

Centar za socio-ekonomske studije
Center for Socio-Economic Studies
Zentrum für soziale und wirtschaftliche Studien



**Činimo li pravi izbor?
Saga o reformi Institucije Ombudsmana BiH**

Sarajevo, 13. maj 2009.

Sažetak

Osnovna i jedina svrha reforme Institucije ombudsmana bila je postizanje jednakih standarda pri upotrebi mehanizama za zaštitu ljudskih prava u oba bosanska entiteta, a potom smanjenje troškova koji proizilaze iz postojanja tri odvojene Institucije, te izbjegavanje rizika od preklapanja nadležnosti. Na osnovu ovih argumenata i bez provođenja bilo kakve adekvatne analize o uticaju reforme u polju zaštite ljudskih prava na građane, ovo pitanje je postalo prioritet Bosne i Hercegovine u procesu pristupanja EU – postajući 2003. godine dijelom Studije izvodljivosti EU, a kasnije i važan segment Bloka 4 'mape puta' za liberalizaciju viznog režima.

Relevantnim sudionicima dat je relativno kratak vremenski okvir za odlučivanje o najboljem modelu za Ombudsmana, u čemu je pomogla i Venecijanska komisija. Temeljni preduslov za planiranje reforme bio je očuvati tadašnji stepen zaštite ljudskih prava tokom reforme, te pored toga očuvati stručni kadar postojećih Institucija Ombudsmana, a posebno Ombudsmana FBiH. *Niti jedan od ovih ciljeva nije ispunjen.*

Pored svega ovog, proces reforme obilježen je nedosljednošću. Jedan od osnovnih principa na kojem je insistirala Venecijanska komisija bio je da se napusti model tri ombudsmana i zamijeni s jednim ombudsmanom koji bi imao dva zamjenika sa rotirajućim mandatima i sa jasno definiranim i podijeljenim nadležnostima. Skupa s ciljem, i transparentnim izbornim procesom ovo bi uklonilo rizik od postojanja troglave institucije sa suprotstavljenim stavovima, dok se u isto vrijeme omogućava jednaka etnička zastupljenost u Instituciji. Ova važna napomena Venecijanske komisije naposljetku je odbačena u usvojenoj verziji Zakona.

U međuvremenu je počinjena šteta. Neuspješan po pitanju dogovora o političkim pitanjima, bivši Ombudsman narušio je ugled ove državne institucije i njene svrhe. Osnovna funkcija – da služi građanima – bila je zanemarena, dok su se slučajevi kršenja ljudskih prava nastavili gomilati. Kao rezultat svega entitetski Ombudsman se požalio da se preporuke koje su oni predlagali sve manje poštuju, jer su izgubili legitimitet u očima vlasti.

Osim toga, s odlukom da se zadrži isti (nefunkcionalni) sistem, ispostavilo se da se imenovanje novih kandidata pretvorilo u političko pitanje u omjeru u kojem to niko nije očekivao. Bosanskohercegovačkom Parlamentu je trebalo više od dvadeset mjeseci da imenuje nove ombudsmane. Tokom tog perioda, napravljen je niz propusta dok se međunarodna zajednica pravila da ih ne primjećuje. I onda, kad su svi mislili da je gotovo i da su imenovanja završena, u roku od samo nešto više od stotinu dana od izbora, ombudsman iz hrvatskog naroda je dao ostavku. Sada je ponovo na Parlamentu BiH da odluči o tome ko će biti novi ombudsman iz reda hrvatskog naroda.

Iz ovog izvještaja proizilazi da je BiH, kao rezultat procesa reforme, završila s tri ureda Ombudsmana koji slabo funkcioniraju i nižim stepenom zaštite ljudskih prava nego prije početka procesa reforme. Glavni razlog je nedostatak analiza i planiranja tokom implementacije reforme, odnosno, međunarodna zajednica je uglavnom bila nesvjesna neželjenih posljedica koje bi nastale, te je nastavila juriti kroz proces kako bi dovršila sam proces i 'označila još jedno polje'.

Inauguralna 'promenada'

Atmosfera je 4. decembra 2008. u Domu naroda Parlamenta BiH dosegla vrhunac. Predsjedavajući Mladen Ivanić dao je riječ Dušanki Majkić:

'Ono što bih htjela da kažem jeste da postoji zaista veliki broj otvorenih pitanja i sigurno da će se pitanje Ombudsmana još provlačiti kroz ove sve naše krugove i na kraju pitanje je - Šta će se ustvari od cjelog tog postupka i dogoditi? ... Oni koji misle da će ovim izborom biti izabrani se pitaju - Kad mi to počinjemo raditi? Ja zaista ne znam - Ko može da im odgovori, kako se uopšte počinje, kad počinje taj mandat, ko saziva primopredajnu sjednicu? Sve su to pitanja koja su ostala bez odgovora'¹

Povod za ovu diskusiju bio je izvještaj koji je napisala zajednička komisija oba Doma Parlamenta BiH za usklađivanje prijedloga za imenovanje Ombudsmana za ljudska prava, jer su dva Doma izabrala različite kandidate. Zajednička komisija konačno se uspjela složiti oko liste kandidata, ali su zaključili da treba tražiti mišljenje Ministarstva pravde o zakonitosti procedure.

