urediti 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 osobe lišene slobode, bilo po osnovi naredbe izdate od strane tijela vlasti, ili na njegov poticaj, ili uz njegovu suglasnost ili pristanak, a radi zaštite ovih osoba od torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka.

Od potpisivanja Opcionog protokola 2008. godine, Bosna i Hercegovina nije regulirala ovo pitanje te je trenutačno 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 akreditiran nacionalni preventivni mehanizam, predstavljaju dobar primjer regulacije. Sve ove države, ali i mnoge druge države Europe, pitanje nacionalnog preventivnog mehanizma dodijelile su institucijama ombudsmana. Na isti način predloženo je da to učini i Bosna i Hercegovina.

Članak 9.

U okviru članka 9. regulirano je pitanje zakonodavne inicijative. Kako bi se prevazišla ograničenja vezana za zakonodavnu inicijativu, prijedlog iz članka 9. predviđa mogućnost ombudsmana 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 ombudsmana da upute ovakvu inicijativu, vodeći računa o potrebi učinkovitog obavljanja mandata Institucije i specijalizirane ekspertize pojedinih ombudsmana za pojedina pitanja zaštite ljudskih prava.

Trenutačno zakonsko rješenje ograničavalo je mogućnost ombudsmana da daje prijedlog za izmjene i dopune zakona i drugih propisa, kada on/ona smatra da je to potrebno, isključivo u godišnjem ili specijalnom izvješću 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 izvješća, i nevezano za razmatranje konkretnih predmeta, odnosno postupanja po podnesenim žalbama. Također, predviđa i obvezu tijela kojem je upućen prijedlog da ga razmatra. Najzad, ova odredba uvodi mogućnost ombudsmanu da, u procesu pripreme propisa tijelima koji na tome rade, bilo ministarstvima ili zakonodavnim tijelima, daje mišljenja o pitanjima od značaja za zaštitu ljudskih prava, kao i da sudjeluje u radu povjerenstava zakonodavnih tijela države, entiteta i kantona i nazoči sjednicama domova/parlamenta onda kada se razmatraju pitanja od značaja za funkcije i ovlaštenja Institucije.

Predloženo rješenje je sukladno Pariškim načelima 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 temeljnim načelima ljudskih prava i međunarodnim instrumentima koji obvezuju državu, uključujući preporuke za izmjenu postojećih ili usvajanje novih zakona i drugih propisa.⁸

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

Ovakva rješenja, koja se tiču kako zakonodavne inicijative tako i mehanizama konzultacija ovih tijela u procesu pripreme zakona i u radu zakonodavnog tijela, su na snazi i u susjednim državama, Srbiji, Hrvatskoj i Crnoj Gori. Venecijansko povjerenstvo, također, pozdravlja ovakva rješenja u svojim preporukama.⁹

Od ove inicijative se odustalo iako je u prednacrtu bilo predloženo da ombudsmeni imaju pravo na podnošenje inicijativa za apstraktni nadzor ustavnosti. Ova preporuka iz razumljivih razloga nije uvažena, jer bi zahtijevala izmjenu Ustava Bosne i Hercegovine.

Poglavlje III. Imenovanje i mandat ombudsmana (čl. 10-15)

Članak 10.

U okviru članka 10. koji uređuje uvjete za imenovanje bili su predviđeni uvjeti koji su tražili pravnu struku, uzimajući u obzir našu dosadašnju pravnu praksu i kompleksnost pravnog sustava Bosne i Hercegovine.

Od strane Venecijanskog povjerenstva ovaj prijedlog je procijenjen kao prilično restriktivan, jer prema mišljenju Povjerenstva, iako se mandat Institucije proteže izvan pitanja ljudskih prava, uključujući i pitanja dobrog upravljanja, ombudsman nije pravosudno tijelo. Po njihovoj preporuci, dobar ugled u društvu i priznata stručnost u području ljudskih prava, to je ono što bi trebalo biti bitno za ovu poziciju.

Prevagnuli su razlozi i naša iskustva u dosadašnjoj praksi da je primjerenije sadašnjoj situaciji u Bosni i Hercegovini predložiti da za ombudsmane budu predlagane osobe pravne struke sa dugogodišnjim iskustvom u području ljudskih prava. Ovim člankom Nacrta zakona utvrđeni su opći i posebni uvjeti koji su potrebni za zasnivanje radnog odnosa ombudsmana.

Članak 11.

U ovom članku regulira se sastav, tj. broj ombudsmana. Sukladno Pariškim načelima 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, sukladno tome, kriteriji koji neopravdano sužavaju i ograničavaju različitost i pluralizam u sastavu institucija trebaju izbjegavati.¹⁰ Uvjet pluralizma, u smislu Pariških načela, jeste izravno povezan sa zahtjevom neovisnosti, kredibiliteta, efektivnosti i dostupnosti, i podrazumijeva široku zastupljenost čitavog društva u okviru Institucije ombudsmana.

Ostalo se kod postojećeg modela, jer isti predviđa mogućnost imenovanja ombudsmana iz reda konstitutivnih naroda i reda ostalih što u narednom razdoblju, sukladno stavovima Venecijanskog povjerenstva, može biti dodatno preispitivano.

U okviru ovoga članka 11. također se uređuje postupak imenovanja gdje je i predviđena posebna uloga Zajedničkog povjerenstva za zaštitu ljudskih prava Parlamentarne skupštine BiH u procesu imenovanja.

Sam postupak izbora i imenovanja ombudsmana predstavlja pitanje od iznimnog 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 ombudsmana treba

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

biti uređen na sustavni način i njime treba upravljati stalno parlamentarno tijelo koje uključuje razmjernan broj predstavnika/ca vladajućih i oporbenih stranaka.

Venecijansko povjerenstvo je u jednom od svojih prethodnih mišljenja izdatih o institucijama ombudsmana¹¹ izdalo preporuku o izmjeni zakona na način da se za imenovanje ombudsmana zaduži zajedničko povjerenstvo dva doma Parlamenta BiH. Prema preporukama Venecijanskog povjerenstva, sastav povjerenstva bi trebalo biti određeno *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 povjerenstva *ad hoc* u cilju utvrđivanja prijedloga za imenovanje u okviru pojedinog mandata ombudsmana.¹²

Imajući u vidu prethodno iznesene argumente, najpodobnije tijelo za obavljanje ovoga važnog zadatka je postojeće Zajedničko povjerenstvo za ljudska prava Parlamentarne skupštine BiH. Ovakvo rješenje osigurava pluralističku zastupljenost društvenih snaga uključenih u promoviranje i zaštitu ljudskih prava, onako kako je ona određena u Pariškim načelima.

U ovom članku također je predložena ista duljina mandata od šest godina bez mogućnosti ponovnog izbora. Uvažena je sugestija Venecijanskog povjerenstva da mogućnost obnavljanja mandata nosi rizik i utječe na djelovanje osobe koja obavlja dužnost ombudsmana.¹³

Po mišljenju Venecijanskog povjerenstva, načelo jednog mandata predstavlja jamstvo kojim se doprinosi neovisnosti ombudsmana i izbjegava ovakav rizik. Preporuka za dodjeljivanje dužeg mandata nije uzeta u obzir.

Kada je u pitanju način imenovanja, ombudsman se bira običnom većinom glasova Zastupničkog doma i Doma naroda, i ovo pravilo se održava kao često, što je u uvjetima Bosne i Hercegovine predloženo sukladno poslovniku o radu domova.

To protivriječi dugogodišnjoj "sudbenoj praksi" Venecijanskog povjerenstva koje preporučuje kvalificiranu većinu, što osigurava Instituciji široku političku i socijalnu bazu. Prema mišljenju Povjerenstva, široki konsenzus svih pravaca u Parlamentu u izboru ombudsmana ima posebnu vrijednost u smislu pojačane neovisnosti i legitimnosti Institucije i poboljšane javne percepcije njezine nepristranosti.

Sudjelovanje organizacija civilnog društva u imenovanju ombudsmana

U prijedlogu izmjena u izboru ombudsmana predviđeno je sudjelovanje 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, europskom pravnom stečevinom, Pariškim načelima, te konkretnim preporukama Međunarodnog koordinacionog odbora i njegovih pododбора, potrebno je i korisno da organizacije civilnog društva koje djeluju u području promocije i zaštite ljudskih prava budu aktivno uključene u cjelokupan proces imenovanja ombudsmana.

Pariška načela, u svome poglavlju B.1. "*Sastav i garancija nezavisnosti i pluralizma*", pozivaju države članice Ujedinjenih naroda da sastav i imenovanje nacionalnih institucija za ljudska prava bude uređeno postupkom koji pruža sva neophodna jamstva za osiguranje

¹¹ Radilo se o mišljenju o ombudsmanu na razini Federacije BiH, ali se ovo rješenje, kao poželjno, analogno može primijeniti i na Parlamentarnu skupštinu BiH.

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 2.

¹³ Vidjeti CDL-AD(2015)017, § 45; vidjeti i CDL(2001)083, Usuglašeno mišljenje o Zakonu o Ombudsmanu u Republici Azerbejdžan, § 11; CDL-AD(2007)024, Mišljenje o nacrtu zakona o Javnom zastupniku Kosova (Venecija, 1-2. jun 2007.), § 40.

pluralističke zastupljenosti društvenih snaga (civilnog društva) uključenih u promoviranje i zaštitu ljudskih prava.

