

Amra Ohranović*

Pozicija ombudsmena u upravnom postupku i postupcima pred sudovima BiH, obim i vrsta ovlaštenja i mogućnosti koje mogu koristiti

Sadržaj

1. Uvod

2. Nadležnosti ombudsmena i obim njihovog korištenja

2.1. *Zakon o ombudsmenu za ljudska prava BiH*

2.2. *Zakon o zabrani diskriminacije*

2.3. *Zakon o slobodi pristupa informacijama Federacije BiH*

2.4. *Zakon o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima Federacije BiH*

2.5. *Zakon o upravnom postupku Federacije BiH i Zakonu o upravnim sporovima*

3. Zaključak

1. Uvod

Institucija ombudsmena BiH uspostavljena je 1996. godine na osnovu Aneksa IV i VI Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini¹. Naime, Aneksom VI - Sporazum o ljudskim pravima osnovano je Povjerenstvo za ljudska prava² koje se sastojalo iz dva dijela: Ureda Ombudsmana i Vijeća za ljudska prava, dok je članom 4 Poglavlja II Dijela B (Ombudsmen za ljudska prava) Aneksa VI³ osnovan Ured Ombudsmena za ljudska prava.

Prvobitno je ovaj vid sistema zaštite ljudskih prava i sloboda pravnih i fizičkih lica i ostvarivanja principa dobre uprave i vladavine prava djelovao kroz tri institucije ombudsmena u BiH, ombudsmen Federacije BiH⁴, ombudsmen Republike Srpske⁵ i ombudsmen BiH. Izmjenama i dopunama Zakona o ombudsmenu za ljudska prava Bosne i Hercegovine⁶ iz 2006. godine

* Autorica je diplomirana pravica i saradnica FCJP.

¹ Dostupno na:

http://www.bgs.ba/eknjige/images/stories/pdf/Opci_okvirni_sporazum_za_mir_u_Bosni_i_Hercegovini.pdf,

očitavanje: 24. 04. 2017.

² *Ibid.*

³ *Ibid.*, čl. 4 st. 1.

⁴ Zakon o Ombudsmanu FBiH, *Sl. nov. FBiH* 32/00.

⁵ Zakon o Ombudsmenu Republike Srpske, *Sl. gl. RS* 4/00.

⁶ *Sl. gl. BiH* 19/02, 35/04 i 32/06.

uspostavljena je jedinstvena nezavisna Institucija ombudsmena za ljudska prava na nivou države Bosne i Hercegovine kako bi se promovirala dobra uprava i vladavina prava, zaštitila prava i sloboda fizičkih i pravnih lica kako je garantirano Ustavom BiH i međunarodnim sporazumima koji se nalaze u dodatku tog Ustava, koja će s tim u vezi nadgledati aktivnosti institucija BiH, njenih entiteta i Brčko distrikta, u skladu s odredbama ovog Zakona⁷.

Instituciji ombudsmena za ljudska prava BiH može se obratiti svako pravno i fizičko lice koje ima legitiman interes, bez obzira na državljanstvo, rasu, spol, vjersku i nacionalnu pripadnost. Žalba upućena Instituciji neće prouzrokovati nikakve krivične, disciplinske ili bilo kakve druge sankcije po njenog podnosioca.⁸ Brojne su nadležnosti i ovlasti koje su dodijeljene Instituciji ombudsmena BiH, kako odredbama Zakona o ombudsmenu za ljudska prava BiH, tako i posebnim zakonima kao što su Zakon o zabrani diskriminacije, Zakon o slobodi pristupa informacijama (BiH, F BiH i RS), Zakon o vladinim, ministarskim i drugim imenovanjima (BiH, F BiH i RS), Zakon o upravnom postupku, Zakon o upravnim sporovima.

Pitanje je, međutim, u kojoj mjeri se Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH koristi datim ovlaštenjima, posebno kada je riječ o ovlaštenjima u odnosu na upravne i sudske postupke. I pored niza nadležnosti i ovlaštenja koja su Instituciji ombudsmena data, posebno u upravnom postupku i upravnom sporu, i dalje je najčešći rezultat aktivnosti Institucije ombudsmena izdavanje pravno neobavezujućih preporuka.

Prema podacima iz Godišnjeg izvještaja za 2016. godinu⁹, primjetan je neznatni porast zaprimljenih žalbi (11 više u odnosu na 2015. godinu). Najveći broj žalbi odnosio se na povrede građanskih i političkih prava (1.718). Zatim slijede žalbe koje su se odnosile na: kršenje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava (738), prava pritvorenika i zatvorenika (168), sve oblike diskriminacije (152), kršenja prava djece (139), povrede prava osoba s invaliditetom (53) i povrede prava nacionalnih i vjerskih manjina (9).¹⁰ U 2016. godini ombudsmeni su izdali ukupno 250 preporuka u 267 predmeta, od kojih je 84 realizirano, a čak 121 ili 48.4 % nerealizirano, odnosno bez odgovora.

U nastavku ovog rada, bit će dat pregled nadležnosti Institucije ombudsmena za ljudska prava BiH u smislu odredbi Zakona o ombudsmenu ali i nekih posebnih zakona. Detaljniji pregled će biti dat u pogledu nadležnosti ombudsmena za ljudska prava kada je u pitanju upravni postupak, upravni i drugi sudski sporovi, kao i obim ovlaštenja koje su u tom pogledu ombudsmeni do sada koristili.

2. Nadležnosti ombudsmena i obim njihovog korištenja

2.1. Zakon o ombudsmenu za ljudska prava BiH

Nadležnosti i ovlaštenja Institucije ombudsmena regulisana su poglavljem II Zakona o ombudsmenu, u okviru kojeg je članom 2 propisano da će Institucija razmatrati predmete koji se odnose na slabo funkcioniranje ili povrede ljudskih prava i sloboda koje počini bilo koji organ

⁷ *Ibid*, čl. 1.

⁸ Čl. 18 Zakona o ombudsmenima (bilj. 6).

⁹ Godišnji izvještaj o rezultatima aktivnosti Institucije ombudsmena za ljudska prava BiH za 2016, http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/ombudsmen_doc2017032310003163bos.pdf, očitavanje: 05. 05. 2017.

¹⁰ Usp. Godišnji izvještaj (bilj. 9), s. 15.

vlasti u Bosni i Hercegovini, te da će djelovati po prijemu žalbe ili *ex officio*. Ovim članom je također dato ovlaštenje Instituciji ombudsmena da može poduzimati opće istrage i da može preporučiti odgovarajuće pojedinačne i/ili opće mjere. Institucija ombudsmena je, shodno članu 3 Zakona, također ovlaštena da provodi istrage u svim žalbama o povredi ljudskih prava i sloboda koje su navodno počinile vojne vlasti. Navedena ovlaštenja odnose se isključivo na predmete koji se odnose na odluke, činjenice ili događaje koji su se desili nakon 15. decembra 1995.