Neki su delegati, a posebno Božo Rajić (Hrvatska Demokratska Zajednica- HDZ), Slobodan Šaraba (Srpska Demokratska Stranka- SDS i Rudo Vidović (HDZ), insistirali da bi jedina prava stvar u ovoj situaciji bila opozvati kompletnu proceduru, i još jedanput, raspisati javni natječaj i početi ponovo sve ispočetka, jer 'samo se zakoni mogu usklađivati, a ne imenovanja'. Međutim, nestrpljivi da okončaju ovaj proces, parlamentarci su usvojili izvještaj zajedničke komisije bez traženja mišljenja Ministarstva pravde. Predsjedavajući Ivanić zaključio je sjednicu:

'Evidentno je, kakvu god mi odluku donesemo, da će ona očito završiti na sudu i meni je to od samog početka bilo jasno. Ali mislim da ovaj proces više ne treba da stoji u ovom našem Domu naroda i da nekako treba završiti. I zato hoću da se, evo kažem iskreno, danas donese, i ja ću podržati ovaj izvještaj komisije sa željom da se to danas završi.'²

Nakon više od dvadeset mjeseci zastoja, imenovanje tri državna ombudsmana³ je okončano. Gđa Jasminka Džumhur (Bošnjakinja), g. Ivo Bradvica (Hrvat) i g. Ljubomir Sandić (Srbin) imenovani su za državne ombudsmane sa mandatom u trajanju od šest godina.

Za Organizaciju za sigurnost i suradnju u Evropi (OSCE) koja je dobila ekskluzivni mandat da nadgleda ljudska prava u BiH⁴, ovo je bio 'trenutak velikog olakšanja'⁵. Ured visokog

¹ Izvod iz neautoriziranog transkripta 23. sjednice Doma Naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, održane 04.12.2008. godine; Ad. 14. Izvještaj Zajedničke komisije za usaglašavanje prijedloga za imenovanje Ombudsmana u Institutiju Ombudsmana za ljudska prava BiH

² Ibid.

³ Institutija Ombudsmana na državnom nivou jedna je od bosanskohercegovačkih državnih institucija osnovana na tripartitnom etničkom principu, iako to 'ne isključuje mogućnost i 'ostalnih' da budu predloženi' (Zakon o Ombudsmanu za ljudska prava BiH, Sl. List, br. 32, 25.04.2006., Član 3)

⁴ Dejtonski mirovni sporazum, Aneks 6, Član XIII

predstavnik (OHR⁶) također je pozdravio imenovanja, naglašavajući da su ona samo 'prvi korak ka punoj implementaciji Zakona o Ombudsmanu za ljudska prava BiH'⁷. Sada se očekivalo da 'nadležne institucije požure sa spajanjem entitetskih Institucija ombudsmana sa državnim Institucijom ombudsmana'⁸.

Nesuglasice

Nedaleko od zgrade Predsjedništva, u centru Sarajeva, zgrada, koja je uglavnom poznata po popularnom disko klubu u podrumu, dobila je nove stanare. Dugački kafkijanski hodnici posljednjeg sprata ove zgrade vode do ureda državnog Ombudsmana. Ovaj ured, koji se plaća novcem⁹ poreskih obveznika košta 9000 KM (4500 eura) mjesečno, sada je u posjedu tri novoimenovana Ombudsmana BiH. Da pojednostavimo, njihova uloga je 'povezati' one koji vladaju i one kojima se vlada. Kroz rad na pojedinačnim slučajevima, Ombudsman – kao nezavisna institucija – ispituje rad vladajućih organa putem identificiranja negativne prakse te, kada je primjereno, predlaže rješenja. Ombudsman naposljetku nastoji poboljšati kvalitet života građana promicanjem *vladavine prava, ljudskih prava i kvalitetne javne uprave*¹⁰.

Dejtonski mirovni ugovor (DPA¹¹) prešutno je stavio Bosnu i Hercegovinu pod neposrednu zaštitu međunarodne zajednice¹². Član II Ustava BiH (koji je dio DPA) potpuno je posvećen ljudskim pravima. U takvoj konstalaciji, međunarodna zajednica (IC) bila je odgovorna za

⁵ Intervju Popularia sa Jamesom Rodehaver, direktorom odjela za ljudska prava OSCE-a, vođen 16.12.2008.

⁶ Ured visokog predstavnika djeluje kao pogonska snaga u ime međunarodne zajednice i ima instrukcije da 'olakša stranačke napore, te da mobilizira i kada je primjereno koordinira aktivnostima organizacija i agencija koji su uključene u građanske aspekte pomirenja'. Njegove ovlasti utvrđene su od strane Vijeća sigurnosti UN-a, a također djeluje i kao specijalni izaslanik Evropske Unije (EU) u zemlji. Visoki predstavnik ima najviše zakonodavne i upravne ovlasti.

⁷ OHR i EUSR pozdravljaju imenovanje Ombudsmana BiH, OHR/EUSR, 5/12/2008, dostupno na: http://www.ohr.int/ohr-dept/pressr/default.asp?content_id=42753

⁸ Ibid.

⁹ Intervju Popularia sa državnim Ombudsmanom BiH Jasminkom Džumhur, vođen 10.02.2009.

¹⁰ Ombudsman i građani – lekcije koje se trebaju naučiti iz skandinavskog iskustva, govor glavnog parlamentarnog Ombudsmana Mats Melina, Švedska, na Demokratskom forumu u Dohi 2006.

¹¹ Pored što je efikasno zaustavio rat Dejtonski mirovni sporazum iz 1995. godine obezbijedio je okvir za ustavni i teritorijalni ustroj BiH. Sporazum je uspostavio kompleksan politički sistem prema kojem se BiH sastoji od dva entiteta: Federacija BiH (FBiH) u kojoj su većinski narodi Bošnjaci (bosanski muslimani) i Hrvati (bosanski katolici) i Republika Srpska u kojoj su Srbi (bosanski pravoslavci) većinski narod.

¹² Zaštita ljudskih prava u Bosni i Hercegovini nakon rata, O'Flaherty, Michael (autor), Gisvold, Gregory (autor), Gisvold, G. (urednik), Hotei Publishing, 23. sep. 1998.

stvaranje Institucija ombudsmana. Ove institucije bile su od ključne važnosti za uspostavljanje određenog stepena zaštite ljudskih prava u krhkom miru poslijeratne Bosne.