Prema Općim opažanjima ICC-a, koja predstavljaju tumačenje Pariških načela, pluralizam može biti osiguran na nekoliko načina, uključujući kroz sudjelovanje civilnog društva u postupku imenovanja i druge vidove efektivne suradnje s civilnim društvom. Pojašnjava se da postupak izbora mora biti transparentan i otvoren, kako bi se osigurala neovisnost i efektivnost, kao i povjerenje javnosti u instituciju.

Kako bi se to postiglo, ovaj postupak treba biti pod nadzorom neovisnog i kredibilnog tijela i uključivati otvorene i fer konzultacije sa NVO-ima 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 osiguraju široke konzultacije i sudjelovanje u procesu prijave, pregleda prijave i izbora, promovira transparentnost, pluralizam i javno povjerenje u čitav postupak, ali i u same pristupnike koji budu izabrani, te na kraju, u instituciju kao takvu.¹⁴

U tom kontekstu je bitno napomenuti da se, konkretno, u odnosu na državu BiH sada formalizira sudjelovanje civilnog društva u procesu imenovanja ombudsmana.

Članak 12.

U okviru ovoga članka jasno su definirane situacije kada može doći do prekida mandata.

U svjetlu tih razmatranja, Venecijansko povjerenstvo smatra da je na vlastima BiH da ocijene da li se pravilo kvalificirane većine može uspješno uvesti i provoditi, ili, sa pragmatične točke gledišta, zajednička odluka dvaju domova može poslužiti kao dostatno jamstvo za "široki konsenzus", potreban i da se imenuje ombudsman i da se odluči o prijevremenom raskidu njegovog mandata u dva pojedinačna slučaja: "u slučaju neobavljanja dužnosti" i "nesposobnost za obavljanje dužnosti iz zdravstvenih razloga".

Ponudeno rješenje sukladno dosadašnjim iskustvima čini se praktičnim i prihvatljivim i ne zahtijeva izmjene poslovnika o radu domova u Parlamentu Bosne i Hercegovine.

Od strane nevladinog sektora predloženo je da se ovim razlozima doda i situacija kada ombudsmeni naruše načelo nepristranosti, ugleda i etike kako je to uobičajeno u drugim zemljama.

Ovaj prijedlog je uključen u članak 12. stavak (7) koji regulira što se smatra načelom narušavanja ugleda i etike.

Članak 13.

Člankom 13. regulira se obavljanje dužnosti nakon isteka mandata, sve u cilju osiguranja stalnog funkcioniranja Institucije ombudsmana.

Članak 14.

U okviru ovoga članka uređeno je pitanje imuniteta. Po članku 14. Nacrta 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 sukladna međunarodnim standardima i najboljom praksom u ovom području.

Prije svega, pozitivno je da je ovaj funkcionalni imunitet, dodijeljen ombudsmanu, proširen i na osoblje i da on nastavi važiti po okončanju mandata ombudsmana, odnosno nakon što zaposleni

¹⁴ 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

prestānu raditi u Instituciji ombudsmana.¹⁵ Pored toga, Nacrt zakona prikladno ukljućuje sluŹbene dokumente i prostorije Institucije u prethodno opisanu mjeru zaŹtite.

Ćlanak 15.

Ćlanak 15. Nacrta zakona regulira sukob interesa i nespojivost i opravdano određuje da ombudsman ne moŹe obavljati nikakvu drugu javnu ili profesionalnu duŹnost, izuzev predavaćkih, znanstvenih, kulturnih ili humanitarnih aktivnosti. Ove aktivnosti su dopuŹtene sve dok nisu u sukobu sa duŹnostima ombudsmana i ne sprećavaju niti ogranićavaju njihovo djelotvorno i pravodobno obavljanje.

Ova klauzula moŹe se dopuniti zahtjevom da dodatne aktivnosti ne smiju ni na koji naćin umanjivati nepristranost ili percepciju nepristranosti ombudsmana,¹⁶ Źto je sukladno preporuci ukljućeno u regulaciju ovoga ćlanka.

Poglavljje IV. Predsjedanje i podjela poslova po podrućjima (ćl. 16- 21)

Predsjedanje Institucijom ombudsmana za ljudska prava BiH navedeno je u poglavljju IV. zakona, koje se bavi upravljanjem, strategijom i unutarnjim ustrojtstvom Institucije i prema preporuci Venecijanskog povjerenstva je koncentrirana u okviru jednog poglavlja.

Ćlanak 16.

U okviru ovoga ćlanka predviđa se predsjedanje i koordinacija poslova u Instituciji.

Na funkciji predsjedatelja ombudsmani se rotiraju svake 2 godine, s tim da se o redosljedu predsjedanja ombudsmani usuglaŹavaju, a ako ne postignu dogovor, predsjedanje zapoćinje najstariji ombudsman.

Ovim ćlankom određena su i pitanja o kojima ombudsmani zajednićki odlućuju kao Źto su izrada specijalnog izvjeŹća, inicijative za donoŹenje zakona te izmjene i dopune zakona i drugih propisa, ako se njima uređuju pitanja koja su od znaćaja za zaŹtitu ljudskih prava i sloboda.

U okviru ovoga rjeŹenja posebno su naglaŹene obveze ombudsmana koji samostalno, a prema potrebi zajednićki ispituju prituŹbe, samostalno donose preporuke nakon ispitivanja slućaja krŹenja ljudskih prava.

Ćlanak 17.

U okviru ćlanka 17. uređuje se podjela poslova po podrućjima a raspored poslova se uređuje potanko Poslovníkom o radu Institucije. Podjela poslova po podrućjima osigurava unapređenje rada u smislu specijalizacije ombudsmana prema određenim podrućjima. Ovim pristupom omogućava se ombudsmanima da između sebe usuglase koja podrućja Źele pratiti i dati svoj strućni doprinos.

S druge strane, moŹe se na taj naćin osigurati i ućinkovitiji rad i unaprijediti pojedinaćna odgovornost u radu ombudsmana i povećati njihova ućinkovitost.

Ćlanak 18.

Ćlankom 18. predviđa se organiziranje strućne sluŹbe Institucije za vrŹenje strućnih, istraŹivaćkih, promotivnih, administracijskih, finansijskih i drugih poslova i poslova odnosa sa javnoŹću i informiranjā, s tim da radom strućne sluŹbe upravlja tajnik Institucije.

¹⁵ Vidjeti npr. CDL-AD(2009)043, MiŹljenje o nacrtima

¹⁶

Članak 19.

Članak 19. regulira zapošljavanje osoblja putem natječaja i prava zaposlenog osoblja uređuju se Pravilnikom o unutarnjem ustrojstvu i sistematizaciji poslova kojim se uređuje broj zaposlenika potrebnih za obavljanje poslova, s naznakom njihovih temeljnih poslova, zadaća, stručnih uvjeta potrebnih za obavljanje poslova, njihove ovlasti i odgovornosti, visine plaća i drugih naknada, te druga pitanja od značaja za rad i djelovanje osoblja.

Članak 20.

U okviru članka 20. naglašava se zajednička uloga ombudsmena za izradu strategije Institucije kojom se definiraju ciljevi rada, način provedbe, praćenja i evaluacija i naglašava važnost promocije ljudskih prava.

Ovdje se, kao što je i preporučeno u Pariškim načelima, vidi značajna uloga organizacija civilnog društva koje sudjeluju u izradi strategije koja se donosi 180 dana nakon imenovanja ombudsmena i pokriva njihov mandat.

Članak 21.

Ovim člankom predviđa se mogućnost donošenja i drugih akata Institucije potrebnih za obavljanje poslova koji stupaju na snagu nakon objavljivanja u Službenom glasniku BiH.

Poglavlje V. Postupak ispitivanja pritužbi (čl. 22-30)

U okviru ovoga poglavlja se regulira postupak ispitivanja, tako da članak 22. regulira način podnošenja i rok za podnošenje pritužbi, posebno rokove za razmatranje pritužbi, predviđa mogućnost podnošenja pritužbi od strane organizacija civilnog društva.

Članak 23.

Članak 23. regulira postupanje po pritužbama i po službenoj dužnosti 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.

Članak 24.

Članak 24. predviđa uvođenje obrasca za podnošenje i uspostavu elektronske baze pritužbi.

Članak 25.

Članak 25. predviđa upućivanje podnositelja pritužbi na ulaganje redovitih pravnih lijekova.

Članak 26.

Ovaj članak se odnosi na postupanje ombudsmena "*u predmetima koji su u sudskom postupku*" i utvrđuje da u takvim slučajevima Institucija ne treba pokretati postupak, "*izuzev u slučajevima kad postoji nepotrebno kašnjenje.*"

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

Kako je i naglašeno u mišljenju Venecijanskog povjerenstva (...) *treba ograničiti ulogu ombudsmena na to da se osigura proceduralna učinkovitost i administracijska korektnost pravosudnog sustava; prema tome, treba isključiti mogućnost zastupanja pojedinaca (izuzev*

ako ne postoji mogućnost da se pojedinci obrate datom sudu), iniciranja ili interveniranja u sudbenim postupcima ili obnove postupka.”¹⁷

Venecijansko povjerenstvo je u svojim mišljenjima stavilo do znanja da ombudsman može biti ovlašten za davanje načelne preporuke o funkcioniranju sudbenog sustava, ali on ili ona ne treba da imaju ovlaštenja da interveniraju u pojedinačnim slučajevima.¹⁸ U svakom slučaju, ključno je da zakon izričito utvrđuje koje postupke i mjere ombudsman može poduzeti u kontekstu nadziranja rada pravosuđa.¹⁹

Članak 27.