Zakon dalje propisuje da je Institucija ombudsmena ovlaštena da provodi istrage u svim žalbama u vezi sa slabim funkcioniranjem sudskog sistema ili nepravilnim procesuiranjem individualnih predmeta i da preporuča odgovarajuće pojedinačne ili opće mjere. Također je propisano da se ombudsmen neće miješati u proces odlučivanja sudova, ali da može pokrenuti sudske postupke ili intervenirati u toku postupka koji se vodi, kad god ustanovi da je takva aktivnost neophodna pri obavljanju svojih dužnosti. Ombudsmen također može dati preporuke organu vlasti koji je strana u postupku ili ga strane u postupku mogu konsultirati.¹¹ Članom 6 Zakona, dato je ovlaštenje ombudsmenu da može proslijediti predmete o navodnim povredama ljudskih prava najvišim sudskim organima Bosne i Hercegovine koji su nadležni za pitanja ljudskih prava, u skladu s pravilima koja reguliraju ulaganje žalbe tim organima, kad god ustanovi da je to neophodno za efikasno provođenje svojih dužnosti. Član 32 stav 2 Zakona o ombudsmenu propisuje da u slučaju kada su date preporuke, a organ vlasti kojem su upućene ne poduzme odgovarajuće mjere u roku koji je ombudsmen odredio, ili ako ne obavijesti ombudsmena o razlozima njihovog nepoduzimanja, ombudsmen može ukazati ministru odgovornom za taj organ ili najvišim organima vlasti, na tok predmeta i na date preporuke. Ukoliko ombudsmen nakon toga ne dođe do rješenja u predmetu u kojem je, po njegovom mišljenju, bilo moguće naći pozitivno rješenje, taj problem bit će uvršten u godišnji ili specijalni izvještaj, pominjući imena organa vlasti ili službenika koji su zauzeli takav stav.

U Godišnjem izvještaju o rezultatima aktivnosti Institucije ombudsmena za ljudska prava BiH za 2016. godinu¹² dat je tabelarni pregled preporuka zajedno sa podatkom da li je ona i u kom obimu realizirana. Pri tom se u pregledu navodi organ vlasti nadležan za njenu realizaciju, ali ni u jednom slučaju nije navedeno ime odgovornog službenika kako je to predviđeno zakonom, tako da se ovaj mehanizam ne koristi na propisani način. Izvještaj za 2016. godinu sadrži sveobuhvatan pregled ukupnih aktivnosti ombudsmena za ljudska prava BiH u protekloj godini. Tako su ombudsmeni u 2016. godini, između ostalog, sačinili šest specijalnih izvještaja¹³, Analizu stanja u ustanovama u kojima su smješteni maloljetnici u sukobu sa zakonom u Bosni i Hercegovini te uputili inicijative za izmjenu pet zakonskih propisa¹⁴.

¹¹ Čl. 4 Zakona o ombudsmenima (bilj. 6).

¹² Usp. Godišnji izvještaj (bilj. 9).

¹³ To su: 1. Specijalni izvještaj Pristupačnost radnih prostora zakonodavnih tijela u Bosni i Hercegovini osobama s invaliditetom; 2. Specijalni izvještaj o (ne)poštovanju ljudskih prava i prava iz oblasti rada u Kompaniji „Boksit“ Milići; 3. Ex-officio specijalni izvještaj - sudske takse; 4. Specijalni izvještaj o pravima LGBT osoba u Bosni i Hercegovini; 5. Specijalni izvještaj o kršenju ljudskih prava osuđenih osoba u Kazneno-popravnom zavodu zatvorenog tipa Zenica i 6. Ex-officio Specijalni izvještaj/Preporuka u vezi s diskriminacijom djece dijabetičara u Bosni i Hercegovini.

¹⁴ 1. Ex officio – inicijativa/prijedlog za usklađivanje taksi za stjecanje državljanstva; 2. Inicijativa za izmjene i dopune Zakona o izvršenju krivičnih sankcija u F BiH i Zakona o izvršenju krivičnih sankcija RS; 3. Ex-officio – inicijativa za izmjene Zakona o predškolskom odgoju i obrazovanju Tuzlanskog kantona; 4. Ex-officio – inicijativa

Tokom 2016. godine ombudsmeni su zaprimili ukupno 2.977 žalbi i izdali ukupno 267 preporuka, od kojih je 14 ili 5,2 % djelomično realizovano, na 59 ili 22 % nije dostavljen nikakav odgovor, 62 (23 %) preporuke nisu realizirane, u 48 ili 18 % slučajeva je ostvaren određeni oblik saradnje dok su 84 (31,4 %) preporuke realizirane.¹⁵ Zajedno s predmetima prenesenim iz prethodnih godina, u radu Institucije ombudsmena je evidentirano ukupno 4.611 žalbi, a u 2016. godini okončano je 2.816 predmeta.

Izveštaj međutim ne sadrži podatak o broju žalbi koje je Institucija, shodno članu 26 i 27 Pravila postupka Institucije ombudsmena za ljudska prava BiH¹⁶ odbila, niti razloge odbijanja. Ako se uzme u obzir odnos okončanih predmeta (2.816) i izdatih preporuka (267) u 2016. godini, postavlja se pitanje na koji način i sa kojim ishodom je okončano 2.549 predmeta. Izveštaji bi obavezno trebalo da sadrže podatke o svim aktivnostima Institucije ombudsmena kako bi se realno mogla ocijeniti njihova aktivnost te efikasno raditi na njenom poboljšanju. Oni bi pored podataka o izdatim preporukama trebalo da sadrže i statističke podatke o načinu okončanja svih postupaka koji su vođeni i završeni u izvještajnom periodu.

Uzme li se u obzir odnos ukupnog broja žalbi po kojim se u 2016. godini postupalo i broja okončanih predmeta, vidljivo je da je 61 % predmeta okončano. S obzirom da postupak pred ombudsmenom nije strogo formalni postupak, radi se o niskom procentu koji može ukazivati na sporost u postupanju ombudsmena. Institucija ombudsmena treba da bude institucija koja će građanima obezbijediti brzu i efikasnu zaštitu garantiranih prava.

Iz Izveštaja je vidljivo da se postupci po žalbama pred Institucijom ombudsmena u slučaju osnovanosti, najčešće završavaju donošenjem preporuka koje nisu formalno obavezujuće i koje bi trebalo da djeluju snagom autoriteta Institucije ombudsmena. Međutim, u državi u kojoj se ne izvršavaju ni presude ustavnih sudova¹⁷ kao ni presude Evropskog suda za ljudska prava¹⁸, gdje je zaštitu teško postići sudskim putem, teško je očekivati da državni organi i odgovorna lica u njima postupaju po neobavezujućim preporukama ombudsmena.

Povećanje stepena postupanja po preporukama moglo bi se postići davanjem dodatnih ovlaštenja ombudsmenu, kao što je to na primjer slučaj sa Zakonom o Zaštitniku građana¹⁹ u Republici Srbiji. Naime, zaštitnik građana Republike Srbije je ovlašten da pred Ustavnim sudom pokrene postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti zakona, drugih propisa i opštih akata; da javno preporuči razrješenje funkcionera koji je odgovoran za povredu prava građana; da inicira pokretanje disciplinskog postupka protiv zaposlenog u organu uprave, odnosno ukoliko u radnjama funkcionera ili zaposlenog ima elemenata krivičnog ili drugog kažnjivog djela, da

za izmjene Zakona o nasljeđivanju RS; 5. Ex-officio – inicijativa za izmjene i dopune Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju RS.