U ovom trenutku, postoje tri Institucije Ombudsmana u BiH: državna Institucija ombudsmana i dvije entitetske Institucije ombudsmana (FBiH i RS). Ove institucije su od sredine 1990-ih uspostavljene postepeno. Prvo je osnovan ured u FBiH (1995.), potom državni ured (1996.) i konačno ured u RS (2000.)¹³. Amandmani na Zakon o Ombudsmanu na državnom nivou koji su usvojeni od strane Parlamentarne skupštine BiH u martu 2006. godine predvidjeli su integraciju ove tri institucije u jedinstvenu Instituciju ombudsmana na državnom nivou do kraja decembra 2006.

Ove tri institucije su nastavile djelovati i nakon datog roka, decembra 2006., i još uvijek postoje u vrijeme objavljivanja ovog izvještaja. Nedavno završena studija pokazuje da državna Institucija ombudsmana BiH *'uglavnom služi da daje publicitet značajnim pitanjima u okviru ljudskih prava i veoma je ispolitizirana'*¹⁴, dok se Institucije ombudsmana na nivou entiteta bave *'svakodnevnim problemima javne uprave koji su relevantni u smislu vrste i obima problema koji se tretiraju'* a pored toga, da su *'često bili veoma efikasni te zavrijedili značajnu lokalnu i međunarodnu pažnju'*¹⁵.

Kriteriji za raspodjelu nadležnosti između državnog i entitetskih Ombudsmana odnose se na prirodu dotične uprave. Kada se želi podnijeti žalba na entitetsku upravu, žalba se treba podnijeti entitetskom Ombudsmanu. 'Državna Institucija ima isključivu nadležnost u radu na predmetima koji se odnose na organe Vlade Bosne i Hercegovine, u isto vrijeme odnose na organ Vlade jednog entiteta i organ Vlade Bosne i Hercegovine ili se u isto vrijeme odnose na organ vlade oba entiteta.'¹⁶

U Bosni i Hercegovini, postojanje jedne *de jure* državne Institucije ombudsmana od početka 2007. godine, i tri *de facto* Institucije ombudsmana, vjerovatno je uzrokovalo više štete građanima nego što se to na prvi pogled čini. Ovakva situacija uzrokovala je da se građani nađu u

¹³ Institucije Ombudsmana FBiH i BiH imaju svoju zakonsku osnovu u ustavima koji su proizašli iz (Vašingtonskog i Dejtonskog) mirovnih sporazuma. Tek kasnije su se nadležnosti ovih institucija definirale putem organskih zakona (a oba je napisala međunarodna zajednica). Nasuprot tome, Institucija Ombudsmana RS nije proizašla iz gore pomenutog. Ustvari, ustav RS nema slične zakonske odredbe koje se odnose na Instituciju Ombudsmana, a njeno osnivanje dogodilo se mnogo kasnije, nakon usvajanja Zakona o Ombudsmanu RS (iako je i ovaj zakon kreiran pod međunarodnim nadzorom).

¹⁴ ARD, Inc. za USAID-ovu Procjenu upravnog zakonodavnog sistema u BiH, decembar 2007.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Zakon o Ombudsmanu za ljudska prava za Bosnu i Hercegovinu, član 5, Sl. List BiH: 19/02

'pravnom procjepu'¹⁷ zbog toga što 'nije sasvim jasno ko je nadležan za rješavanja njihovih žalbi za kršenja ljudskih prava.'¹⁸

Problematična zaostavština

Iako je među prvim postkomunističkim državama u istočnoj i centralnoj Evropi osnovala svoj ured Ombudsmana, Institucija ombudsmana BiH bila je daleko najneobičnija¹⁹. Stvorena je Dejtonskim mirovnim sporazumom²⁰ iz 1995. Ombudsmana je trebao imenovati ambasador OSCE-a na period od pet godina bez mogućnosti obnavljanja mandata, a nije smio biti državljanin BiH niti bilo koje susjedne države²¹. Nakon petogodišnjeg perioda²² tranzicije, Ombudsmane je trebalo imenovati Predsjedništvo BiH. To je značilo da BiH mora izraditi jedan organski zakon koji bi obezbijedio zakonsku osnovu za Instituciju ombudsmana u narednih pet godina²³.

Evropska komisija za demokraciju (poznatija kao Venecijanska komisija) napravila je nacrt Organskog zakona za državnu Instituciju ombudsmana BiH²⁴ i predstavila ga Parlamentu BiH u aprilu 2000.²⁵ Iako je većim dijelom napisan od strane međunarodnih aktera, trebao se smatrati domaćim zakonom, što bi omogućilo BiH da u potpunosti preuzme Instituciju ombudsmana. Ipak, još jedan tranzicijski period²⁶ u trajanju od tri godine je uveden nakon kojeg je strani Ombudsman, kojeg je još jedanput imenovao ambasador OSCE-a, trebao biti zamijenjen sa tri BH državljanina. Oni bi skupa činili Instituciju ombudsmana BiH, a trebao ih je izabrati Parlament BiH na osnovu prijedloga Predsjedništva BiH.

¹⁷ Građani u pravnom procjepu, Nezavisne Novine, Dejan Šajinović, 19.02.2009.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Institucija Ombudsmana u bivšim komunističkim zemljama, studija koju su napisali Charles i Kathleen Manatt, Stipendija za Studije o demokraciji na IFES-u, juli – august, 2002., Ulziibayar Vangansuren, Univerzitet Indiana, Bloomington

¹⁸ Kao dio Komisije za ljudska prava skupa sa Vijećem za ljudska prava

²¹ Dejtonski mirovni sporazum, Aneks 6, Član IV.