Ovaj članak uređuje pitanje skraćenog postupka u slučajevima kad se iz činjenica navedenih u pritužbi i općepoznatih činjenica, odnosno službenih podataka kojima Institucija raspolaze, može utvrditi jesu li podnositelju ugrožena ili povrijeđena ljudska prava i slobode i uvodi obveza obavještanja podnositelja u slučaju neprihvatanja pritužbe.

Članak 28.

Članak 28. regulira postupak ispitivanja te predviđa da ombudsmani samostalno, a prema potrebi zajednički vode postupak ispitivanja na podnesene pritužbe. Ovaj članak također predviđa obvezu izjašnjenja tijela 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 tijela vlasti BiH. Tijela vlasti BiH dužna su osigurati dostupnost akata i druge dokumentacije vezanih za podnesenu pritužbu, odnosno pružiti svu potrebnu pomoć Instituciji sukladno zahtjevu.

Veoma široko se ostavlja mogućnost Instituciji da ima pristup bilo kojem tijelu vlasti BiH u cilju provjere traženih informacija, obavljanja osobnih razgovora i intervju a i razmatranja potrebnih akata i dokumenata, te omogućava pristup aktima i dokumentaciji koji su, sukladno zakonu, zavedeni kao povjerljivi ili tajni.

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

Također se predviđa da je Institucija dužna osigurati adekvatno postupanje sa povjerljivim i tajnim podacima sa kojima bude raspolagala sukladno zakonu. Obveza čuvanja povjerljivih i tajnih podataka važi i nakon okončanja mandata ombudsmana ili prestanka radnog odnosa zaposlenika.

Ako se tijekom postupka ispitivanja uoči da postoje elementi kaznenog djela, Institucija će informirati mjerodavno tužiteljstvo.

Članak 29.

Članak 29. regulira okončanje postupka u tijeku ispitivanja pod uvjetom da je Institucija:

¹⁷ Vidjeti Preporuku 1615(2003), § 6.

¹⁸ CDL-AD(2007)024, § 19.

¹⁹ CDL-AD(2003)007, Mišljenje o Nacrtu Zakona o javnom pravobranitelju “Bivše Jugoslavenske Republike Makedonije”, § B III Član 13(1).

- a) utvrdila da nije došlo do kršenja ljudskih prava i sloboda,
- b) tijelo vlasti otklonilo kršenje ljudskih prava u tijeku trajanja postupka,
- c) podnositelj pritužbe propustio po zahtjevu Institucije dopuniti pritužbu,
- d) podnositelj pritužbe zatražio obustavljanje postupka ili
- e) slučaj riješen na neki drugi način sukladno zahtjevu podnositelja pritužbe.

Institucija će o okončanju postupka donijeti odluku i o tome obavijestiti podnositelja pritužbe i tijelo vlasti BiH.

Članak 30.

Članak 30. regulira više stavova, način izdavanja preporuke nakon završenog postupka ispitivanja, utvrđujući način isporuke, rokove, izdavanje preporuke za otklanjanje povrede, predviđa mogućnost upozorenja o izostanku odgovora, objave preporuka i mogućnosti Institucije da u godišnjem izvješću obavijesti zakonodavna tijela o svim pojedinačnim preporukama koje nisu provedene.

Protiv preporuka Institucije se ne mogu ulagati pritužbe.

Poglavlje VI. Javnost preporuka i izvješćivanje (čl. 31-33)

Članak 31.

Ovaj članak regulira javnost preporuka izuzev preporuka koje su vezane za obvezu čuvanja tajnih i povjerljivih podataka. Sve preporuke Institucije bit će dostupne javnosti, izuzev kada se u žalbi izričito zatraži da se ime podnositelja kao i okolnosti slučaja ne objave.

Članak 32.

Ovim člankom se predviđa da Institucija ima obvezu izvješćivanja te je u obvezi da izrađuje godišnje izvješće o stanju ljudskih prava i sloboda u Bosni i Hercegovini, najkasnije do 31. ožujka tekuće godine. Institucija podnosi godišnje izvješće Predsjedništvu Bosne i Hercegovine, Zastupničkom 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 specijalna izvješća drugim tijelima vlasti u BiH.

Tamo gdje javni značaj i žurnost slučaja zahtijevaju, Institucija će izraditi i specijalno izvješće. Specijalna izvješća odnose se na određene pojave i marginalizirane skupine građana kojima se krše ljudska prava i slobode, koje zahtijevaju žurnu reakciju i preporuke za izmjene ili dopune zakona, javnih politika i drugih pravnih akata.

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

U godišnjem izvješću 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 izvješću se posebna poglavlja posvećuju pitanjima koja proizlaze iz mjerodavnosti preventivnog mehanizma i zaštite od diskriminacije.

Članak 33.

Ovaj članak regulira pitanja koja se odnose na razmatranje izvješća i u tom kontekstu je važno naglasiti mišljenje Venecijanskog povjerenstva 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 ombudsmana. 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 ombudsmana. »

Sukladno navedenom mišljenju je i predloženo rješenje na temelju kojeg se, nakon razmatranja, usvajaju akcijski planovi kojima se definiraju konkretne mjere koje se trebaju poduzeti kako bi se prekinulo kršenje ljudskih prava identificirano u izvješćima i unaprijedila njihova zaštita.

Poglavlje VII. Suradnja sa civilnim društvom i promocija (čl. 34-37)

Članak 34.

Članak 34. predviđa aktivno i redovito održavanje suradnje sa organizacijama civilnog društva, međunarodnim organizacijama i tijelima, tijelima struke i akademskom zajednicom.

Već ranije je u svojim preporukama Instituciji ombudsmana BiH iz 2009. godine, u okviru procesa ponovne akreditacije kao nacionalne Institucije za ljudska prava po Pariškim načelima, Pododbor za akreditaciju (*Subcommittee on Accreditation – SCA*) ICC-a, iako je pohvalio Instituciju ombudsmana BiH za njene “konkretno napore na implementaciji mehanizma redovnih konsultacija sa organizacijama civilnog društva”, preporučio da se ova suradnja formalizira.

ICC je istakao da interakcija sa civilnim društvom treba biti široko zasnovana, da se osigura pluralističko predstavljanje društvenih snaga kako to traže Pariška načela.²⁰

Članak 35.

Članak 35. predviđa uspostavu stalnog savjetodavnog tijela za suradnju sa civilnim društvom.

Inicijativu za uspostavu ovoga tijela podnijele su i organizacije civilnog društva.

Ove preporuke ICC-a uključene su u Nacrt zakona koji predviđa da stalno savjetodavno tijelo za suradnju sa civilnim društvom pomaže Instituciji ombudsmana u razvoju i implementaciji strategije za zaštitu i unapređenje ljudskih prava i sloboda i da djeluje kao facilitator u odnosima Institucije sa organizacijama civilnog društva, sveučilištima, medijima i drugim akterima aktivnim u ovom području. Posebno je pozitivno da će se ovo novo tijelo uspostaviti na osnovi javnog natječaja, postupkom imenovanja koji će biti “javan i transparentan”. Članovi za svoj rad u stalnom savjetodavnom tijelu ne primaju bilo koji oblik naknade.

Članak 36.

Ovaj članak regulira suradnju sa medijima, te je u ovom članku predviđeno da ombudsmani, u svrhu izvršavanja funkcije promocije ljudskih prava, surađuju sa javnim emiterima na razini Bosne i Hercegovine i entiteta i sa drugim elektronskim, tiskanim i online medijima.

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

Članak 37.

Članak 37. predviđa i druge oblike suradnje sa drugim tijelima za zaštitu i promociju ljudskih prava na svim razinama vlasti u BiH, uključujući i suradnju sa međunarodnim i regionalnim organizacijama i tijelima za zaštitu i promociju ljudskih prava i sloboda. Institucija se umrežava sa srodnim institucijama u inozemstvu i teži aktivnom članstvu u međunarodnim i europskim mrežama institucija i tijela za zaštitu i promociju ljudskih prava.

Poglavlje VIII. Financiranje i plaće ombudsmana (čl. 38 i 39)

Članak 38.

Način financiranja Institucije utvrđen je sukladno odredbama Zakona o financiranju institucija Bosne i Hercegovine.

Članak 39.

Članak 39. predviđa izradu godišnjeg financijskog izvješća. Financijsko izvješće se objavljuje do 31. ožujka za prethodnu kalendarsku godinu, te se zajedno sa godišnjim izvješćem o stanju ljudskih prava i sloboda u Bosni i Hercegovini, kao informacija, dostavlja zakonodavnim tijelima a objavljuje se i na mrežnoj stranici Institucije.

Poglavlje IX. Prijelazne i završne odredbe (čl. 40- 42)

Članak 40.

Ovaj članak regulira obvezu donošenja podzakonskih akata koji su utvrđeni u okviru ovoga zakona.

U okviru ovoga članka navedeni su svi podzakonski akti koje je potrebno donijeti sukladno ovom zakonu, a to su: poslovnik o radu Institucije, pravilnik kojim regulira ustrojstvo i način rada, kriterije za izbor predstavnika civilnog društva, akademske zajednice i ostalih stručnjaka uključenih u funkcioniranje nacionalnog preventivnog mehanizma i pravilnik o unutarnjem ustrojstvu i sistematizaciji radnih mjesta u Instituciji.

Članci 41. i 42. reguliraju prestanak važenja i stupanje na snagu ovoga zakona.