¹⁵ Usp. Godišnji izvještaj (bilj. 9), s. 103.

¹⁶ Sl. gl. BiH 104/11.

¹⁷ 20 godina rada Ustavnog suda BiH: 13 neizvršenih odluka, Oslobođenje,

<https://www.oslobodjenje.ba/vijesti/bih/13-neizvršenih-odluka-ustavnog-suda-bih/203748>, očitavanje: 04. 06. 2017.

¹⁸ Presuda Evropskog suda za ljudska prava od 22. 12. 2009. u predmetu Sejdić i Finci protiv BiH, Aplikacije br.

27996/06 i 34836/06, http://www.mhrr.gov.ba/ured_zastupnika/novosti/default.aspx?id=1008&langTag=bs-BA,

očitavanje: 04. 06. 2017.

¹⁹ Sl. gl. RS 79/05 i 54/07.

podnese zahtjev odnosno prijavu za pokretanje krivičnog, prekršajnog ili drugog postupka nadležnom organu.²⁰

Imajući u vidu činjenicu da ombudsmeni uglavnom izdaju preporuke po kojima odgovorni organi nerijetko ne postupaju, davanje ovlaštenja ombudsmenu da javno preporučí razrješenje odgovornog lica u državnom organu ili da pokrene disciplinski postupak bi moglo uticati na povećanje stepena postupanja po preporukama koje daju ombudsmeni.

2.2. Zakon o zabrani diskriminacije

Zakonom o zabrani diskriminacije²¹, Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH je određena kao centralna institucija nadležna za zaštitu od diskriminacije²². Osim toga, ombudsmen je između ostalog, shodno članu 7 Zakona o zabrani diskriminacije, ovlašten da prima pojedinačne i grupne žalbe u vezi s diskriminacijom; da fizičkim i pravnim licima koja su podnijela žalbu zbog diskriminacije daje potrebna obavještenja o njihovim pravima i obavezama, te mogućnostima sudske i druge zaštite; da daje mišljenja i preporuke s ciljem sprečavanja i suzbijanja diskriminacije; da pokreće i učestvuje u postupku za zaštitu od diskriminacije za prekršaje propisane zakonom, te da predlaže odgovarajuća zakonska i druga rješenja nadležnim institucijama u Bosni i Hercegovini.

Ombudsmen je odredbama navedenog člana ovlašten i da predlaže pokretanje postupka medijacije u skladu s odredbama Zakona o postupku medijacije²³. Radi se o vansudskom i dobrovoljnom postupku u kojem neutralna strana, medijator, strankama pomaže da kroz pregovore dođu do obostrano prihvatljivog rješenja spora. Ovdje se postavlja pitanje da li je Institucija ombudsmena nadležna da sama provodi postupak medijacije ili je pak ona ovlaštena da upućuje stranku na Udruženje medijatora BiH. Uzimajući u obzir odredbe zakonskih i podzakonskih akata²⁴ koji regulišu postupak medijacije, može se zaključiti da je ombudsmen ovlašten da uputi stranku na medijaciju pred nadležnim udruženjem.

Ombudsmen je Zakonom o zabrani diskriminacije također ovlašten da pruža pomoć licima ili grupama lica koja se obraćaju međunarodnim tijelima za zaštitu od diskriminacije u davanju uputstava, savjeta, konsultacija u toku postupka, prijedloga i preporuka. Član 16 Zakona o zabrani diskriminacije²⁵ propisuje da se ombudsmen može, u postupku koji se pokreće na osnovu posebne tužbe za zaštitu od diskriminacije, pridružiti kao umješać na strani lica ili grupe lica koja tvrde da su žrtve diskriminacije, uz pristanak tužitelja. Bez obzira na ishod parnice, umješać je dužan da sam snosi troškove svog učešća u parnici. Značajna je i odredba člana 17 istog zakona koja ombudsmenu daje aktivnu legitimaciju za vođenje parničnih postupaka za zaštitu od

²⁰ *Ibid*, čl. 19 i 20.

²¹ *Sl. gl. BiH* 59/09 i 66/16.

²² *Ibid*, čl. 7.

²³ *Sl. gl. BiH* 37/04.

²⁴ Zakonom o prenosu poslova medijacije na udruženje medijatora (*Sl. gl. BiH* 52/05), se uređuje postupak prenosa poslova medijacije i određivanje udruženja građana koja će obavljati poslove medijacije u Bosni i Hercegovini, u skladu sa Zakonom o postupku medijacije, te prenos poslova na udruženje medijatora; Pravilnikom o Registru medijatora (*Sl. gl. BiH* 21/06) se propisuje uspostavljanje, uvjeti za upis, način vođenja i brisanje iz Registra medijatora; Pravilnik o upućivanju na medijaciju, *Sl. gl. BiH* 21/06.

²⁵ *Sl. gl. BiH* 59/09 i 66/16.

diskriminacije.²⁶ Zakon o zabrani diskriminacije daje brojne nadležnosti ombudsmenu, koje sežu od promotivnih aktivnosti, istraživanja u oblasti diskriminacije, do postupanja po žalbama pojedinaca koji tvrde da su žrtve diskriminacije i preuzimanja aktivne uloge u prekršajnim postupcima za zaštitu od diskriminacije.

Postupak po žalbama predstavlja najznačajniji vid zaštite od diskriminacije koji je besplatan i podrazumijeva odgovarajuću pomoć stranci. Naime, ombudsmen, u postupku po žalbi, pojašnjava prava i obaveze stranci koja se obratila sa žalbom, mogućnosti sudske i druge zaštite koje joj stoje na raspolaganju (npr. obraćanje nadležnim inspekcijama) što uključuje i upućivanje na tijela i organizacije koje stranku mogu zastupati u postupku sudske zaštite. U slučaju da ombudsmen odluči da žalba pruža dovoljno osnova za istragu, ombudsmen može pokrenuti istragu u kojem slučaju za sve institucije vlasti i ostala pravna i fizička lica u postupku postoji obaveza saradnje.

U 2016. godini Institucija ombudsmena je registrirala ukupno 150 predmeta diskriminacije²⁷, pri čemu se najveći broj žalbi odnosi na mobing - 55, zatim slijede žalbe na diskriminaciju na osnovu etničke pripadnosti - 7, na osnovu spolnog izražavanja ili orijentacije - 7, diskriminaciju na osnovu nacionalnog ili socijalnog porijekla - 6, na osnovu društvenog položaja i spola - 5, na osnovu vjere - 2, segregacija - 2, te po jedna žalba zbog uznemiravanja, diskriminacije po osnovu jezika, veze s nacionalnom manjinom, političkog ili drugog uvjerenja, imovnog stanja i obrazovanja. Ombudsmeni su izdali 24 preporuke, najčešće za slučajeve mobinga, diskriminacije na osnovu pripadnosti nacionalnoj manjini, na osnovu obrazovanja kao i po ostalim osnovama. Njih 11 ili 45,8 % je realizirano, 2 su djelimično realizirane, u 4 slučaja je ostvarena saradnja dok je 7 preporuka (24,1 %) ostalo nerealizirano odnosno na njih nije dat odgovor²⁸.

