



Strazbur, 11 oktobar 2004

Mišljenje broj 264 / 2003

CDL-AD(2004)031
Or.Engl.

EVROPSKA KOMISIJA ZA DEMOKRACIJU PUTEM PRAVA
(VENECIJANSKA KOMISIJA)

MIŠLJENJE

**O PRIJEDLOGU ZAKONA O IZMJENAMA ZAKONA
O OMBUDSMENU ZA LJUDSKA PRAVA
BOSNE I HERCEGOVINE**

**usvojeno od strane Venecijanske komisije
na 60-oj općoj sjednici
(Venecija, 8-9 oktobar 2004)**

**na osnovu komentara
g. Kaarlo TUORI (član, Finska)
g. Dimitris CHRISTOPOULOS (ekspert, Grčka)**

I. Uvod

1. *Novembra 2003.g. g. Dragan Čović, predsjedavajući Predsjedništva Bosne i Hercegovine, zatražio je pomoć Venecijanske komisije vezano za reformu institucija ombudsmena u Bosni i Hercegovini.*

2. *Radna grupa, sačinjena od predstavnika Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice, troje ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, troje ombudsmena Federacije Bosne i Hercegovine, dvaju ombudsmena Republike Srpske i predstavnika Ministarstava pravde BiH i entiteta, osnovana je početkom 2004. g. od strane Vijeća ministara BiH, sa ciljem pripreme reforme.*

3. *Venecijanska komisija odredila je kao izvjestioce g. Kaarlo Tuori-a, člana, i g. Dimitris Christopoulos-a, iz ureda ombudsmena Grčke.*

4. *Venecijanska komisija organizovala je radni sastanak sa predstavnicima radne grupe sa ciljem da se identifikuju i usvoje glavni ciljevi i redoslijed reforme. Na ovom sastanku, koji je održan 19-og aprila 2004. g. u Vijeću Evrope u Strazburu, donesen je određen broj zaključaka (CDL (2004) 028rev). Ovi zaključci odnose se kako na principe na kojima se reforma treba temeljiti, tako i na postupak i vremenski okvir koji treba slijediti.*

5. *Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice pripremilo je i 13-og maja 2004. g. podnijelo Venecijanskoj komisiji preliminarni nacrt Osnova plana za restrukturiranje institucija ombudsmena u Bosni i Hercegovini. U pismu od 24-og maja 2004. g, komentari izvjestilaca na ovaj plan izneseni su pomoćniku ministra za ljudska prava i izbjeglice, g. Nagradiću.*

6. *Nakon toga, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice je sačinilo prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o ombudsmenu za ljudska prava Bosne i Hercegovine (CDL (2004) 063, "prijedlog Zakona"). 30-og juna 2004. g, ministar za ljudska prava i izbjeglice, g. Kebo, zatražio je mišljenje Venecijanske komisije o ovom prijedlogu.*

7. *Predmetno mišljenje Komisija je usvojila na svojoj 60-oj općoj sjednici (8-9 oktobra 2004, Venecija).*

II. Opće primjedbe

8. *Zaključci usvojeni na kraju sastanka 19-og aprila 2004. g. ("aprilski zaključci") postavili su okvir u kojem se reforma treba sprovesti.*

9. *Aprilskim zaključcima prihvaćena je potreba "restrukturiranja" institucija ombudsmena u Bosni i Hercegovini u razumnom roku, uz neprekinuto osiguranje sadašnjeg nivoa zaštite ljudskih prava. Istim je predviđeno da će se broj ombudsmena postupno smanjiti sa 9 na 3, te sa 3 na jednog, kroz prelazni period tokom kojeg će tri institucije koegzistirati, svaka sa po jednim ombudsmenom i dva zamjenika. Dalje, princip*

multietničnosti će se održati u konačnom obliku institucije putem postavljanja zamjenika ombudsmena, koji će rotirati na mjestu ombudsmena.

10. Prijedlog zakona također treba analizirati u svjetlu Preporuke 1615 (2003) Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope o instituciji ombudsmena, koja navodi određene karakteristike suštinske za efektivan rad svake institucije ombudsmena.