III. PRINCIPI NA KOJIMA JE ZASNOVAN PRIJEDLOG ZAKONA

Zakon o ombudsmenu za ljudska prava BiH osigurava poštivanje principa jednakosti i ravnopravnosti svih ljudi bez obzira na njihove razlike po bilo kom osnovu te osigurava institucionalni mehanizam za zaštitu od diskriminacije.

Drugi važan princip je poboljšanje djelotvornosti institucija i njihove efikasnosti u osiguranju ljudskih prava i sloboda u Bosni i Hercegovini.

Uspostavljeni sistem praćenja ostvarivanja ljudskih prava ojačava ustavni, zakonski i institucionalni okvir za zaštitu ljudskih prava te osigurava bolju promociju ljudskih prava čime se poboljšava primjena principa zakonitosti i vladavine prava.

IV. PROCJENA FINANCIJSKIH SREDSTAVA POTREBNIH ZA PROVEDBU ZAKONA

Za provođenje ovoga zakona sredstva će biti planirana u proračunu Institucije ombudsmana BiH sukladno sadašnjim okvirom, s tim što je predviđeno plaće ombudsmana uskladiti sa

visinom plaća ministara u Vijeću ministara BiH, tako da će doći do godišnjih ušteda koje mogu biti usmjerene na realiziranje aktivnosti koje su predviđene u svrhu uspostave preventivnog mehanizma.

Prema ranijoj procjeni, optimalno je bio predviđen iznos od 350.000,00 KM godišnje.

S obzirom na uštede i činjenicu da će biti korištena postojeća infrastruktura Institucije ombudsmana, potrebno je na godišnjoj razini osigurati manje sredstava, tj. cca 150.000,00 KM godišnje.

V. PRIĀAVLJENA MIŠLJENJA

U svrhu izrade ovog zakona pribavljena su mišljenja od strane Ministarstva pravde broj:09-02-4-11653/15 od 10.12.2015 godine, Ministarstva finansija i trezora broj:05-02-2-9793-2/15 od 15.12.2015. godine, Ureda za zakonodavstvo Vijeća ministara Bosne i Hercegovine broj:01-02-1-872/15 od 14.12.2015. godine i Direkcije za Evropske integracije broj:03/A-06-2-ŽP-1703-5/15 od 22.12.2015. godine sa Izjavom o usaglašenosti zakona sa Evropskom pravnom stečevinom Europske unije.

VI. USKLAĐENOST PROPISA SA EUROPSKIM ZAKONODAVSTVOM

Kao što je i naglašeno u okviru Akcijskog plana Vijeća Europe za Bosnu i Hercegovinu, pored bolje suradnje, glavni cilj mu je da pruži podršku BiH u ispunjavanju preostalih zakonskih i konkretnih obveza kao države članice Vijeća Europe i da pomogne da se zakoni, institucije i prakse BiH dodatno usklade sa europskim standardima u područjima ljudskih prava, vladavine prava i demokratije.

Prioritetna područja za Akcijski plan Vijeća Europe jeste i obveza usklađivanja zakona. U okviru akcijskog 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 zakonske 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 ovoga zakona bilo je neophodno uzeti u obzir UN standarde i europske direktive:

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

- **promocija ljudskih prava** (sukladno Pariškim načelima 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 sustavna rješenja (sukladno EU antidiskriminacijskim direktivama i preporukama br. 2 /CRI(97)36/ i br. 7 /CRI(2003)8)FCRI/);

- izvješćivanje parlamenta i javnosti o uočenim pojavama sustavnog nepoštovanja ljudskih prava (u skladu sa Pariškim načelima 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 (sukladno direktivama Europske unije 2006/54/EC, 2004/113/EC, 2000/43/EC);

- ovlasti nacionalnog preventivnog mehanizma (sukladno članku 17. Opcionog protokola uz UN-ovu Konvenciju protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka-OPCAT Konvencija).

VII. PROVEDBENI MEHANIZMI I NAČIN OSIGURAVANJA POŠTOVANJA PROPISA

Objedinjena Institucija ombudsmana uspostavljena je 2010. godine.

U studenom 2015. godine Parlamentarna skupština BiH je imenovala tri ombudsmana za novi mandat od 6 godina. Ombudsmeni imaju već uspostavljene urede u Banjoj Luci, Sarajevu, Mostaru, Brčkom i Livnu. Postojeća organizacijska struktura može osigurati poštovanje i primjenu propisa. U odnosu na raniji zakon, u ovom zakonu unapređuju se mehanizmi vezani za unutarnje ustrojstvo i specijalizaciju rada prema pojedinim područjima u kojima se istražuje diskriminacija. Ojačana je i uloga organizacija civilnog društva koje mogu u suradnji sa Institucijom doprinijeti izradi strategije rada Institucije, koja je predviđena člankom 23. ovoga zakona.

VIII. RASPORED EVENTUALNOG PONOVOG PREISPITIVANJA UVEDENOG PROPISA

U odnosu na karakter i sadržaj ovoga zakona, procjenjujemo da je nakon stupanja na snagu potrebno planirati njegovo preispitivanje u tijeku najmanje pet godina od početka implementacije.

Ova aktivnost može biti i ranije pokrenuta, ako se u Bosni i Hercegovini promijeni struktura i ustrojstvo razina vlasti ili nastanu nove međunarodne obveze.

IX. OPIS KONZULTACIJA VODENIH U PROCESU IZRADE ZAKONA

Sukladno programskim zadacima Vijeća ministara BiH za 2014. godinu, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH formiralo je Interresornu radnu skupinu sa zadatkom da izradi izmjene i dopune Zakona o ombudsmanu za ljudska prava BiH, s ciljem izrade zakona koji je usklađen sa Pariškim načelima i preporukama Međunarodnog odbora za akreditaciju.

Postupak imenovanja Radne skupine za izradu izmjena i dopuna Zakona o ombudsmanu za ljudska prava započeo je u ožujku 2014. godine, kojom prilikom su mjerodavna ministarstva, i to Ministarstvo pravde BiH, Ministarstvo pravde Federacije BiH, Ministarstvo pravde Republike Srpske i Zakonodavno povjerenstvo Brčko distrikta BiH, imenovali svoje

predstavničke za rad u Interresornoj radnoj skupini za izradu izmjena i dopuna Zakona o ombudsmanu za ljudska prava BiH. U svojstvu promatrača u rad Interresorne radne skupine uključili su se predstavnici Misije OSCE-a u BiH, UNDP-a, Vijeća Europe i Europskog povjerenstva u BiH.

Prvi sastanak je održan 9. lipnja 2014. godine i do danas je održano ukupno devet sastanaka Interresorne radne skupine za izradu izmjena i dopuna Zakona o ombudsmanu za ljudska prava BiH.

Zaključkom Interresorne radne skupine sa prvog održanog sastanka, od strane UNDP-a je zatražena podrška u sačinjavanju *analize statusa i neovisnosti Institucije ombudsmana za ljudska prava*. 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, upućen je zahtjev za mišljenje Venecijanskog povjerenstva Vijeća Europe na postojeći tekst Zakona o ombudsmanu za ljudska prava, s mogućnošću uključenja Venecijanskog povjerenstva i u analizu novih amandmana na tekst zakona.

- U 2014. godini održano je 5 sastanaka Interresorne radne skupine. S obzirom da obveza za izradu amandmana na Zakon o ombudsmanu za ljudska prava BiH nije završena, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH je posao Interresorne radne skupine uvrstilo u Program rada Vijeća ministara BiH za 2015. godinu i planiralo aktivnosti za završetak ovoga zakona.

- Interresorna radna skupina je nakon sastanka održanog u prosincu 2014. godine uputila prijedlog za izradu novog teksta Zakona o ombudsmanu za ljudska prava BiH, s 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 Europskog povjerenstva u svibnju 2015. godine pod pokroviteljstvom EU-TAIEX-a održana je radionica na temu „*Pregled nacrt zakona BiH o izmjenama i dopunama Zakona o instituciji ombudsmana za ljudska prava BiH u odnosu na europske standarde*“. Na navedenoj radionici nazočnima je prezentirana Analiza Nacrta zakona o ombudsmanu za ljudska prava koju je sačinio predstavnik Republike Slovenije, stručnjak iz zemlje članice Europske unije.

- Putem Ureda Vijeća Europe u Sarajevu članovima Venecijanskog povjerenstva dostavljen je tekst Zakona o ombudsmanu za ljudska prava BiH koji je sadržavao nove amandmane na tekst zakona i koji je bio prečišćen u odnosu na preostale odredbe postojećeg Zakona.

- Venecijansko povjerenstvo Vijeća Europe, svojim dolaskom u Bosnu i Hercegovinu 15. i 16. 10. 2015. godine, dalo je veliki doprinos u nastavku aktivnosti davanjem preporuka na pojedine odredbe zakona, s tim da je zvanično mišljenje na Nacrt zakona o ombudsmanu za ljudska prava proslijeđeno nakon posjete ministricе za ljudska prava Venecijanskom povjerenstvu.

Tekst Zakona o ombudsmanu za ljudska prava BiH usuglašen je s preporukama Venecijanskog povjerenstva i proslijeđen Zajedničkom povjerenstvu za ljudska prava Parlamentarne skupštine BiH i članovima Interresorne radne skupine za davanje dodatnih prijedloga i sugestija, s tim da se tekst Prednacrt zakona o ombudsmanu za ljudska prava BiH s obrazloženjem dostavlja na razmatranje vladama entiteta i Brčko distrikta BiH, kako bi i one dale svoj doprinos.