Prekršajnim odredbama poglavlja VI Zakona o zabrani diskriminacije²⁹ predviđena je prekršajna odgovornost fizičkih i pravnih lica koja ne postupaju u skladu sa odredbama Zakona odnosno koja ne ispoštuju izdate preporuke ili ne saraduju sa ombudsmenima. Shodno navedenim odredbama, prekršaj predstavlja nepostupanje po preporukama, odbijanje saradnje sa ombudsmenima, nedostavljanje podataka ili dokumenata ili njihovo nedostavljanje u ostavljenom roku, uskraćivanje uvida u dokumente, nedavanje odgovora ili obavještenja, i za isti je moguće izreći novčane kazne u prekršajnom postupku, i to kako za pravna lica tako i za odgovorna lica u pravnim licima te za fizička lica.

Poražavajući je podatak da u 2016. godini ombudsmeni nijednom nisu koristili mogućnost utvrđivanja prekršajne odgovornosti za nesaradnju sa Institucijom ombudsmena i nije izdat niti jedan prekršajni nalog. Ombudsmeni dakle i u domenu zaštite od diskriminacije pribjegavaju izdavanju preporuka, pa čak i u slučajevima kada postoji mogućnost izricanja sankcije koja ima obavezujući karakter za počinioca prekršaja.

²⁶ *Ibid*, čl. 17 st. 2: "Kolektivna tužba za zaštitu od diskriminacije (1) Udruženja ili druge organizacije osnovane u skladu sa zakonom, koje se bave zaštitom ljudskih prava, odnosno prava određene grupe osoba, mogu podnijeti tužbu protiv osobe koja je povrijedila pravo na jednako postupanje većeg broja osoba koje pretežno pripadaju grupi čija prava tužitelj štiti".

²⁷ Poređenja radi, u toku 2011. registrirana je 191 žalba u oblasti zaštite od diskriminacije, dok je u 2012. zaprimljeno 257 žalbi, Godišnji izvještaj o rezultatima aktivnosti institucije Ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine za 2012, s. 11, <http://www.ombudsmen.gov.ba/>, očitavanje: 04. 06. 2017.

²⁸ Usp. Godišnji izvještaj (bilj. 9), ss. 163-170.

²⁹ *Sl. gl. BiH* 59/09 i 66/16.

Iako zakonski okvir djelovanja ombudsmena na polju zaštite od diskriminacije daje široka ovlaštenja i značajnu ulogu, konkretne aktivnosti ombudsmena posebno u sudskim postupcima i dalje u potpunosti izostaju. Ombudsmeni bi trebalo da preuzimaju aktivniju ulogu u sudskim postupcima ta da koriste u punom kapacitetu zakonske mogućnosti u borbi protiv diskriminacije. Ovakvim djelovanjem ombudsmena svakako bi se uticalo na povećanje povjerenja u ovu instituciju posebno kada je riječ o diskriminiranim licima kojima bi se na ovaj način dao osjećaj efikasne zaštite njihovih prava.

2.3. Zakon o slobodi pristupa informacijama Federacije BiH

Sloboda pristupa informacijama koja garantuje da svako fizičko i pravno lice ima pravo pristupa informacijama koje su pod kontrolom javnog organa, a svaki javni organ ima odgovarajuću obavezu da te informacije saopći, regulisana je zakonima na državnom i entitetskim nivoima.³⁰

Pored nadležnosti da razmatra obraćanja građana u postupku ostvarivanja prava na pristup informacijama³¹, član 22 Zakona o slobodi pristupa informacijama Federacije BiH propisuje da, u obavljanju svojih funkcija u smislu ovoga zakona ombudsman može, između ostalog, razmatrati sačinjavanje i dostavljanje informacija, kao što su vodiči i opće preporuke koje se odnose na provedbu i primjenu ovoga zakona, te uključiti u godišnji izvještaj posebni dio koji se odnosi na njegove aktivnosti u smislu ovog zakona i predlagati upute o primjeni ovoga zakona svim nadležnim organima u Federaciji

Kada je riječ o slobodi pristupa informacijama, u Izvještaju se navodi da je u 2016. godini zaprimljeno 291 žalba što u odnosu na prethodnu godinu predstavlja povećanje za 30,49% . Razlozi zbog kojih su izjavljivane žalbe odnosili su se na odugovlačenje postupka donošenja odluke u prvostepenom i drugostepenom postupku, donošenje rješenja koja ne sadržavaju sve zakonom propisane elemente (obrazloženje, pouka o pravnom lijeku), formalno udovoljavanje zahtjevu uz izostanak suštinskog pristupa informaciji, kao i sve prisutniju praksu javnih organa, koji uz pozivanje na zaštitu ličnih podataka, odnosno komercijalnih interesa trećih strana, odbijaju zahtjeve bez provođenja testa javnog interesa.³²

Izdavanjem preporuke je okončano 49 predmeta, od kojih je 26 (53 %) nerealizirano odnosno bez odgovora, 19 je realizirano dok je u po 2 slučaja preporuka djelimično realizirana odnosno ostvarena je saradnja³³ .

³⁰ Zakon o slobodi pristupa informacijama u BiH, *Sl. gl. BiH* 28/00, 45/06, 102/09, 62/11 i 100/13; Zakon o slobodi pristupa informacijama FBiH, *Sl. nov. FBiH* 32/01 i 48/11, Zakon o slobodi pristupa informacijama RS, *Sl. gl. RS* 20/01.

³¹ Čl. 9 st. 3 i čl. 12 st. 1 Zakona o slobodi pristupa informacijama FBiH (bilj. 29).

³² Usp. Godišnji izvještaj (bilj. 9), s. 27.

³³ Usp. Godišnji izvještaj (bilj. 9), ss. 171-184.

2.4. Zakon o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima Federacije BiH

Državnim i entitetskim zakonima³⁴ koja regulišu pitanje ministarskih, vladinih i drugih imenovanja također su data određena ovlaštenja Instituciji ombudsmena BiH. Tako je članom 16 Zakona o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima Federacije BiH propisano da se u slučaju kršenja zakonskih principa prilikom imenovanja, kopija prigovora na konačno imenovanje dostavlja i ombudsmenu za ljudska prava BiH. Ombudsmen može preduzeti sve mjere neophodne da se prigovor ispita, uključujući i pravo da od javnog službenika traži da dostavi sve dokumente i spise vezane za imenovanje na koje je prigovoreno. Ukoliko većina dokaza upućuje da je konačno imenovanje izvršeno u suprotnosti sa zakonskim principima i postupcima utvrđenim navedenim Zakonom, ombudsmen je dužan da nadležnog javnog službenika pismeno informira o svim nepravilnostima koje su proistekle iz procesa imenovanja. Ombudsmen je dužan da pripremi nalaz i zaključke vezano za prigovor. Zaključci mogu sadržavati preporuku tamo gdje dokazi upućuju da je došlo do kršenja zakonskih principa i procedura utvrđenih zakonom.