²² Dejtonski mirovni sporazum, Aneks 6, Član XIV.

²³ Prije kraja prelaznog perioda: 15.12.2000.

²⁴ Preliminarni nacrt organskog Zakona za državnog Ombudsmana Bosne i Hercegovine sa pojašnjenjima – pripremljen od strane Radne grupe za Institucije Ombudsmana u Bosni i Hercegovini, CDL (1999.) 028e-restr, Strasbourg, 31. maja 1999., dostupno na: [http://www.venice.coe.int/docs/1999/CDL\(1999\)028-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/1999/CDL(1999)028-e.asp)

²⁵ Institucija Ombudsmana BiH - Međunarodna kontrola ljudskih prava, Radenko Udovičić; 18.10.2000, SAFAX Sarajevo - STINA Split

²⁶ Zakon o Ombudsmanu za ljudska prava BiH, Član 41, Službeni list BiH: 19/02

Nakon neusvajanja predloženog Zakona o državnom Ombudsmanu od strane Parlamenta BiH do pete godišnjice Dejtonskog mirovnog sporazuma, OHR je nametnuo ovaj zakon, a ambasador OSCE-a dao je mandat drugom međunarodnom Ombudsmanu, g. Franku Ortonu. Njegov mandat završio se krajem 2003. kada su ga naslijedila tri državljanina BiH: Snježana Savić, Safet Pašić i Mariofil Ljubić. Poslije nešto manje od dva mjeseca, gđa Savić je dala ostavku, a Predsjedništvo BiH je predložilo Vitomira Popovića.

Ombudsman je institucija koja počiva na osobnosti osobe koja obavlja tu dužnost i čiji će uspjeh uvijek ovisiti o osobi koja je na toj poziciji²⁷. **Od krucijalne je važnosti da ombudsman bude osoba koja je veoma poštovana i koja ne može biti povezana sa određenom političkom strankom**²⁸. Stoga se jedno među najvažnijim pitanjima u smislu osnivanja ove institucije odnosi na kriterije koje osoba treba zadovoljiti da bi bila izabrana za ombudsmana. U slučaju BiH, proces izbora i imanovanja državnog ombudsmana postao je *'politička šarada'*²⁹ u kojoj vladajuća koalicija predlaže *'kandidate koji su direktno bili povezani sa glavnim političkim strankama'*³⁰. G. Vitimir Popović bio je član SDS-a, a obnašao je i dužnost zamjenika premijera RS u jednom mandatu tokom rata 1992 – 1995., g. Mariofil Ljubić jedan je od osnivača HDZBiH (Hrvatska demokratska zajednica BiH), a g. Safet Pašić bio je član SDA (Stranka demokratske akcije)³¹.

Tokom prve godine bosanskohercegovačkog vlasništva nad državnom Institucijom ombudsmana BiH, Helsinška međunarodna federacija za ljudska prava je zaključila da se Institucija ombudsmana BiH:

'u svojoj sadašnjoj formi ne podudara niti sa svojim imenom niti sa svrhom koju ima' te da *'prije služi za zaštitu individualnih interesa nego univerzalnih ljudskih prava'* što je prouzrokovalo da dođe *'do ruba propasti'*³².

U međuvremenu su entitetske Institucije ombudsmana, neovisne o državnoj Instituciji ombudsmana, nastavile s efikasnim radom. Prve Ombudsmane FBiH (gđa Jovanović, g. Muhibić i gđa Raguž) imenovao je OSCE 1994. Počeli su s radom u januaru 1995. Porijeklom iz Bugojna,

²⁷ Evropski standardi i Institucije Ombudsmana u jugoistočnoj Evropi, Međunarodna konferencija, Sofia, 6. – 8. juna, 2002.

²⁸ Ombudsman i građani – lekcije koje se trebaju naučiti iz skandinavskog iskustva, govor glavnog parlamentarnog Ombudsmana Mats Melina, Švedska, na Demokratskom forumu u Dohi 2006.

²⁹ Nacije u tranzitu 2008. – Bosna i Hercegovina, Jasna Jelišić, Freedom House, dostupno na: http://www.freedomhouse.hu/images/fdh_galleries/NIT2008/NT-Bosnia-final.pdf

³⁰ Ibid.

³¹ Analiza sistema državnog integriteta, BOSNA I HERCEGOVINA, 2007., Izvještaj Transparency International

³² Ekstrakt iz izvještaja IHF, Ljudska prava u regionima OSCE-a: Evropa, Centralna Azija i Sjeverna Amerika, izvještaj 2005. (Događaji iz 2004.)

prvi federalni ombudsman, Branka Raguž se prisjeća: 'Kada se osvrnem unazad, ne znam kako smo uspjeli preživjeti. Smatram da su one preporuke koje smo slali vladama bile veoma smjele za to doba.'³³ Ali ipak, po Brankinom mišljenju, najizazovniji dio posla je 'graditi povjerenje i kredibilitet Institucije Ombudsmana na način da ljudi iskreno osjećaju da nam se mogu obratiti kada su njihova prava narušena.' Ona dodaje: 'Trebalo je uložiti i vremena i napora, ali ja mislim da smo u tom uspjeli.'

Ustvare, broj FOI-a (terenskih ureda) je vremenom narastao sa pet u 1995. na jedanaest u 2002. godine. A također i broj slučajeva (sa 1747 1995. na 19 414 2000.³⁴), a i procenat pozitivnih reakcija na preporuke federalnog Ombudsmana (sa 45% 1998.³⁵ do 83% 2002.³⁶). 1997. godine Akademski senat Univerziteta Graz 'Karl Franzens' federalnim ombudsmanima je dodijelio Nagradu za ljudska prava za njihov rad na zaštiti ljudskih prava u Bosni i Hercegovini³⁷.