11. Uopšteno, Venecijanska komisija pozdravlja prijedlog Zakona, koji uzima u obzir aprilske zaključke, te uključuje i neke pozitivne dodatne izmjene (izloženo niže). Također, Komisija primjećuje da postoji potreba za radnim planom koji će rješavati praktične i tehničke aspekte pripreme sjedinjenja. Slijedi detaljniji komentar prijedloga Zakona.

III. Posebna analiza prijedloga Zakona

12. Član 3 jasno predviđa osnivanje jedinstvene institucije ombudsmena, koju čine ombudsmen i dva zamjenika, kao što je predviđeno aprilskim zaključcima. Član 3 stav 2 koji predviđa ad hoc komisiju za imenovanje ombudsmena i dva zamjenika, otvoren konkurs za ova imenovanja i javni postupak treba posebno pozdraviti. Uzimajući u obzir član 3 stav 3 koji predviđa da će biti više kandidata nego namještenja, postupak imenovanja je transparentan (u skladu sa Preporukom 1615 (2003) Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope) i omogućava stvarno biranje.

13. U vezi izbora, bilo bi neophodno pojasniti da će Parlamentarna skupština istovremeno izabrati tri osobe, svaku na period službe od šest godina, od toga dvije godine kao ombudsmen i četiri godine kao zamjenik, te će također odlučiti o rasporedu njihovog služenja na mjestu ombudsmena i zamjenika ombudsmena. Osim u slučaju da mjesto bude upražnjeno iz drugih razloga sem isteka mandata, postupak imenovanja se odvija u skladu sa članom 8 (1) Zakona svakih šest, a *ne* svake dvije godine. Član 12 stav 3 Zakona (prema izmjeni članom 7 prijedloga Zakona) stoga izgleda nepotreban.

14. Član 3 stav 5 predviđa “ombudsmen i zamjenici ombudsmena biraju se iz reda tri konstitutivna naroda (bošnjačkog, srpskog i hrvatskog)”. Ova odredba ide za time da osigura multietničnost institucije ombudsmena. Međutim, treba primijetiti da će, ovako formulisana, ova odredba isključiti mogućnost da osoba bilo koje druge nacionalnosti bude imenovana na mjesto ombudsmena. Dok je najvjerovatnije da će mjesta popuniti osobe bošnjačke, srpske i hrvatske nacionalnosti, osobe iz kategorije “ostalih” nacionalnosti ne trebaju neminovno biti isključene iz izbora za ombudsmena ili zamjenika ombudsmena. Stoga bi bilo za savjetovati izmjenu člana 3 stav 5 tako da glasi: “*Ombudsmen i dva zamjenika biraju se iz reda državljana Bosne i Hercegovine na period*”

15. U članu 4, termin “izbor” u vezi ombudsmena i zamjenika ombudsmena treba brisati, jer su isti imenovani, a ne izabrani (izborima). Rokovi predviđeni ovim članom djeluju kratki.

16. Član 10 Zakona predviđa da će plaća ombudsmena biti jednaka plaći sudije Ustavnog suda BiH, a da će plaća zamjenika biti jednaka plaći ombudsmena umanjenoj za 10%. Uporedna analiza statusa i položaja institucija ombudsmena, te odgovarajućih platnih nivoa, pokazuje raznolikost rješenja u zemljama članicama Vijeća Evrope (vidi mišljenje Venecijanske komisije o statusu i položaju Institucije ombudsmena Federacije Bosne i Hercegovine (CDL-AD(2002)8)). Međutim, ono što je bitno je da se ombudsmenu da odgovarajuće visok položaj, jer je to jedan od ključnih elemenata koji garantuju nezavisnost ombudsmena prema političkim utjecajima i omogućuje instituciji da djeluje efektivno i efikasno. Izjednačavanje plaće ombudsmena sa plaćom sudije ustavnog suda zadovoljava ovaj kriterij i sasvim je u skladu sa evropskim standardima u ovom području. Međutim, plaće osoblja ombudsmena trebaju biti određene u skladu sa primjenjivim zakonom.