Članom 17 je propisano da, kada utvrdi da je imenovanje izvršeno suprotno zakonskim odredbama, ombudsmen može dati preporuku odgovornom javnom službeniku da se konačno imenovanje poništi i da se pristupi novom postupku imenovanja. Odgovorni javni službenik dužan je u određenom vremenskom roku da dostavi pismeni odgovor u kojem će obavijestiti ombudsmena o postupcima i rokovima za provođenje tih postupaka na osnovu navedenih preporuka. U slučaju da odgovorni javni službenik ne izvrši navedenu obavezu, ili ako ombudsmen nije zadovoljan odgovorom ili prijedlogom mjera na osnovu njegovih preporuka, svoje nalaze i preporuke vezano za imenovanje upućuje Parlamentu Federacije.

U postupcima preispitivanja imenovanja koja se provode u skladu sa državnim i entitetskim zakonima, obudsmeni su u toku 2016. godine zaprimili ukupno 47 žalbi radi povrede odredbi predmetnih zakona, a izdato je 17 preporuka. Razlozi podnošenja žalbi odnosili su se na povredu osnovnih zakonskih principa prilikom provođenja postupaka imenovanja i razrješenja članova upravnih i nadzornih odbora u privrednim društvima i javnim preduzećima.³⁵ Od ukupno 17 preporuka, njih 2 su realizirane, u 5 slučajeva je ostvarena saradnja dok je čak 10 ili 58,8 % nerealizirano odnosno bez odgovora³⁶. U 2015. godini je u oblasti preispitivanja imenovanja izdato ukupno 25 preporuka u 30 predmeta, od kojih je 6 realizirano, 3 djelimično realizirano, 10 nije realizirano tj. nije bilo odgovora, a u pogledu 6 preporuka je ostvaren određeni nivo saradnje³⁷.

U odnosu na npr. 2012. godinu, značajno je smanjen broj žalbi. Naime u 2012. godini u oblasti ministarskih i vladinih imenovanja registrirano je 115 žalbi, od kojih 80 prigovora na postupak imenovanja, 17 na proceduru razrješenja imenovanih osoba, a u 18 predmeta, nakon preduzimanja istražnih radnji, utvrđeno je da se ne radi o postupcima imenovanja i razrješenja u

³⁴ Zakon o ministarskim imenovanjima, imenovanjima Vijeća ministara i drugim imenovanjima BiH, *Sl. gl. BiH* 37/03, Zakon o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima F BiH, *Sl. nov. FBiH* 34/03 i 65/13 i Zakonom o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima RS, *Sl. gl. RS* 41/03.

³⁵ Usp. Godišnji izvještaj (bilj. 9), ss. 42 i 43.

³⁶ Usp. Godišnji izvještaj (bilj. 9), ss. 230-235.

³⁷ Godišnji izvještaj o rezultatima aktivnosti institucije Ombudsmena za ljudska prava BiH za 2015, http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obudsmen_doc2016041515322172bos.pdf, očitavanje: 06. 06. 2017.

reguliranim organima.³⁸

Smanjenje broja podnesenih žalbi u ovoj oblasti bi mogao ukazivati na gubitak povjerenja u Instituciju ombudsmena za ljudska prava kada je riječ o pružanju zaštite u slučajevima povrede osnovnih zakonskih principa u postupcima imenovanja. Naime ovdje je bitan podatak da je riječ o „izbornim godinama“ tj. da su 2012. i 2016. godine održani lokalni izbori nakon kojih se, u skladu sa izbornim rezultatima, vrše razrješenja starih i imenovanja novih članova upravnih i nadzornih odbora u privrednim društvima i javnim preduzećima. Činjenica da je u 2016. godini došlo do smanjenja broja žalbi za oko 60 % jasno ukazuje na gubitak povjerenja u Instituciju ombudsmena i u ovom segmentu njihovog djelovanja.

2.5. Zakon o upravnom postupku Federacije BiH i Zakonu o upravnim sporovima

Zakon o upravnom postupku Federacije BiH³⁹ (u daljem tekstu ZUP) sadrži niz odredbi koje Instituciji ombudsmena daju određena ovlaštenja. ZUP propisuje da je Institucija ombudsmena ovlaštena da provodi istrage u svim žalbama u vezi sa slabim funkcioniranjem sudskog sistema ili nepravilnim procesuiranjem individualnih predmeta i da preporuči odgovarajuće pojedinačne ili opće mjere. Također je propisano da se ombudsmen neće miješati u proces odlučivanja sudova, ali može pokrenuti sudske postupke ili intervenirati u toku postupka koji se vodi, kad god ustanovi da je takva aktivnost neophodna pri obavljanju svojih dužnosti. Ombudsmen također može dati preporuke organu vlasti koji je strana u postupku ili ga strane u postupku mogu konsultirati.⁴⁰

Prema članu 49 stav 4 ZUP-a, ombudsmen može, ako nađe da ima osnova, prisustvovati upravnom postupku radi ostvarivanja svojih funkcija u zaštiti ljudskog dostojanstva, prava i sloboda građanina zajamčenih ustavom i instrumentima navedenim u Aneksu Ustava Federacije. Iz ove odredbe jasno proizlazi da i ombudsmen za ljudska prava može biti stranka u upravnom postupku.

Ombudsmen može prisustvovati u upravnom postupku do donošenja pravomoćnog upravnog akta i u postupcima vanrednih pravnih lijekova. U toku takvog postupka, ombudsmen može pregledati sva službena dokumenta koja se odnose na upravne spise i zahtijevati saradnju službene osobe ovlaštene za rješavanje upravnih stvari u upravnom postupku i drugih službenih osoba, a posebno u pribavljanju potrebnih informacija, dokumenata i spisa koji se odnose na upravnu stvar koja je predmet upravnog postupka. Član 79 ZUP-a daje pravo ombudsmanu da razgleda spise i da o svom trošku izvrši prepis pojedinih spisa ako za to postoji opravdan interes.

Posebno važna nadležnost koja je ZUP-om data ombudsmenu odnosi se na vanredni pravni lijek - poništavanje⁴¹ i ukidanje rješenja po pravu nadzora. Riječ je o hijerarhijskom nadzoru ne samo

³⁸ Godišnji izvještaj o rezultatima aktivnosti institucije Ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine za 2012, ss. 37-39, <http://www.ombudsmen.gov.ba/>, očitavanje: 06. 06. 2017.

³⁹ Zakon o upravnom postupku FBiH (ZUP), *Sl. nov. FBiH* 02/98 i 48/99.

⁴⁰ *Ibid.*, čl. 4.

⁴¹ *Ibid.* Razlozi za poništenje konačnog upravnog akta propisani su čl. 260:

“ - takav akt donio stvarno nenadležni organ a nije riječ o slučaju predviđenom u čl. 264. tačka 1 ZUP-a;

- ako je u istoj stvari ranije doneseno pravomoćno rješenje kojim je ta upravna stvar drugačije riješena;

- ako je rješenje donio jedan organ bez saglasnosti, potvrde, odobrenja ili mišljenja drugog organa a ovo je potrebno po zakonu ili drugom propisu utemeljenom na zakonu;

nad prvostepenim nego i nad drugostepenim rješenjem. Da bi se rješenje u upravnom postupku moglo poništiti odnosno ukinuti, nužno je da ono bude konačno, tj. da se protiv njega ne može izjaviti žalba kao redovni pravni lijek, odnosno da je po žalbi doneseno drugostepeno rješenje.