Već 1996. godine Venecijanska komisija je razmatrala stvaranje Institucije ombudsmana u RS, koja bi bila slična Ombudsmanu koji djeluje u FBiH³⁸. Nacrt zakona je izrađen 1998. ali ga je Parlament RS usvojio tek 2000. Prva tri Ombudsmana u RS, g Darko Osmić, gđa Slavica Slavnić i g Franjo Crnjac, imenovao je tadašnji ombudsman, gđa Haller.

Zakon o Ombudsmanu u RS dobio je amandmane 2004., tako da se Institucija ombudsmana sastojala od jednog ombudsmana i dva zamjenika ombudsmana, svi izabrani iz konstitutivnih naroda, i koji se rotiraju između ombudsmana i zamjenika ombudsmana svakih šesnaest mjeseci³⁹. Nada Grahovac bila je ombudsman, a njeni zamjenici su bili g. Milan Šubarić i g. Enes Hašić.

Uprkos onome što je bilo propisano, rotacija se nikad nije desila⁴⁰. Međutim, činjenica da je u periodu 2000. – 2006. Institucija ombudsmana RS imala oko 152 500 susreta s građanima, te je obradila 37 707 žalbi⁴¹, ukazuje na djelotvornost ove Institucije.

³³ Intervju Popularia sa Brankom Raguž, Ombudsman FBiH, vođen 15.12.2008.

³⁴ Godišnji izvještaj Institucije Ombudsmana FBiH za 2000.

³⁵ Godišnji izvještaj Institucije Ombudsmana FBiH za 1998.

³⁶ Godišnji izvještaj Institucije Ombudsmana FBiH za 2002.

³⁷ http://www.ohr.int/ohr-dept/hr-rol/thedepthr-reports/hrcc-hr-rep/97-weekly/default.asp?content_id=5051

³⁸ Mišljenje o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini s posebnim osvrtom na mehanizme zaštite ljudskih prava – usvojeno od strane Komisije na njihovom 29. plenarnom zasjedanju (Venecija, 15. – 16. Novembar 1996.) - [http://www.venice.coe.int/docs/1996/CDL-INF\(1996\)009-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/1996/CDL-INF(1996)009-e.asp)

³⁹ Zakon o amandmanima na Zakon o Ombudsmanu RS, Član 4, Službeni list RS, br. 49/04

⁴⁰ Intervju Popularia sa Brankom Raguž, Ombudsmanom FBiH, vođen 15.12. 2008.

⁴¹ Godišnji izvještaj Ombudsmana za ljudska prava u Republici Srpskoj za 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006 i 2007

Reforma nasuprot zdravom razumu

U analizi mehanizama za zaštitu ljudskih prava u BiH 1999., Venecijanska komisija je zaključila da je *'Djelovanje Institucije ombudsmana u Bosni i Hercegovina obilježeno ne samo tehničkim već i konceptualnim odnosno političkim problemima.'*⁴² U svom izvještaju, oni su zabilježili da pitanje osnivanja jedne Institucije Ombudsmana za kompletnu bosanskohercegovačku administraciju:

*'trenutno nije na dnevnom redu, posebno zbog činjenice da ove dvije Institucije ombudsmana, koje su u BiH osnovane prije nekoliko godina, sasvim dobro funkcioniraju'*⁴³ ali da ovo *'pitanje može biti postavljeno u budućnosti'*⁴⁴.

U to vrijeme, osnivanje Institucije Ombudsmana RS još uvijek je bilo pri vrhu dnevnog reda međunarodne zajednice za BiH, sve dok se to 2000. nije konačno postiglo. Nešto kasnije, kada je Parlamentarna skupština Vijeća Evrope dala zeleno svjetlo za članstvo BiH u Vijeću Evrope 2002. ono je definiralo da, kao postpristupnu obavezu, BiH:

*'mora da radi na osnivanju multietničke Institucije ombudsmana te bi u budućnosti trebala razmotriti osnivanje jednog ujedinjenog ureda za Ombudsmana za ljudska prava na državnom nivou, koji bi obuhvatio sadašnje Institucije ombudsmana na entiteskom nivou.'*⁴⁵

Na zahtjev OSCE misije u BiH, Venecijanska komisija dala je svoje mišljenje o pristupnim obavezama BiH koje se odnose na postojeće Institucije ombudsmana u BiH:

*'Ne postoji konkretna obaveza da se osnuje jedna, ujedinjena Institucija ombudsmana na državnom nivou već postoji obaveza da se ta mogućnost razmotri u budućnosti... Pored toga, ne postoji pravilo koje zabranjuje postojanje Institucija ombudsmana i na državnom i na entitetskom nivou unutar jedne federalne države.'*⁴⁶

⁴² Izvještaj Radne grupe Venecijanske komisije i Direkcije institucija Ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine – usvojen od strane Radne grupe na sastanku u Parizu 11. maja 1999. i odobren od strane Komisije na njihovom 39. plenarnom zasjedanju (Venecija, 18. – 19. Juni 1999.)

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Mišljenje br. 234 (2002.) Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope – zahtjev BiH za članstvom u Vijeću Evrope

⁴⁶ Mišljenje o određenim pitanjima koja se odnose na Institucije Ombudsmana u Bosni i Hercegovini i na određene interpretacije određenih obaveza koje je Bosna i Hercegovina prihvatila pri pristupanju Vijeću Evrope – usvojeno od strane Venecijanske komisije na 51. plenarnoj sjednici (Venecija, 5. – 6. juli 2002.)