Od mjeseca lipnja 2015. godine, po zaključku Zajedničkog povjerenstva za ljudska prava Parlamentarne skupštine BiH, počeli su konzultacijski sastanci s predstavnicima Ministarstva

za ljudska prava i izbjeglice BiH. Cilj je bio blagovremeno upoznati predstavnike političkih struktura pozicije i oporbe sa do sada urađenim amandmanima na Zakon o ombudsmanu za ljudska prava BiH.

Do sada su održana tri konzultacijska sastanka sa Zajedničkim povjerenstvom za ljudska prava Parlamentarne skupštine BiH, koje je iznijelo načelne stavove u svezi predloženog Prednacrta zakona, a koji su uvršteni u Nacrt zakona.


Poziv na javne konzultacije o Nacrtu zakona o ombudsmanu za ljudska prava BiH objavljen je na mrežnoj stranici Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH, 18. 11. 2015. godine, u trajanju od 15 dana, kojim putem su pozvani zainteresirani građani i civilno društvo u Bosni i Hercegovini da sudjeluju u postupku javnih konzultacija na Nacrt zakona o ombudsmanu za ljudska prava BiH. Procesom javnih konzultacija želi se osigurati veća razina sudjelovanja građana u ovoj zakonodavnoj aktivnosti, bolja informiranost i veće povjerenje građana.

Mreža nevladinih organizacija Mediacentar Sarajevo, Vaša prava BiH i Prava za sve, u tijeku konzultacijskog procesa, dostavila je primjedbe i sugestije koje su razmatrane i dijelom uvrštene u tekst Nacrta zakona.



Broj: 09-02-4-11653/15
Sarajevo, 10.12.2015. godine

**BOSNA I HERCEGOVINA
MINISTARSTVO ZA LJUDSKA PRAVA
I IZBJEGLICE BOSNE I HERCEGOVINE**

			
BOSNA I HERCEGOVINA			
MINISTARSTVO ZA LJUDSKA PRAVA I IZBJEGLICE BOSNE I HERCEGOVINE			
SARAJEVO			
Dana: 10.12.2015.			
Opis posla	Klasifikacija	Broj	Prilog
07	02	936-13	14

Trg BiH br. 1
71000 Sarajevo

PREDMET: Mišljenje na Nacrt Zakona o ombudsmenu za ljudska prava Bosne i Hercegovine; dostavlja se

Veza: vaš akt broj: 07/2-02-936-15/2015 od 09.12.2015. godine

Ministarstvo pravde Bosne i Hercegovine razmotrilo je tekst Nacrta Zakona o ombudsmenu za ljudska prava Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Nacrt zakon), te na temelju članka 31. stavak 1. točka b) Poslovnika o radu Vijeća ministara Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH”, broj 22/03), u pogledu sankcija, organizacije i funkcioniranja, daje sljedeće

MIŠLJENJE

Predlažemo da se u tekstu Nacrta zakona izvrši dopuna odredaba koje se odnose na ovlaštenje za donošenje podzakonskih akata, a koje sadrže informaciju o podzakonskim aktima koje treba donijeti u okviru implementacije ovog Zakona. Ovlaštenje za donošenje propisa treba sadržavati odredbe koje upućuju na organ odgovoran za donošenje podzakonskog akta, obim podzakonskog akta, kao i eventualno vremensko ograničenje primjene podzakonskog akta, shodno odredbi člana 13. Jedinствених pravila za izradu pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH”, br. 11/05, 58/14 i 60/14) (u daljem tekstu: Jedinствена pravila).

Shodno naprijed navedenom potrebno je dopuniti odredbu člana 41. Nacrta zakona, na način da se taksativno pobroje podzakonski akti koje je potrebno donijeti uz pozivanje na konkretne odredbe Nacrta zakona u kojima je sadržano ovlaštenje za donošenje podzakonskog akta.

Mišljenja smo da je u članu 10. stav (1) potrebno definisati posebne uslove te uputiti na primjenu općih uvjeta propisanih u Zakonu o radu u institucijama BiH ili drugom propisu ili propisati sve uvjete koje osoba imenovana na mjesto ombudsmana mora zadovoljavati. Jednako tako, ističemo da je nepotrebno pozivati se na odredbe drugih zakona generalno, posebno ako ti zakoni propisuju obvezu nekog postupanja, kao npr. Zakon o zabrani diskriminacije ili Zakon o ravnopravnosti spolova, zbog čega smo mišljenja da nije nužno navoditi da će „se imenovanja Ombudsmana osigurati zastupljenost oba spola u skladu sa Zakonom o ravnopravnosti spolova”, kao i propisivanje da je „prilikom imenovanja ombudsmana zabranjena diskriminacija pobilo kojem osnovu u skladu sa Europskom konvencijom o ljudskim pravima i slobodama i

Zakonom o zabrani diskriminacije Bosne i Hercegovine.“. Ako odlučite upućivati na propise koji su na snazi, morate navesti tačan naziv propisa.

Razmotriti predloženu odredbu člana 12. stav (1) točka d) iz koje proizilazi da ombudsmanima prestaje dužnost na osnovu izrečene pravosnažne presude za krivično djelo koje ne proizilazi iz njihovog mandata, što znači da mogu biti pravosnažno osuđeni na krivično djelo koje proizilazi iz njihovog mandata i da će i dalje obavljati tu dužnost. Jednako tako, potrebno je jasno propisati kako se utvrđuju okolnosti propisane članom 12. stav (1) tač. d), e), f) i g), jer iste mora neko tijelo utvrditi i ko je nadležan da pokrene postupak utvrđivanja da su navedene okolnosti nastupile.

Predlažemo da u članu 14. stav (3) propišete izuzetak, jer bi ovako koncipirana odredba mogla onemogućiti istrage i krivična gonjenja za neka krivična djela u kojima su dokazi upravo u prepisci ili komunikacijska sredstva. Stav (4) nevedenog člana je u kontradikciji sa stavom (1) istog člana jer ombudsman i zaposleni u Instituciji imaju imunitet samo za ono što izvrše u okviru svojih dužnosti pa im se ni ne može oduzeti imunitet ako se utvrdi da su djelo počinili izvan tih dužnosti jer ga za navedeno ni nemaju. Ukoliko želite propisati uvjete u kojima Sud može skinuti imunitet navedenim osoba to mora biti jasno propisano jer se gubi sisao imuniteta u protivnom.

Predlažemo da se preispita odredba člana 15. stav (1) Nacrta zakona, kojim je data mogućnost da ombudsmeni, pored obavljanja poslova ombudsmena, mogu obavljati i poslove predavača ili suradnika u institucijama obrazovanja iz razloga usklađivanja odredaba ovog Zakona sa odredbama lex generalis propisa, koji se odnose na radno-pravni status i ostvarivanje prava iz uspostavljenog radno-pravnog statusa.

Predlažemo da u članu 18. definišete status stručne službe te sekretara stručne službe, radi lakše primjene propisa.

Predlažemo da definišete šta znači termin „na vlastitu inicijativu“ u članu 23. stav (5) da ukoliko navode iz anonimne predstavke smatra osnovanim, ombudsman može na vlastitu inicijativu pokrenuti postupak. Obzirom da se u istom članu propisuje da institucija postupa po pritužbama i po službenoj dužnosti, nejasno je šta znači da će institucija pokrenuti postupak na vlastitu inicijativu. Da li to znači da će po službenoj dužnosti nastaviti postupak pokrenut po anonimnoj prijavi ili će se postupak smatrati pokrenut po službenoj dužnosti?

Takođe predlažemo da se preispitaju odredbe Nacrta zakona koje se odnose na uspostavljanje procedura, kako bi Institucija ombudsmena ostvarivala prava i obaveze u skladu sa utvrđenim nadležnostima iz ovog zakona u dijelu postupka koji se odnosi na privatna lica, u kom smislu predlažemo da se, u skladu sa članom 14. Jedinstvenih pravila propiše primjena odredaba Zakona o upravnom postupku („Službeni glasnik BiH“, 29/02, 12/04, 88/07, 93/09 i 41/13), kao lex generalis procesnog zakona, koji je po svojoj prirodi opšti procesni zakon, obzirom da sadrži odredbe o supsidijarnoj primjeni u smislu da u slučaju kada je zakonom propisan poseban postupak, u tom slučaju se postupa po odredbama tog zakona, s tim da se po odredbama Zakona o upravnom postupku postupa u svim pitanjima koja nisu uređena posebnim zakonom.

Predlažemo da se kroz cijeli tekst odredaba Nacrta zakona dosljedno primjene odredbe Jedinstvenih pravila koje se odnose na terminologiju, uzimajući u obzir da se u propisu koristi terminologija uz što je moguće manje odstupanja od značenja u svakodnevici, u odnosu na pravni i stručni smisao. Ovom prilikom ukazujemo na odredbu člana 25. Nacrta zakona i predlažemo da se ista precizira kako bi bila jasna,

određena i davala uputu podnosiocu pritužbe, koji postupak može pokrenuti radi zaštite svoga prava.

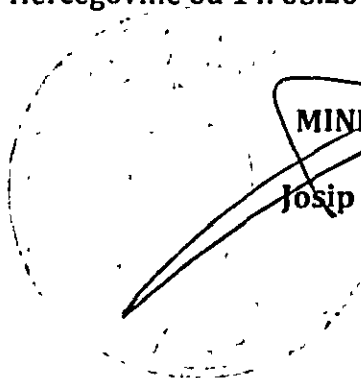
Ocjenom sadržine obrazloženja, utvrdili smo da isto sadrži sve potrebne elemente sukladno članku 60. Jedinstvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine, s tim da dio Obrazloženja koji se odnosi na opis konsultacija vođenih u procesu izrade propisa, ne sadrži podatke o primjeni Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa („Službeni glasnik BiH“, br.: 81/06 i 80/14), čija primjena je u postupku donošenja propisa obvezujuća, u kom smislu predlažemo da se izvrši dopuna obrazloženja.