Nadležni organ⁴² donosi rješenje o poništenju rješenja po službenoj dužnosti, na zahtjev stranke, tužioca ili ombudsmena, a rješenje o ukidanju po službenoj dužnosti ili na zahtjev tužioca ili ombudsmena.⁴³ Ombudsmen je, dakle, nadležan da zahtijeva poništenje i ukidanje rješenja po pravu nadzora, naravno u slučaju ispunjenja zakonom postavljenih uslova. Dodatna nadležnost data ombudsmenu za ljudska prava sadržana je u članu 265 ZUP-a koji propisuje da se rješenje u upravnom postupku može u svako doba oglasiti ništavim, u cjelosti ili djelimično, po službenoj dužnosti ili po prijedlogu stranke ili tužioca ili ombudsmena.

Značaj navedenih ovlaštenja ombudsmena posebno je vidljiv iz pravnog efekta, odnosno posljedica koje u pravnom prometu proizvodi poništavanje, ukidanje i oglašavanje rješenja ništavim. Općepoznato je da se poništavanjem rješenja i oglašavanjem rješenja ništavim, poništavaju i pravne posljedice koje je takvo rješenje proizvelo, dok se ukidanjem rješenja nastale posljedice ne poništavaju, ali se onemogućava njihovo daljnje proizvođenje. Korištenjem ovih ovlaštenja u upravnom postupku, ombudsmen je u prilici da iz pravnog prometa ukloni nezakonite pravne akte kojima se ugrožavaju i krše prava i slobode građanina te da utiče na otklanjanje odnosno sprečavanje daljih posljedica takvog pravnog akta.

Navedene odredbe ZUP-a dakle daju pravo ombudsmenu da bude stranka u upravnom postupku, te ga aktivno legitimišu u postupku ukidanja i poništavanja rješenja po pravu nadzora kao i u slučajevima oglašavanja rješenja (u cjelosti ili djelimično) ništavim. Ombudsmen može proaktivno djelovati i uticati, kroz date mu nadležnosti, na odluke koje se donose u upravnom postupku. Takve odluke odnosno upravni akti pravno su obavezujući kako za stranke tako i za upravni organ koji ga je donio. Upravni akti su obavezujući i za sva treća lica koji ga moraju poštovati, odnosno suzdržati se od bilo kakvog činjenja koje bi bilo suprotno donesenom upravnom aktu. Ove nadležnosti mogu imati daleko veći uticaj u pravnom prometu u odnosu na preporuke, koje nemaju obavezujući karakter.

Zakon o upravnim sporovima⁴⁴ (ZUS) također daje značajna ovlaštenja ombudsmenu za ljudska prava. Naime, njegovim odredbama je ombudsmenu data aktivna legitimacija za pokretanje upravnog spora. Član 2 stav 5 tako propisuje da upravni spor može pokrenuti i ombudsman, a i intervenirati u postupku koji je u toku kad u obavljanju poslova iz svoje nadležnosti nađe da je upravnim aktom povrijeđeno ljudsko dostojanstvo, prava i slobode pojedinca zajamčeni Ustavom Federacije BiH i instrumentima navedenim u Aneksu toga Ustava.

ZUS poznaje tri vrste vanrednih pravnih sredstava i to: ponavljanje postupka, zahtjev za vanredno

- ako je rješenje donio mjesno nenadležan organ;

- ako je rješenje doneseno kao posljedica prisile, iznude, ucjene, pritiska ili druge nedopuštene radnje;

- ako je rješenjem očigledno povrijeđen materijalni zakon. “

⁴² *Ibid*, čl. 261 st. 1: “Rješenje može poništiti ili ukinuti po pravu nadzora drugostepeni organ. Ako nema drugostepenog organa, rješenje može poništiti ili ukinuti Vlada Federacije, ako se radi o rješenju federalnog organa uprave ili federalne ustanove, odnosno vlada kantona ako se radi o rješenju kantonalnog organa uprave ili kantonalne ustanove, kao i o rješenju općinskog načelnika ili gradonačelnika, odnosno općinske ili gradske službe za upravu“.

⁴³ *Ibid*, čl. 261 st. 2 ZUP-a (bilj. 39).

⁴⁴ Zakon o upravnim sporovima (ZUS), *Sl. nov. FBiH* 11/05.

preispitivanje pravosnažne sudske odluke i zahtjev za zaštitu zakonitosti. Ombudsmen je ovlašten da, kada u obavljanju poslova iz svoje nadležnosti nađe da je sudskom odlukom povrijeđeno ljudsko dostojanstvo, odnosno prava i slobode utvrđene Ustavom Federacije i instrumentima Aneksa toga Ustava, podnese zahtjev Vrhovnom sudu Federacije ili kantonalnom sudu⁴⁵ za vanredno preispitivanje pravosnažne odluke kantonalnog suda donijete u upravnom sporu kao i zahtjev za ponavljanje postupka⁴⁶. Ponavljanje postupka⁴⁷ se može koristiti samo protiv pravosnažne sudske odluke, i to isključivo po zahtjevu zakonom ovlaštenog lica.

Kako je, shodno članu 40 ZUS-a, žalba u upravnom sporu isključena (može se izjaviti samo u određenim upravnim stvarima kada je to posebnim zakonom predviđeno), nesporna je važnost vanrednih pravnih sredstava u upravnom sporu. To se posebno odnosi na zahtjev za vanredno preispitivanje pravosnažne sudske odluke, jer se njime mogu pobijati sve odluke iz razloga povrede materijalnog prava i povrede pravila postupka koja su mogla biti od uticaja na rješenje stvari. Iz navednog je jasan značaj odredbe člana 56 ZUS-a kojim je ovlaštenje za dva vanredna pravna lijeka u upravnom sporu dato i ombudsmenu za ljudska prava.

U postupku zaštite sloboda i prava pojedinaca zajamčenih Ustavom Federacije BiH, ombudsmen ima pravo da, u slučaju da su prava ili osnovne slobode zagarantirane Ustavom Federacije i instrumentima Aneksa tog Ustava povrijeđene konačnim pojedinačnim aktom nadležnog tijela, zahtijeva zaštitu tih prava i sloboda kod nadležnoga suda, ako nije osigurana druga sudska zaštita.⁴⁸ Zaštita zagarantiranih ustavnih prava i sloboda osigurava se, shodno članu 62 ZUS-a i u slučaju ako su te slobode ili prava povrijeđeni radnjom službene osobe u organu uprave, odnosno odgovorne osobe u privrednom ili drugom društvu, ustanovi ili drugoj pravnoj osobi kojom se, suprotno Zakonu, određenom pojedincu direktno osujećuje ili ograničava takva sloboda ili pravo.