17. U članu 10.5 Zakona, potrebno je pojasniti da se riječ “zamjenik” odnosi na sadašnje zamjenike, a ne na dva zamjenika ombudsmena (vidi pod 21 ispod).¹

18. Drugi stav novog člana 12.a ustanovljenog članom 8 prijedloga Zakona treba izmijeniti tako da glasi: “mogu sprovesti individualne istrage”, što je formulacija člana 8.2 sadašnjeg Zakona o ombudsmenu za ljudska prava Bosne i Hercegovine (CDL (2000) 110, “sadašnji Zakon”), kako bi se omogućilo da ombudsmen i zamjenici ombudsmena zajedno istražuju po potrebi. Formulacija “konsultuju se” treba biti brisana jer je već unesena u treći stav novog člana 12.b.

19. Drugi stav novog člana 12.a odnosi se na dvije bitne, ali različite stvari, pa je za savjetovati da se iste razdvoje u dva odvojena stava.

20. Treći stav novog člana 12.a nameće važnu obavezu ombudsmenu da uzme u obzir pismeno mišljenje zamjenika ombudsmena, ali u trenutnoj formulaciji može se pokazati nefleksibilnim. Ovaj stav obavezuje zamjenika ombudsmena da podnese pismeno mišljenje na zahtjev ombudsmena, iako može biti slučajeva gdje to ovi ne žele. Isto tako, nametnuti su prilično nefleksibilni rokovi, a također može lako biti slučajeva gdje je 8 dana čekanja na pismeno mišljenje previše. Stoga se savjetuje da se odredba izmijeni tako da glasi:

“Ombudsmen donosi svoje preporuke, odluke i izvještaje samostalno, omogućivši svojim zamjenicima da podnesu pismeno mišljenje u odgovarajućem roku. Ombudsmen će uzeti u obzir ova mišljenja.”

21. Različitu prirodu današnjih zamjenika ombudsmena i onih u budućnosti treba podvući. Trenutno, zamjenici ombudsmena su postavljeni od strane ombudsmena i u sastavu su osoblja ombudsmena. Po prijedlogu Zakona, njih će imenovati Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine sa ciljem služenja dva roka kao zamjenik ombudsmena i jednom kao ombudsmen.

¹ Prevod prijedloga Zakona u članu 10.5 sadrži riječ zamjenik.

22. Ne sporeći gornje, ombudsmen i zamjenici neće zajednički obavljati svoje dužnosti. U svakom dvogodišnjem periodu, bit će jedan ombudsmen i dva zamjenika ombudsmena. Uloga zamjenika biće da podržava i pomaže ombudsmena u obavljanju njegovih/njenih dužnosti. Prijedlog Zakona ovo ne naglašava dovoljno jasno. Stoga se savjetuje da član 10, koji mijenja član 15 sadašnjeg Zakona, sadrži prvi stav koji reguliše dužnosti ombudsmena i zamjenika ombudsmena. Novi član 15.1 sadašnjeg Zakona bi mogao glasiti:

“Ombudsmen je sveukupno odgovoran za instituciju i njeno funkcionisanje. Zamjenik ombudsmena pomaže ombudsmenu u ispunjavanju ove dužnosti.”

23. Odgovornost za zaštitu ljudskih prava i budući oblik institucije ombudsmena spada u djelokrug Bosne i Hercegovine prema članu iii.5(a) Ustava Bosne i Hercegovine:

“Bosna i Hercegovina će preuzeti odgovornost za neka druga pitanja koja su dogovorena od strane entiteta; koja su predviđena aneksima 5-8 Opšteg okvirnog sporazuma; ili su neophodna da se očuva suverenost, teritorijalni integritet, politička neovisnost i međunarodni karakter Bosne i Hercegovine, u skladu sa podjelom odgovornosti između institucija Bosne i Hercegovine. Dodatne institucije mogu biti uspostavljene ako je neophodno za ispunjenje takvih odgovornosti.”

24. Ombudsmen za ljudska prava, kako je bilo predviđeno Aneksom 6 Općeg okvirnog sporazuma (poglavlje 2, dio B), stoga izričito spada unutar odgovornosti Bosne i Hercegovine. Ne spada u “neka druga pitanja koja su dogovorena od strane entiteta”. Entitetski ustavi ne mogu nadjačati Ustav Bosne i Hercegovine u ovoj stvari i mogu svojim parlamentima jedino dati ovlasti koje nisu rezervirane za Bosnu i Hercegovinu.