Bez obzira na mišljenje Venecijanske komisije, u novembru 2003. Evropska komisija odobrila je studiju izvodljivosti⁴⁷ koja među ostalim prioritetima zahtijeva od BiH da:

*'Preuzme punu državnu kontrolu nad Institucijom ombudsmana na državnom nivou i napreduje u integraciji državnog i entitetskih Ombudsmana.'*⁴⁸

Već u ovoj fazi, pitanje reformiranja Institucije ombudsmana BiH ujedinjavanjem sa entitetskim institucijama zauzelo je visoko mjesto na agendi EU za BiH. Naposljetku, pitanje državne Institucije ombudsmana postalo je pitanje koje je imalo čak i veći značaj za svakog bosanskog građanina od kad je postalo jedan od preduvjeta za liberalizaciju viznog režima u BiH. Na sastanku u Briselu, u martu 2009., odlučeno je da će se ova reforma smatrati dijelom pregovaračkih planova za 'mapu puta'⁴⁹ koju je Evropska Unija postavila pred zemlje zapadnog Balkana. Posebno su Bosnu podsjetili na njenu obavezu da uspostavi jednu, ujedinjenu Instituciju Ombudsmana na državnom nivou, kao dio paketa. Tačnije, entitetski Ombudsman se treba ujediniti sa Institucijom ombudsmana na državnom nivou. Iako u 'mapi puta' nije eksplicitno naglašeno, ovo pitanje se tretira u okviru zahtjeva u Bloku 4 mape puta – ljudska prava i anti-diskriminacija⁵⁰.

Lutanje

Nakon studije izvodljivosti, BiH je zatražila pomoć Venecijanske komisije na čiju se preporuku oformila Radna grupa početkom 2004⁵¹ kako bi pripremila reformu. Članovi Radne grupe u principu su se složili da će, nakon perioda tranzicije za vrijeme kojeg će jedna Institucija na državnom nivou i dvije na entitetskom nivou koegzistirati, postojati jedna Institucija Ombudsmana za cijelu teritoriju Bosne i Hercegovine, koju će činiti jedan ombudsman i dva zamjenika, a svaki od njih se imenuje iz reda konstitutivnih naroda. Ombudsman i zamjenici

⁴⁷ Studija izvodljivosti služila je da se ocjeni spremnost Bosne i Hercegovine da preduzme sljedeći korak ka evropskim integracijama pokretanjem pregovora o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju (SAA).

⁴⁸ Bosna i Hercegovina: Komisija je odobrila studiju izvodljivosti, Evropska komisija, 18/11/2003, dostupno na http://www.ohr.int/other-doc/eu-stmnt/default.asp?content_id=31227

⁴⁹ 2008. EU je definirala niz zahtjevnih uvjeta određujući konkretne vizne 'mape puta' za svaku državu zapadnog Balkana – kretanje bez viza bila bi nagrada za zadovoljavanje uvjeta. 'Mapa puta' je predstavljena Vladi BiH 5. juna 2008.

⁵⁰ Intervju Popularia sa Samirom Rizvom, šefom bosanskohercegovačkog pregovaračkog tima za liberalizaciju viznog režima, vođen 21.04.2009.

⁵¹ Radna grupa bila je sastavljena od predstavnika iz Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice, tri Ombudsmana za ljudska prava BiH, tri Ombudsmana FBiH, dva Ombudsmana RS i predstavnika entitetskih i državnog Ministarstva pravde.

trebali bi se rotirati nakon određenog vremenskog perioda⁵². *Dogovoreno je da je najvažniji uvjet da se stepen zaštite ljudskih prava ne smije ugroziti tokom ovog procesa.*⁵³

Nacrt Zakona koji je obuhvatao i amandmane na Zakon o Ombudsmanu za ljudska prava BiH napisalo je Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice i dostavilo ga Venecijanskoj komisiji kako bi dali svoje mišljenje, a potom i dodatne amandmane u svjetlu ovog mišljenja⁵⁴. Venecijanska komisija posebno je pozdravila činjenicu da je nacrt zakona jasno predvidio osnivanje jedne Institucije Ombudsmana, koja se sastoji od Ombudsmana i dva zamjenika⁵⁵.

Međutim, novi nacrt Zakona sa primjedbama Komisije je *'odjedanput, i bez vidljivog razloga, povučen u korist nekog drugog nacrta Zakona koji uopće nije bio usaglašen sa preporukama Komisije'*⁵⁶. Zakon je konačno usvojen u martu 2006. od strane oba Doma Parlamentarne skupštine BiH. Glavna razlika u odnosu na nacrt Zakona i zaključke Radne grupe bila je napuštanje koncepta jednog ombudsmana i dva zamjenika u korist troglavog (jedan iz svakog konstitutivnog korpusa) modela za Instituciju ombudsmana. Ovo je posebno značajno ukoliko se uzme u obzir da *'u svojim sugestijama, odlukama i izvještajima, Ombudsmani zajednički djeluju.'*⁵⁷

Ombudsman Ivo Bradvica objašnjava: 'Ja ne mogu ja kao pojedinac potpisati izvještaj i da ima validnost'. Ipak, Jasminka Džumhur dodaje da: 'se može desiti da imam zaista drugačije mišljenje u odnosu na moje kolege, ali ću zahtijevati da se u jednoj od rečenica toga akta kaže-mišljenje Ombudsmana tog i tog se izdvaja i dostavlja se kao prilog ovom aktu u pisanoj formi'⁵⁸ Samo kad se sva tri ombudsmana slože oko određenog pitanja, tek onda mogu djelovati snažno na vlade i iznijeti vjerodostojna rješenja. Mogućnost postojanja 'odvojenih' ili neusaglašenih mišljenja samo slabi ovu Instituciju jer čini takve preporuke neubjedljivim. Tri ombudsmana koji se ne slažu oko nekog pitanja koje bi trebali predstaviti zajednički nije se pokazalo neobičajeno

⁵² Venecijanska komisija 2004., Godišnji izvještaj aktivnosti, CDL-RA (2004)001, Strasbourg, 12. mart 2005., dostupno na: [http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-RA\(2004\)001-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-RA(2004)001-e.asp)

⁵³ Dogovoreni zaključci radnog sastanka na temu 'Restrukturiranje Institucije Ombudsmana u Bosni i Hercegovini, Mišljenje br. 274 / 2004., CDL(2004)028, Vijeće Evrope, Strasbourg, 19. april 2004.