⁴⁵ *Ibid*, čl. 41: “Protiv pravosnažne odluke kantonalnog suda donijete u upravnom sporu stranka može podnijeti zahtjev za vanredno preispitivanje sudske odluke Vrhovnom sudu Federacije ili kantonalnom sudu. Vrhovnom sudu Federacije stranka može podnijeti zahtjev za vanredno preispitivanje zbog povrede federalnoga zakona ili drugog federalnog propisa ili zbog povrede pravila federalnoga zakona o postupku koja je mogla biti od utjecaja na rješenje stvari putem kantonalnog suda. Kantonalnom sudu stranka može podnijeti zahtjev za vanredno preispitivanje zbog povrede kantonalnoga zakona ili drugih kantonalnih propisa ili zbog povrede pravila federalnoga zakona o postupku koja je mogla biti od utjecaja na rješenje stvari. Zahtjev za vanredno preispitivanje ne može se podnijeti zbog povrede pravila postupka koja se odnosi na pogrešno ili nepotpuno utvrđeno činjenično stanje”.

⁴⁶ *Ibid*, čl. 56.

⁴⁷ *Ibid*. Shodno čl. 47 zahtjev za ponavljanje postupka može se podnijeti:

- ako stranka sazna nove činjenice ili nađe ili stekne mogućnost upotrijebiti nove dokaze na osnovu kojih bi spor bio povoljnije riješen za nju da su te činjenice, odnosno dokazi bili iznijeti ili upotrijebljeni na raspravi u ranijem sudskom postupku;
- ako je do odluke suda došlo usljed krivičnog djela sudije ili uposlenika suda, ili je odluka isposlovana prevarnom radnjom zastupnika ili punomoćnika stranke, njegovog protivnika ili protivnikova zastupnika ili punomoćnika, a takva je radnja krivično djelo;
- ako je odluka utemeljena na presudi donijetoj u krivičnoj ili građanskoj stvari, a ta je presuda kasnije ukinuta drugom pravomoćnom sudskom odlukom;
- ako je isprava na kojoj se temelji sudska odluka lažna ili lažno preinačena, ili ako je svjedok, vještak ili stranka, prilikom preslušanja pred sudom dao lažan iskaz, a odluka se suda temelji na tom iskazu;
- ako stranka nađe ili stekne mogućnost da upotrijebi raniju sudsku odluku donijetu u istom upravnom sporu;
- ako stranci, odnosno zainteresiranoj osobi, nije bila data mogućnost sudjelovanja u upravnom sporu.

Ponavljanje će se dopustiti samo ako stranka, bez svoje krivnje, nije bila u stanju te okolnosti iznijeti u ranijem postupku.

⁴⁸ *Ibid*, čl. 60 i 65.

Institucija ombudsmena za ljudska prava je u toku 2016. godine zaprimila 358 žalbi na rad uprave. Razlozi ulaganja žalbi odnosili su se na povredu zakonskih načela upravnog postupka i to zakonitosti, zaštite prava stranaka, saslušanja stranaka, efikasnosti i ekonomičnosti postupka, istine i pružanja pomoći nekoj stranci.⁴⁹ Kada je riječ o ostvarivanju prava u upravnom postupku, najčešće su se žalbe izjavljivale zbog dužinu trajanja prvostepenog upravnog postupka, zatim trajanja postupka odlučivanja po žalbi, nekorištenja zakonske mogućnosti drugostepenog organa za odlučivanje u meritumu o predmetnoj upravnoj stvari već stalno vraćanje prvostepenom organu na ponovni postupak i odlučivanje te šutnju administracije.

Kada je riječ o upravnim sporovima, ombudsmeni su utvrdili ustaljenost prakse postupanja sudova na način da se poništavaju upravni akti i predmeti vraćaju prvostepenom organu na ponovno odlučivanje. Ovakva praksa utiče na dugotrajnost upravnog postupka, jer građani mnogo duže čekaju na ostvarivanje svojih prava u odnosu na situaciju kada bi i sud mogao navednu upravnu stvar meritorno riješiti. U najvećem broju ovakvih predmeta, ombudsmeni izdaju preporuke nakon kojih nadležni organ uprave postupak i okonča. Međutim, prisutni su i slučajevi kada ni višestruka intervencija ombudsmena nije rezultirala okončanjem upravnog postupka od strane nadležnog organa uprave.⁵⁰

Aktivna uloga ombudsmena u pogledu ovlaštenja iz navedenih zakona je u 2016. godini u potpunosti izostala. Iz Izvještaja se međutim ne može utvrditi da li su se građani obraćali ovoj Instituciji sa zahtjevima za korištenje ovih ovlaštenja. Nije moguće utvrditi da li je u 2016. godini bilo slučajeva odbijanja zahtjeva/molbi građana za korištenje ovih ovlaštenja, uz argumentaciju da se ombudsmeni prema članu 4 stav 2 Zakona o ombudsmenu za ljudska prava neće miješati u proces odlučivanja sudova.

Poznat je slučaj u postupanju po zahtjevu za pokretanje postupka po čl. 265 st. 1 ZUP FBiH radi oglašavanja ništavim rješenja pomoćnika načelnika Općinskog načelnika Općine Sanski Most, br. UP-1-03-23-1-295/10 od 27. aprila 2010. godine i br. UP-1-03-23-3-481/10 od 19. maja 2010. godine. Po ovom zahtjevu, ombudsmeni su donijeli Odluku o neprihvatljivosti žalbe, broj: Ž-SA-05-1100/12 od 09. oktobra 2012. godine. U konkretnom slučaju žalitelj se obratio ombudsmenu sa zahtjevom da ombudsmeni, u skladu sa čl. 264 i čl. 265 st. 1 ZUP-a FBiH, pokrene postupak radi oglašavanja ništavim (prvostepenog) rješenja općinskog organa uprave. Zahtjev je potkrijepljen dokazima o pogrešno i nepotpuno utvrđenom činjeničnom stanju te o nepravilnoj primjeni materijalnopравnih propisa.

Nakon razmatranja žalbe, ombudsmeni su odlučili da je ona neprihvatljiva i neutemeljena. Ocijenili su da nema osnova za pokretanje postupka istraživanja te da Institucija ombudsmena nema ovlaštenje da se miješa u proces odlučivanja nadležnih javnih organa, te da mijenja ili ukida odluke nadležnih organa.⁵¹ Iako pokretanje postupka po čl. 265 ZUP-a FBiH ne

⁴⁹ Usp. Godišnji izvještaj (bilj. 9), ss. 34-36.

⁵⁰ Primjer: Općina Velika Kladuša nije okončala upravni postupak i donijela upravni akt, iako je postupak pokrenut 2006. Ž-BL-05-290/15, Preporuka broj P-284/15 od 31. 12. 2015. S obzirom da ni nakon intervencije Ombudsmena to nije učinjeno, izdata je preporuka kojom se odgovornoj strani nalaže da po prijemu preporuke bez odlaganja, iz okvira svoje nadležnosti i ovlaštenja, odluči u predmetnoj upravnoj stvari, donese odgovarajući upravni akt i da po ponovo podnesenom prijedlogu za obnovu postupka, isti okonča u zakonom propisanim rokovima. Na preporuku nije dostavljen odgovor. Godišnji izvještaj (bilj. 9), s. 35.