25. Svakako, na entitetima je da donesu propise neophodne kako bi se usaglasili sa odredbama prijedloga Zakona. Prijedlog Zakona trebao bi ustanoviti datum, na primjer 1 januar 2006. g, za početak rada jedinstvene institucije ombudsmena. Prijedlog Zakona bi mogao obavezati entitete, sa rokom od 90 dana počev od stupanja zakona na snagu, da donesu svoje propise (što u slučaju Federacije uključuje izmjenu Ustava) kako bi se usaglasili sa prelaznim i završnim odredbama prijedloga Zakona, te se omogućio prestanak rada entitetskih ombudsmena na dan otpočinjanja rada jedinstvene institucije ombudsmena. Do donošenja takvih propisa, entitetski ombudsmeni bi nastavili sa radom kao do sada.

26. Moglo bi se savjetovati da se odredi vremenski okvir u članu 19.2, od šest mjeseci, kako bi se osiguralo da se pripreme obave na vrijeme. Član 19.2 se može izmijeniti kako slijedi:

“Ombudsmen BiH i entitetski ombudsmeni će saradivati na redovnoj osnovi toliko dugo koliko potonji postoje, a saradnja će uključivati pripremu u roku od šest mjeseci koordiniranog plana rada, razmjenu iskustava, usklađivanje prakse i sačinjavanje početnog okvira za buduće funkcionisanje Institucije ombudsmena BiH.”

27. Član 34 sadašnjeg Zakona treba izmijeniti da uključi obavezu podnošenja izvještavanja zakonodavnom tijelu Federacije Bosne i Hercegovine i Narodnoj skupštini Republike Srpske.

IV. Zaključci

28. Venecijanska komisija pozdravlja prijedlog Zakona, koji uzima u obzir ranije usvojeni okvir reforme. Dodatno, prijedlog Zakona predlaže neka poboljšanja sadašnjeg Zakona, kao što je postupak imenovanja ombudsmena i zamjenika ombudsmena.

29. Venecijanska komisija smatra da u prijedlogu Zakona treba pojasniti da će Parlamentarna skupština istovremeno imenovati tri osobe, svaku na po šest godina, koje će služiti dvije godine kao ombudsmen i četiri godine kao zamjenik ombudsmena, te će također odlučiti o njihovom redoslijedu rotacije na mjestima ombudsmena i zamjenika ombudsmena. Odredbu prijedloga Zakona koja govori da će se ombudsman i dva zamjenika birati iz reda "tri konstitutivna naroda (bošnjačkog, srpskog i hrvatskog)" treba izmijeniti kako bi se osiguralo da osobama iz kategorije "ostalih" ne bude onemogućeno da budu postavljeni za ombudsmena ili zamjenika ombudsmena.

30. Venecijanska komisija nalazi da izjednačavanje plaće ombudsmena i zamjenika ombudsmena sa sudijama Ustavnog suda BiH određuje plaće na odgovarajuće visokom nivou da osigura ombudsmenovu neovisnost, te je u skladu evropskim standardima u ovoj oblasti. Plaće osoblja treba međutim regulisati u skladu sa pozitivnim propisima.

31. Odredbe prijedloga Zakona u vezi obaveze ombudsmena da se konsultuje sa svojim zamjenicima trebaju biti fleksibilnije.

32. Uloge i dužnosti ombudsmena i zamjenika ombudsmena treba precizirati, imajući u punom vidu različit koncept zamjenika ombudsmena danas i dvaju zamjenika ombudsmena predviđenih prijedlogom Zakona.

33. Iako prema Ustavu odgovornost za zaštitu ljudskih prava i budući izgled institucije ombudsmena leži unutar nadležnosti Bosne i Hercegovine, entiteti za sebe moraju donijeti propise kako bi se usaglasili sa odredbama prijedloga Zakona. Datum otpočinjanja rada jedinstvene institucije ombudsmena treba biti naveden u prijedlogu Zakona.

34. Vremenski okvir treba unijeti u član 19.2, tj. šest mjeseci, kako bi se osiguralo da se pripreme obave na vrijeme.

35. Novi jedinstveni ombudsman treba imati obavezu da podnosi izvještaj, pored državnog parlamenta, i zakonodavnom tijelu Federacije Bosne i Hercegovine i Narodnoj skupštini Republike Srpske.