Takođe predlažemo da se Obrazloženje dopuni i u skladu sa odredbama člana 105. stav (3) tačka c) Poslovnika Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, broj 79/14) i člana 95. Poslovnika Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine od 14. 05.2014. godine.

S poštovanjem,

Dostaviti:

- naslovu;
- a/a.



MINISTAR
Josip Grubeša



BOSNIA AND HERZEGOVINA
MINISTRY OF FINANCE
AND TREASURY

Broj: 05-02-2-9793-2/15

Sarajevo, 15.12.2015. godine

BOSNA I HERCEGOVINA
Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice

PREDMET: Mišljenje na nacrt Zakona o ombudsmenu za ljudska prava

Veza: akt broj: 07/2-02-936-15/2015 od 9.12.2015.godine

Vezano za Vaš dopis, broj naveden u vezi, a kojim se traži Mišljenje na nacrt Zakona o ombudsmenu za ljudska prava, sukladno odredbama članka 31. stavak (1) točka e) Poslovnika o radu Vijeća ministara Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, broj 22/03), dajemo

MIŠLJENJE

1. Aktom navedenim u vezi, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice Bosne i Hercegovine dostavilo je zahtjev za Mišljenje na nacrt Zakona o ombudsmenu za ljudska prava, kojim se uređuju načela djelovanja, sjedište, djelokrug Institucije ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine, imenovanje, mandat, imunitet, rukovođenje, organiziranje poslova, plaće, postupak ispitivanja pritužbi, suradnja sa drugim organima vlasti, postupanje po preporukama, suradnja sa civilnim društvom, promidžba, izvješćivanje, financiranje i druga pitanja u svezi rada Ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine.
2. Ministarstvo financija i trezora Bosne i Hercegovine razmotrilo je predmetni akt kao i obrazloženje dostavljeno u vezi, te konstatiralo da je u dijelu obrazloženja pod točkom V obrazloženje financijskih sredstava za provedbu Zakona o financijski učinci Zakona navedeno *da će sredstva za provedbu ovog Zakona biti planirana u Proračunu Institucije ombudsmana Bosne i Hercegovine sukladno sa sadašnjim okvirom, s tim što je predviđeno da se plaće ombudsmana usklade sa visinom plaća ministara u Vijeću ministara Bosne i Hercegovine tako što će doći do godišnjih ušteda koje mogu biti usmjerene na realiziranje aktivnosti koje su predviđene u svrhu uspostavljanja preventivnog mehanizma, te da je prema ranijoj procjeni optimalno predviđen iznos od 350.000,-KM godišnje. S obzirom na uštede i činjenicu da će biti korištena postojeća infrastruktura Institucije ombudsmana, potrebno je na godišnjoj razini osigurati manje sredstava tj.cca 150.000,-KM.*
3. Slijedom konstatiranog u točki 2. ovog mišljenja, Ministarstvo financija i trezora Bosne i Hercegovine ukazuje na sljedeće:
 - Člankom 38. nacrt Zakona, predviđeno je financiranje Institucije i u tom smislu predviđeno da se nacrt prijedloga godišnjeg proračuna Institucije dostavlja Povjerenstvu za financije Parlamenta Bosne i Hercegovine. U svezi sa predloženom odredbom, Ministarstvo financija i trezora Bosne i Hercegovine ukazuje na sljedeće:
 - 1) Nacrt Zakona o instituciji Ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine“, poglavlje VIII– Financiranje i plaće Ombudsmana (članak 39. važećeg zakona) a u svezi sa modelom predloženim od strane Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice Bosne i Hercegovine (članak 38.) Ministarstvo financija i trezora Bosne i Hercegovine ne može podržati, jer se na ovaj način Institucija ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine stavlja u istu razinu kao i Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine (članak 7. stavak (6) Zakona o financiranju institucija Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, br. 61/04, 49/09, 42/12, 87/12 i 32/13)). Naime, sukladno Aneksu 4. Ustava Bosne i Hercegovine, Bosna i Hercegovina je demokratska država, koja funkcioniра prema slovu zakona i sa slobodnim i demokratskim izborima Aneksom 4 Ustava BiH propisan je djelokrug i odnosi između

institucija Bosne i Hercegovine i entiteta, pa je shodno tome propisan i djelokrug institucija, koje su u sastavu Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, kao izvršne vlasti, nadležnosti i ovlaštenja Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, kao zakonodavne vlasti, te nadležnosti i ovlaštenja Predsjedništva i Ustavnog suda Bosne i Hercegovine.

- 2) Dakle, Ustavom Bosne i Hercegovine, su propisane nadležnosti i ovlaštenja izvršne vlasti (Vijeće ministara Bosne i Hercegovine i Predsjedništva Bosne i Hercegovine), zakonodavne vlasti (Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine) i sudbene vlasti (Ustavni sud Bosne i Hercegovine). Za druge institucije Bosne i Hercegovine, mjerodavnosti su propisane posebnim Zakonima, pa je tako Zakonom o ombudsmenima za ljudska prava propisano da institucija Ombudsmana razmatra predmete koji se odnose na slabo funkcioniranje ili povredu ljudskih prava i sloboda počinjene od bilo kojeg organa vlade i može (ali ne mora) provesti istragu i donijeti preporuku odgovarajuće pojedinačne i/ili opće mjere, tako da se čini nedovoljno jasnim (Obrazloženje ne sadržava bilo kakve argumente kojima se opravdava stav da se plaće Ombudsmana i osoblja (prema predloženom članku 40.) da se plaće Ombudsmana utvrđuju u visini plaće ministara u Vijeću ministara Bosne i Hercegovine. Šta više, Ombudsmeni, sukladno svojim ovlastima, se neće i ne mogu mješati u sudbenu vlasti, već samo mogu pred nadležnim sudovima pokretati postupke, ukoliko smatra da je podnosiocu prijave povrijeđeno ljudsko pravo zagarantovano Ustavom i Europskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda sloboda. Dakle iz svega jasno proizilazi da institucija Ombudsmana, nije organ vlasti BiH, nego je organ, koji po podnesenim prijava u cilju zaštite ljudskih prava daje preporuke, koje nemaju obavezujući karakter, organima vlasti ili pokreće postupke kao punomoćnik pred sudovima BiH.
- 3) Iz svega se jasno može zaključiti da je institucija Ombudsmana, neovisna vladina organizacija/institucija, koja štiti ljudska prava i osnovne slobode građana Bosne i Hercegovine, kao što to čine Agenti pred Evropskim sudom za ljudska prava kada štite interese BiH, kao i Pravobranitelji. Kako se se ne radi o instituciji koja ima javna ovlaštenja, nego o vladinoj instituciji koja je garant da će organi vlasti poštivati ljudska prava i fundamentalne slobode, ne stoje razlozi da se tretira kao poseban neovisan organ vlasti jer njene odluke nemaju obavezujući karakter, kao što to imaju odluke Vijeća ministara ili sudova ili Zakona koje donosi Parlamentarna skupština.
- 4) Sva procedura oko osiguranja sredstava u Proračunu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine regulirana je Zakonom o financiranju institucija Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, br. 61/04, 49/09, 42/12, 87/12 i 32/13) i tu je nedvojbeno jasna procedura. Naime, procedura financiranja institucija Bosne i Hercegovine (u koje spada i Institucije Ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine) predstavlja okvir za osiguranje sredstava za neometano funkcioniranje svih institucija u Bosni i Hercegovini, te se upravo kroz ove procedure i razine razmatranja Proračuna institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine, počev od prijedloga Nacrta proračuna (članak 7. stavak (3) Zakona o financiranju institucija Bosne i Hercegovine gdje je Vijeće ministara Bosne i Hercegovine mjerodavno da donese konačnu Odluku u slučaju nepostizanja sporazuma o dodjeli sredstava između proračunskih korisnika i Ministarstva financija i trezora Bosne i Hercegovine), preko usvojenog Nacrta Proračuna institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine koji se upućuje Predsjedništvu Bosne i Hercegovine koji je formalni predlagatelj Proračuna institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine osigurava jednakost i neovisnost institucija.
- 5) Budući da se konačni iznosi proračuna institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine za sve institucije utvrđuju kroz parlamentarnu proceduru usvajanja Zakona o proračunu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza za

svaku fiskalnu godinu, članovi Povjerenstva (koje je nacrtom zakona nominirano da razmatra proračun Institucije) mogu sukladno svojim mandatima, a temeljem odluka koje budu donesene na sjednici Povjerenstva, u okviru rasprave o prijedlogu Proračuna institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obveza Bosne i Hercegovine na oba doma Parlamentarne skupštine intervenirati i na predloženi proračun institucije Ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine.