⁵¹ A. Ohranović, Ombudsmeni za ljudska prava u izvještaju za 2012. godinu: ima li institucija još smisla, *Sveske za javno pravo*, Sarajevo 13/2013, ss. 34 i dalje.

predstavlja miješanje u proces odlučivanja sudova (jer takav postupak nije ni pokrenut), ombudsmeni BiH su upravo tu činjenicu u konkretnom slučaju naveli kao razlog njihovog nedjelovanja.

Moguće je da je ovakva praksa nastavljena i nakon 2012. godine. Međutim, nije moguće niti potvrditi niti opovrgnuti navedeno, jer su bitni podaci poput ovih u potpunosti izostavljeni iz godišnjih izvještaja ombudsmena. Iz njega je vidljivo da ombudsmeni BiH niti jednom u toku 2016. godine nisu koristili svoja ovlaštenja na podnošenje zahtjeva za pokretanje postupaka odnosno sporova kao ni ulaganja pravnih lijekova u cilju zaštite prava građana, a koja su im povjerena prema Zakonu o upravnom postupku i Zakonu o upravnim sporovima.

3. Zaključak

Osnovni cilj uspostavljanja Institucije ombudsmena za ljudska prava BiH je promocija dobre uprave i vladavine prava i zaštite sloboda fizičkih i pravnih lica, a nadležnosti ombudsmena definirane su Zakonom o ombudsmenu za ljudska prava BiH i posebnim zakonima. Zakonom o zabrani diskriminacije, Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH određena je za centralnu instituciju nadležnu za zaštitu od diskriminacije, Zakonom o slobodi pristupa informacijama Federacije BiH, između ostalog, data joj je nadležnost da razmatra obraćanja građana u postupku ostvarivanja prava na pristup informacijama. Na osnovu odredbi Zakona o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima (državnog i entitetskih), ombudsmeni imaju ovlaštenja za preispitivanje procesa imenovanja koja se provode na osnovu navedenog Zakona. Posebno su značajne odredbe Zakona o upravnom postupku kojim je, između ostalog definirano da ombudsmen može, ako nađe da ima osnova, prisustvovati upravnom postupku radi ostvarivanja svojih funkcija u zaštiti ljudskog dostojanstva, prava i sloboda građanina zajamčenih Ustavom i instrumentima navedenim u Aneksu Ustava Federacije. Pored prava da bude stranka u upravnom postupku, ombudsmen je ovim Zakonom aktivno legitimisan u postupku ukidanja i poništavanja rješenja po pravu nadzora kao i u slučajevima oglašavanja rješenja (u cijelosti ili djelimično) ništavim. Ombudsmen je također aktivno legitimisan za pokretanje upravnog spora, ako nije osigurana druga sudska zaštita, kako bi se zaštitila povrijeđena prava i sloboda pojedinaca (konačnim pojedinačnim aktom nadležnoga tijela, kao i u slučajevima kada su te slobode ili prava povrijeđeni radnjom službene osobe) zajamčenih Ustavom Federacije BiH kod nadležnoga suda. Ombudsmen također može podnijeti zahtjev za vanredno preispitivanje pravosnažne odluke kantonalnog suda donijete u upravnom sporu Vrhovnom sudu Federacije ili kantonalnom sudu kao i zahtjev za ponavljanje postupka. Brojne su nadležnosti ombudsmena koje bi mogle rezultirati pravno obavezujućim aktima. Međutim, aktivnosti ombudsmena se uglavnom svode na izdavanje preporuka. Rezultati su u pogledu korištenja ovih ovlaštenja jako loši.

Ombudsmeni kao centralna institucija nadležna za zaštitu od diskriminacije, niti jednom u 2016. godini nisu iskoristili mogućnost izdavanja prekršajnog naloga zbog nepoštivanja preporuka i odbijanja saradnje sa ombudsmenima. Također nije bilo ni sudskih postupaka u kojima je ombudsmen učestvovao u vidu umješaka na strani tužitelja. Ista je situacija i u pogledu ovlaštenja datih ombudsmenima u upravnom postupku i upravnom sporu gdje u toku 2016. godine nisu korištena ovlaštenja na podnošenje zahtjeva za pokretanje postupaka, odnosno sporova, kao ni ulaganja pravnih lijekova u cilju zaštite prava građana.

Iako postoji izričita zakonska mogućnost dominira praksa prema kojoj Institucija ombudsmena

BiH nema nadležnost za pokretanje sudskih postupaka. Ilustrativno je mišljenje prema kojem bi korištenje mogućnosti pokretanja sudskog postupka zaštite od diskriminacije Instituciju ombudsmena “odvuklo od primarne funkcije – preventivnog mehanizma zaštite ljudskih prava putem preporuka organima javne vlasti, prvenstveno na koji način da podignu standard zaštite”. U tom smislu, kako se ističe, bolje je da to nastave raditi advokati, organizacije i tijela koja su već ovlaštena za to, a da se ombudsmen ograniči na ukazivanje na mogućnost te zaštite, kao i na monitoring suđenja, odnosno, na analizu informacija prikupljenih sa suđenja i prenošenje zapažanja nadležnim institucijama u cilju poboljšanja provedbe Zakona.⁵²

Može se, dakle, zaključiti da se zakonske mogućnosti pokretanja odnosno učešće ombudsmena u tekućim postupcima nedovoljno koriste. To svakako predstavlja propust i umanjuje mogućnost djelovanja ombudsmena u pogledu donošenja pravno obavezujućih akata. Ovakva pasivnost ombudsmena utiče i na smanjenje povjerenja građana u Instituciju. Evidentan je visok procenat neiskorištenih zakonskih ovlaštenja i to u svim oblastima njihovog djelovanja. Učešće ombudsmena, posebno u sudskim postupcima, mora se ocijeniti krajnje nezadovoljavajućim.

Summary

Institution of Human Rights Ombudsman of Bosnia and Herzegovina was established by Dayton Peace Agreement. Originally, this system of protection of human rights and freedoms, and of the principle of good governance and the rule of law operated through three ombudsman institutions in B&H: Ombudsman of the Federation of B&H, Ombudsman of the Republic of Srpska and Ombudsman of B&H.

Amendments to the Law on Ombudsman for Human Rights in Bosnia and Herzegovina in 2006 established a single independent Ombudsman Institution for Human Rights at the State level. The competencies of the ombudsman are defined by the Law on Ombudsman for Human Rights as well as some special laws, such as the Anti-Discrimination Law, the Law on Ministerial and Government Appointments, the Law on Administrative Procedure, the Law on Administrative Disputes.

There are many competencies given to the institution of ombudsman, but their activities are still confined to the issue of a legally non-binding recommendation.

This paper provides an overview of the jurisdiction of the ombudsman, which has been given by the general and special laws, draws attention to those that are not used and that could result in legally binding decisions and provides some recommendations for improving the efficiency of the institution and increasing the degree of complying with the recommendation.

⁵² A. Hanušić, *Ombudsmen u sistemu zaštite od diskriminacije u Bosni i Hercegovini, Analiza situacije i karakteristični problemi*, Sarajevo 2012, s. 47.