⁵⁴ Komisija je zaključila da 'nacrt Zakona velikim dijelom odražava zaključke aprilskog sastanka. Međutim, bilo je neophodno jasnije naglasiti načine imenovanja i uloge i fukcije Ombudsmana i njihovih zamjenika.'

⁵⁵ Mišljenje br. 264 / 2003 – mišljenje o nacrtu Zakona o amandmanima na Zakon o Ombudsmanu za ljudska prava u Bosni i Hercegovini, usvojen od strane Venecijanske komisije (Venecija, 8. – 9. oktobar 2004.)

⁵⁶ Venecijanska komisija 2004., Godišnji izvještaj aktivnosti, CDL-RA (2004)001, Strasbourg, 12. mart 2005., dostupno na: [http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-RA\(2004\)001-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-RA(2004)001-e.asp)

⁵⁷ Zakon o amandmanima na Zakon o Ombudsmanu za ljudska prava u Bosni i Hercegovini, Službeni list br. 32, 25.04.2006, Član 8 (3)

⁵⁸ Venecijanska komisija 2004. Godišnji izvještaj aktivnosti. CDL-RA (2004)001, Strasbourg, 12. mart 2005., dostupno na: [http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-RA\(2004\)001-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-RA(2004)001-e.asp)

za prva tri državna ombudsmana. Pa ipak, gđa Džumhur je bila ubijedena da to neće biti slučaj sa novoizabranim ombudsmanima.

U februaru 2009. na pitanje šta će se desiti ukoliko se ne dogovore oko određenog pitanja, ombudsman, g. Ivo Bradvica je odgovorio: 'U ovom sastavu, to se nikad neće desiti'⁵⁹. U aprilu 2009. godine samo četiri mjeseca nakon njegovog imenovanja, g. Ivo Bradvica dao je ostavku na poziciju državnog ombudsmana⁶⁰.

Izborna šarada

Zakon je predvidio da tri institucije trebaju organizirati sastanke gdje će pripremiti 'koordinirani plan rada, razmjenjivati iskustva i sačiniti početni okvir za buduće funkcioniranje Institucije ombudsmana'⁶¹ Uvedena je novina u izborni proces ombudsmana, tako da umjesto odgovornosti Predsjedništva za izbor ombudsmana, taj zadatak pripao je posebnoj ad hoc komisiji unutar Parlamentarne skupštine BiH⁶². Međutim, Zakon dozvoljava da se 'iznimno, imenovanje prvih ombudsmana, može provesti između ombudsmana koji obnašaju ove dužnosti u prijelaznim razdoblju.'⁶³ Stoga je cilj koordinacionih sastanaka također bio dogovoriti se o izboru novog ombudsmana između već postojećih.

Ukupno se održalo sedamnaest koordinacionih sastanaka u periodu između maja, 2006. i marta, 2007. godine. Predstavnici OSCE-a i OHR-a pomno su pratili i prisustvovali ovim sastancima. Pa ipak, *'učesnici nisu mogli dogovoriti ništa konkretno'*⁶⁴. Kada je postalo očigledno da se neće postići konsenzus oko izbora novog ombudsmana između postojećih državnih i entitetskih ombudsmana, Parlamentarna skupština BiH oformila je ad hoc komisiju koja će izabrati kandidate za poziciju ombudsmana⁶⁵.

⁵⁹ Intervju Popularia sa Ljubomirom Sandićem, državni Ombudsman BiH, vođen 10.02.2009.

⁶⁰ 'Bradvica dao ostavku, Nezavisne novine, 02/04/2009.

⁶¹ Zakon o amandmanima na Zakon o Ombudsmanu za ljudska prava u Bosni i Hercegovini, Službeni list br. 32, 25.04.2006, article 19. (2)

⁶² Zakon o amandmanima na Zakon o Ombudsmanu za ljudska prava u Bosni i Hercegovini, Službeni list br. 32, 25.04.2006, Član 3 i 4

⁶³ Zakon o amandmanima na Zakon o Ombudsmanu za ljudska prava u Bosni i Hercegovini, Službeni list br. 32, 25.04.2006, article 17. (2)

Law on amendments to the Law on Ombudsman for Human Rights in Bosnia and Herzegovina, Sl list br 32, 25.04.2006, article 17. (2) ???

⁶⁴ Intervju Popularia sa Brankom Raguž, Ombudsman FBiH, vođen 15.12.2008.

⁶⁵ Komisija se sastojala od tri delegata iz oba Doma Parlamenta BiH: Azra Hadžiahmetović, Niko Lozančić, Drago Kalabić (iz Predstavničkog doma) i Dušanka Majkić, Rudo Vidović, Hazim Rančić (iz Doma naroda).

Prvi zadatak ad hoc komisije bio je objaviti javni natječaj i izabrati kandidate na osnovu niza generalnih kriterija. *Nisu morali obavljati intervjue s kandidatima niti ih rangirati na bilo koji način.* Komisija je primila žalbe od nekih aplikanata koji su upućivali na pogrešno korištene zakone o imenovanju za ovaj određeni natječaj, ali su odlučili da na njih ne odgovaraju. Smatrali su da ovo 'nije ništa drugo osim pritiska na njihov rad'⁶⁶.