- 6) Shodno svemu navedenom, važeće odredbe Zakona o ombudsmanu za ljudska prava Bosne i Hercegovine, u svezi novisnosti Institucije predstavljaju dostatan temelj za funkcioniranje Institucije, tako da opisana sugestija oko mogućnosti interveniranja na odobravanje sredstava u Zakonu kroz parlamentarnu proceduru stoji na dispoziciji zastupnicima odnosno delegatima kako na ovaj tako i na svaki Zakon odnosno akt koji je predmetom rasprave Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, zbog čega Ministarstvo financija i trezora Bosne i Hercegovine smatra da je interveniranje u dijelu koji se odnosi na financiranje Institucije suvišno, jer je navedena procedura dovoljan okvir za osiguranje proračunskih sredstava za neovistan rad kao ove tako i Institucije Ombudsmana, jer su iste i koncipirane tako da svaki proračunski korisnik bude neovistan u svome radu kad su financijska sredstva u pitanju.
- Člankom 40. nacrtu Zakona utvrđuje se plaća Ombudsmana i precizira da je plaća ombudsmena u visini plaće ministara Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, dok se plaće pomoćnika ombudsmena i plaće ostalih uposlenih u Instituciji ombudsmena utvrđuju u visini plaća državnih službenika i namještenika uposlenih u institucijama Bosne i Hercegovine. U svezi sa predloženom zakonskom odredbom ukazujemo na sljedeće:
- 1) Odredbama Zakona o plaćama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", br. 50/08, 35/09, 75/09, 32/12, 42/12, 50/12, 32/13 i 87/13), uređuju se plaće i naknade zaposlenika, imenovanih i izabranih osoba u institucijama Bosne i Hercegovine, koje se financiraju iz proračuna institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obveza Bosne i Hercegovine, izuzev plaća i naknada sudaca, tužitelja i određenih kategorija stručnog osoblja u pravosudnim institucijama koje se uređuju posebnim zakonom.
 - 2) Člankom 21. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine već je utvrđena i precizirana visina plaće Ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, zbog čega cijenimo bespotrebinim utvrđivanje visine plaće Zakonom o ombudsmenu za ljudska prava. Naime, člankom 1. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine utvrđen je predmet zakona i kao takav, isti se tumači kao *lex specialis* za oblast plaća, zbog čega *smatramo da je članak 40. nacrtu Zakona o ombudsmenu za ljudska prava suvišan i da ga treba izbrisati iz predmetnog teksta Zakona.*
4. Polazeći od svega konstatiranog u toč. 2. i 3. ovog Mišljenja, izvješćujemo predlagatelja da Ministarstvo financija i trezora Bosne i Hercegovine ne može podržati nacrt Zakona o ombudsmenu za ljudska prava u dijelu koji se odnosi na financiranje institucije uključujući plaće ombudsmena, pa s tim u vezi upućuje Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice Bosne i Hercegovine da prije dostavljanja Vijeću ministara Bosne i Hercegovine predmetni tekst korigira i isključi navedene odredbe.

S poštovanjem,

DOSTAVITI:

- naslovu
- Sektoru za proračun institucija Bosne i Hercegovine
- a/a





Broj: 01-02-1-872/15
Sarajevo, 14.12.2015. godine
(AB)

BOSNA I HERCEGOVINA

Ured za zakonodavstvo	Ured za zakonodavstvo	Ured za zakonodavstvo
02-1	463-5/15	

BOSNA I HERCEGOVINA
MINISTARSTVO ZA LJUDSKA PRAVA
I IZBJEGLICE
SARAJEVO

**PREDMET: Mišljenje na Nacrt Zakona o ombudsmenu za ljudska prava
Bosne i Hercegovine**

Ured za zakonodavstvo Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, razmotrivši Nacrt Zakona o ombudsmenu za ljudska prava Bosne i Hercegovine, te na osnovu člana 25. stav 1. Zakona o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", br. 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07, 94/07 i 24/08), daje

MIŠLJENJE

Ustavni osnov za donošenje Zakona o ombudsmenu za ljudska prava Bosne i Hercegovine sadržan je u članu IV 4. a) Ustava Bosne i Hercegovine, prema kojem je Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine nadležna za donošenje zakona koji su potrebni za provođenje odluka Predsjedništva Bosne i Hercegovine ili za vršenje funkcija po ovom Ustavu.

Predmetnim Zakonom uređuju se načela djelovanja, sjedište, nadležnost Institucije ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, imenovanje, mandat, imunitet, rukovođenje, organizacija poslova, plaće, postupak ispitivanja pritužbi, saradnja sa drugim organima vlasti, postupanje po preporukama, saradnja sa civilnim društvom, promocija, izvještavanje, formiranje i druga pitanja vezana za rad Ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine.

Kako se navodi u razlozima za donošenje zakona, u skladu sa preporukama UN komiteta koje su u međuvremenu upućene državi članici, a koje ukazuju na potrebu jačanja napora reorganizaciji i jačanju Instituciji na reorganizaciji i jačanju Institucije ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, odnosno zahtjevaju usklađivanje Zakona o ombudsmenu za ljudska prava Bosne i Hercegovine sa Pariškim principima i preporukama Vijeća Evrope.

U pogledu predloženog Nacrta Zakona o ombudsmenu za ljudska prava Bosne i Hercegovine, Ured za zakonodavstvo daje slijedeće sugestije:

- u članu 10. stav (2) – kod označavanja stava, broj "3" u zagradi, zamijeniti brojem "2",

- u članu 12. stav (1) tačka g) – detaljnije precizirati slučajeve narušavanja: “ugleda i etike”,
- član 38. – potrebno je preispitati s aspekta predloženih rješenja,
- preispitati član 40., a u stavu (2) detaljnije precizirati predložena rješenja, odnosno na koje državne službenike se u konkretnom slučaju misli,
- član 42. kojim se propisuje prestanak važenja, potrebno je promuldisati, tako da glasi:

“Član 42.

(Prestanak važenja)

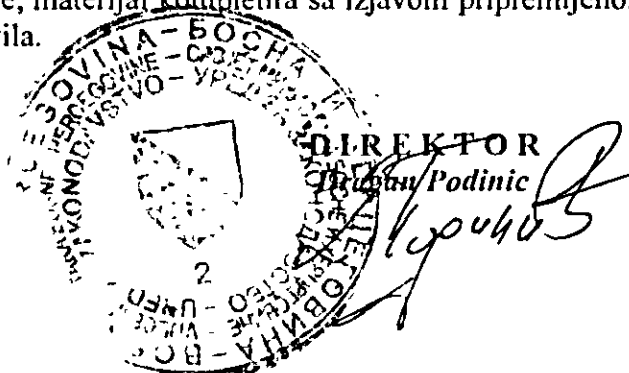
Stupanjem na snagu ovog zakona prestaje da važi Zakon o ombudsmenu Bosne i Hercegovine (“Službeni glasnik BiH”, br. 19/02, 35/04 i 32/06).”,

- kroz cijeli tekst Nacrta Zakona, kod pozivanja na pojedine propise, potrebno je u skladu sa članom 39. Jedinstvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, br. 11/05, 58/14 i 60/14), označiti u zagradi, pod navodnicima, naziv, broj i godinu objave službenog glasila u kojem je objavljen propis na koji se poziva sa svim izmjenama i dopunama – (član 6. stav (2), član 10. stav (3), član 19., član 38.),
- kroz cijeli tekst Nacrta Zakona, skraćenicu “BiH” pisati punim nazivom u odgovarajućem padežu,
- dodati novi član kojim će propisati postupak donošenja Pravilnika u unutrašnjoj organizaciji.

Takode, Ured za zakonodavstvo sugerše, da je u Obrazloženju, u dijelu koji se odnosi na Pravni osnov za donošenje zakona, potrebno dopuniti i uskladiti sa gore navedenim pravnim osnovom.

U Obrazloženju se navodi, da je Nacrt Zakona proslijeđen Zajedničkoj komisiji za ljudska prava Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, da je dostavljen i na razmatranje vladama entiteta i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, Ministarstvu pravde Bosne i Hercegovine, Direkciji za evropske integracije i Ministarstvu finansija i trezora Bosne i Hercegovine, te je prije upućivanja Vijeću ministara Bosne i Hercegovine u dalju proceduru, materijal potrebno kompletirati sa eventualnim sugestijama i primjedbama navedenih organa.

Istovremeno, Ured za zakonodavstvo ukazuje na potrebu, da se shodno Pravilima za konsultacije u izradi pravnih propisa („Službeni glasnik BiH“, broj 81/06), prilikom upućivanja prema Vijeću ministara Bosne i Hercegovine, materijal kompletira sa izjavom pripremljenom u skladu sa odredbama člana 24. citiranih pravila.





Broj: 03/A-06-2-ŽP-1703-5/15

Sarajevo: 22. decembar 2015. godine

BOSNA I HERCEGOVINA

MINISTARSTVO ZA LJUDSKA PRAVA I IZBJEGLICE

Trg BiH 1

Sarajevo



BOSNA I HERCEGOVINA

MINISTARSTVO ZA LJUDSKA PRAVA I IZBJEGLICE BiH

PRIMLJENO		7.12.2015.	
Organizaciona jedinica	Broj prijema		
07-02-1936-7191			

primljeno 23.12.15 24.12.15

Predmet: Mišljenje o usklađenosti Nacrta zakona o ombudsmenu za ljudska prava Bosne i Hercegovine sa *acquis*-em

Veza: Vaš akt broj: 07/2-02-936-17/14 od 17. decembra 2015. godine

Na osnovu člana 18. Zakona o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine («Službeni glasnik BiH», broj 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09, 103/09, 87/12 i 6/13), člana 6. Odluke o Direkciji za evropske integracije («Službeni glasnik BiH», broj 41/03) i Odluke o instrumentima za usklađivanje zakonodavstva BiH sa pravnom tekovinom Evropske unije («Službeni glasnik BiH», broj 23/11), Direkcija za evropske integracije daje sljedeće:

MIŠLJENJE

Nacrtom zakona o ombudsmenu za ljudska prava Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Nacrt zakona) uređuju se načela djelovanja, sjedište, nadležnosti, imenovanje, mandat, imunitet, rukovođenje, organizacija poslova, plate, postupak ispitivanja pritužbi, saradnja sa drugim organima vlasti, postupanje po preporukama, saradnja sa civilnim društvom, promocija, izvještavanje, finansiranje i druga pitanja vezana za rad Institucije ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Institucija ombudsmena).

Direkcija za evropske integracije konstatuje da je obrađivač uz ponovno dostavljeni Nacrt zakona na mišljenje, dostavio uredno popunjene instrumente za usklađivanje u skladu sa članom 2. stav (3) Odluke o instrumentima za usklađivanje zakonodavstva BiH sa pravnom tekovinom Evropske unije.

U Izjavi o usklađenosti se navodi da je Nacrt zakona usklađivan sa:

- ✓ Direktivom Vijeća 2000/43/EZ od 29. juna 2000. o provedbi načela jednakog postupanja prema osobama bez obzira na njihovo raso ili etničko porijeklo;
- ✓ Direktivom Vijeća 2004/113/EZ od 13. decembra 2004. o provedbi načela jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pristupu i nabavi robe, odnosno pružanju usluga;

- ✓ Direktivom 2006/54/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća od 5. jula 2006. o provedbi načela jednakih mogućnosti i jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pitanjima zapošljavanja i rada (preinaka).

Osnovni cilj izrade Nacrta zakona je usklađivanje odredbi sa Pariskim principima i preporukama Vijeća Evrope. U mišljenju Venecijanske komisije, odnosno mišljenju Međunarodnog koordinacijskog vijeća državnih institucija za ljudska prava, ukazuje se na potrebu povećanja napora na reorganizaciji i jačanju Institucije ombudsmena, na način da Bosna i Hercegovina:

- ✓ Primjeni otvoren proces sa više konsultacija za izbor i imenovanje ombudsmena, uz garantovanje nezavisnosti u skladu s Pariskim principima;
- ✓ Osigura adekvatne materijalne i ljudske resurse;
- ✓ Razvije kapacitete Institucije ombudsmena;
- ✓ Osigura da Institucija ombudsmena ima finansijsku nezavisnost, što uključuje adekvatne finansijske i ljudske resurse u odnosu na dodatne zadatke koje treba da dobije.

Osim toga, u Strategiji proširenja EU COM(2015) 611 final, u kojoj se daju jasne smjernice i utvrđuje okvir i instrumenti za podršku zemljama kako bi riješile suštinska pitanja i ispunile zahtjeve procesa pristupanja, ističe se neophodnost osiguranja nezavisnosti i djelotvornosti ključnih tijela kao što su Institucija ombudsmena i državne revizorske institucije, a njihove preporuke se moraju na odgovarajući način sprovoditi.

Takođe, u Izvještaju za Bosnu i Hercegovinu za 2015. godinu ističe se da Kancelariju ombudsmena i dalje ugrožava nedostatak finansijskih i ljudskih resursa, da još uvijek nije usvojen zakon o reformi Ombudsmena te da je u decembru istekao mandat za tri ombudsmena.

Nakon izvršene analize, Direkcija za evropske integracije konstatuje:

- ✓ U međuvremenu je već izvršeno imenovanje novih ombudsmena sa mandatom do 2021. godine, a donošenjem Zakona o ombudsmenu za ljudska prava Bosne i Hercegovine ispunio bi se još jedan važan zahtjev u procesu pristupanja Bosne i Hercegovine Evropskoj uniji;
- ✓ Nacrtom zakona je vršeno usklađivanje sa članom 10, 12, 13. i 14. Direktive Vijeća 2000/43/EZ, članom 20, 22, 23. i 30. Direktive 2006/54/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća i članom 11, 12, 13. i 15. Direktive vijeća 2004/113/EZ. Naime, većina odredbi pomenutih direktiva je predmet regulisanja Zakona o zabrani diskriminacije, Zakona o ravnopravnosti spolova kao i pravnih propisa nižih nivoa vlasti u BiH, a obrađivač je, u domenu i obimu predmeta regulisanja Nacrta zakona, vršio usklađivanje sa odredbama predmetnih direktiva koje su relevantne za funkcionisanje Institucije ombudsmena.

Stoga, Nacrt zakona je djelimično usklađen sa odredbama Direktive Vijeća 2000/43/EZ, Direktive 2006/54/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća te Direktive vijeća 2004/113/EZ.

Direkcija za evropske integracije vam stoji na raspolaganju, u okviru svojih nadležnosti, u domenu usklađivanja budućeg zakonodavstva sa odredbama *acquis*-a.

S poštovanjem,

Prilog:

- ovjerena Izjava o usklađenosti

DIREKTOR
Edin Dilberović



IZJAVA O USKLADENOSTI

1. Obradivač odnosno predlagač nacrt/prijedloga propisa		Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice Bosne i Hercegovine
2. Naziv nacrt/prijedloga propisa		Nacrt zakona o ombudsmenu za ljudska prava Bosne i Hercegovine <i>Draft Law on Human Rights Ombudsman of Bosnia and Herzegovina</i>
3. Usklađenost nacrt/prijedloga propisa s odredbama Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju		
3.1.	Odredba Sporazuma	Glava I, Opći principi, član 2. i član 5 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane i Bosne i Hercegovine, s druge strane („Službeni glasnik BiH – međunarodni ugovori“, broj 10/08)
3.2.	Prijelazni rok za usklađivanje	Do kraja prelaznog perioda iz člana 8. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju - 6 godina od stupanja na snagu Sporazuma.
3.3.	Ocjena ispunjenosti obaveze iz navedene odredbe Sporazuma	Djelimično ispunjava
3.4.	Razlozi za djelimično ispunjavanje odnosno neispunjavanje obaveze iz navedene odredbe Sporazuma	Pojedine obaveze su predmet regulisanja drugih propisa na državnom i/ili nižim nivoima vlasti.
4. Step en usklađenosti nacrt/prijedloga propisa s <i>acquis</i> -em EU		
4.1.	Primarni izvori prava EU	Ugovor o funkcioniranju Europske Unije (prečišćeni tekst 2012.), (OJ C 326, 26. 10. 2012.); Drugi dio, Suzbijanje diskriminacije i građanstvo Unije Djelimično usklađeno
4.2.	Sekundarni izvori prava EU	1. DIREKTIVA VIJEĆA 2000/43/EZ od 29. lipnja 2000. o provedbi načela jednakog postupanja prema osobama bez obzira na njihovo rasno ili etničko podrijetlo (OJ L 180, 19.07.2000) <i>COUNCIL DIRECTIVE 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin (OJ L 180, 19.07.2000)</i> 2. DIREKTIVA VIJEĆA 2004/113/EZ od 13. prosinca 2004. o provedbi načela jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pristupu i nabavi robe, odnosno pružanju usluga (OJ L 373, 21.12.2004) <i>COUNCIL DIRECTIVE 2004/113/EC of 13 December 2004 implementing the principle of equal treatment between men and women in the access to and supply of goods and services (OJ L 373, 21.12.2004)</i> 3. DIREKTIVA 2006/54/EZ EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA od 5. srpnja 2006. o provedbi načela jednakih mogućnosti i jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pitanjima zapošljavanja i rada (preinaka) (OJ L 204, 26.07.2006) <i>DIRECTIVE 2006/54/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 5 July 2006 on the implementation of the principle of equal opportunities</i>

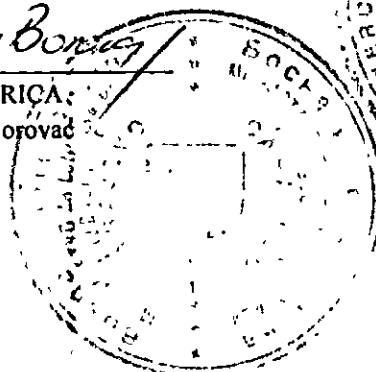
		and equal treatment of men and women in matters of employment and occupation (recast) (OJ L 204, 26 07.2006)
		Djelimično usklađeno
4.3.	Ostali izvori prava EU	
4.4.	Razlozi za djelimičnu usklađenost ili neusklađenost	Samo jedan dio odredbi se odnosi na materiju koju reguliše ovaj zakon, dok su preostale predmet regulisanja drugih propisa na državnom i/ili nižim nivoima vlasti.
4.5.	Rok za potpuno usklađivanje	U odgovarajućoj fazi pristupanja Evropskoj uniji, a najkasnije danom ulaska BiH u Evropsku uniju.
5.	Da li je osiguran prijevod pravnih izvora na jezike u službenoj upotrebi u Bosni i Hercegovini	Da
6.	Da li je nacrt/prijedlog propisa preveden na jedan od službenih jezika EU	Ne
7.	Učešće domaćih i stranih konsultanata/eksperata i njihovo mišljenje	Ne

MINISTARSTVO ZA LJUDSKA PRAVA I
IZBJEGLICE BOSNE I HERCEGOVINE

Semiha Borovac

MINISTRIČA:
Semiha Borovac

19.12.2015.



DIREKCIJA ZA EVROPSKE INTEGRACIJE
POMOĆNIK DIREKTORA

Amel Azidović

Amel Azidović

22.12.2015.

03-CG-2-1703-4/15