Prvi konkurs raspisan 17. aprila 2007. godine rezultirao je poništavanjem cjelokupne procedure. Predstavnički dom se nije mogao složiti oko dva od tri kandidata za poziciju državnog ombudsmana i donijeta je odluka da se objavi novi natječaj⁶⁷. Kako je OSCE primjetio, već u ovoj fazi bilo je jasno da:

*'ne postoji pravi način da djelimično eliminirate političke faktore, s obzirom na način na koji stranački klubovi djeluju u Parlamentu, i s obzirom da imate ovaj tripartitni izborni proces koji garantira da ćete imati ombudsmana sve tri etničke pripadnosti.'*⁶⁸

Ipak, proces stvaranja jedne državne Institucije ombudsmana se nastavio. Parlamentarna ad hoc komisija ponovno je osnovana u februaru, 2008⁶⁹. Ovaj put, OHR i OSCE su uključeni da 'vode' proces⁷⁰, podnoseći amandmane na Proceduralna pravila Komisije⁷¹. Nakon raspisivanja drugog javnog konkursa, Komisija je imala novi zadatak. Promjena se sada ogledala u uvođenju sistema rangiranja⁷² koji je uveden zbog '*potrebe da se ombudsman izabere na osnovu objektivnih kriterija, te da se, koliko god je moguće, izostavi subjektivnost.*'⁷³ Kako bi povećali transparentnost ovog procesa, lokalne NVO, Helsinški komitet za ljudska prava i 'Vaša prava' bili su uključeni u praćenje izborne procedure kao neovisni posmatrači.

Nakon obavljanja *petominutnog* intervjua bez uniformiranih pitanja⁷⁴, svaki član Komisije (ukupno šest) imao je mogućnost dati svakom kandidatu trideset bodova za svaki od sljedeća četiri kriterija:

⁶⁶ Izvještaj o provedenoj proceduri Javnog konkursa i utvrđivanju Prijedloga liste kandidata za imenovanje Ombudsmana za ljudska prava BiH, Sarajevo, 16.7.2007. godine.

⁶⁷ AS/Mon(2008)09 Komitet za poštovanje obaveza i angažmana zemalja članica Vijeća Evrope (Monitoring Komitet). Poštovanje obaveza i angažmana od strane Bosne i Hercegovine

⁶⁸ Intervju Popularia sa Jamesom Rodehaverom, direktor odjela za ljudska prava OSCE-a, vođen 16.12.2008.

⁶⁹ Samo se jedan član ad hoc komisije promijenio u drugoj ad hoc komisiji: Rudu Vidovića zamjenio je Branko Zrno.

⁷⁰ Intervju Popularia sa Jamesom Rodehaverom, direktor odjela za ljudska prava OSCE-a, vođen 16.12.2008.

⁷¹ 'OSCE i OHR nadgledaju izbor Ombudsmana', Nezavisne novine, 20. 3. 2008.

⁷² Svaki član ad hoc komisije trebao je rangirati kandidate sa ukupno 30 bodova za svaki od četiri kriterija: radno iskustvo u pravnoj praksi, visoki moralni standardi, intervjui i iskustvo u zaštiti ljudskih prava.

⁷³ Intervju Popularia sa Jamesom Rodehaverom, direktor odjela za ljudska prava OSCE-a, vođen 16.12.2008.

⁷⁴ Intervju Popularia sa Erminom Kordom, koji je bio prisutan na intervjuiima kao predstavnik NVO 'Vaša prava' vođen 24.12.2008.

- (1) Provedeni intervju;
- (2) Prethodno pravno iskustvo;
- (3) Javni imidž i visoki moralni status; i
- (4) Stručnost u polju ljudskih prava

Nakon što su se na zahtjev kandidati deklarirali prema etničkoj pripadnosti, komisija je napravila četiri spiska⁷⁵:

	Kandidat Srbin	bodovi	Kandidat Hrvat	bodovi	Kandidat Bošnjak	bodovi
1	Rada Kafedžić	549	Branka Raguž	674	Jasminka Džumhur	621
2	Ljubomir Sandić	533	Ivo Bradvica	505	Amira Krehić	556
3	Biljana Simeunović	520	Željka Klobučar	499	Esad Muhibić	534

Četvrti je bio spisak 'ostalih' i sastojao se od samo jednog imena: gđa Vera Jovanović, sadašnji Ombudsman FBiH (rezultat: 553). Parlament čak nije ni razmotrio aplikaciju gđe Jovanović, jer Zakon dozvoljava 'ostalima' da apliciraju na poziciju, ali mogu biti imenovani samo ukoliko jedan od tri izabrana *konstitutivna* kandidata odustane⁷⁶.

Ukoliko se ne uzme u obzir etnički prefiks, tabela najuspješnijih kandidata bi izgledala ovako:

Rang	Kandidat	bodovi
1	Branka Raguž	674
2	Jasminka Džumhur *	621
3	Amira Krehić	556
4	Vera Jovanović	553
5	Rada Kafedžić	549
6	Esad Muhibić	534
7	Ljubomir Sandić*	533
8	Biljana Simeunović	520
9	Ivo Bradvica*	505
10	Željka Klobučar	499

*Imenovani Ombudsmani

17. juna 2008. ad hoc komisija je prosljedila rang listu u oba Doma Parlamentarne skupštine BiH na dalju obradu. Parlament nije nikad bio obavezan bilo kakvim proceduralnim pravilom ili bilo

⁷⁵ Gore pomenuti/pobrojani su samo tri prva kandidata iz svakog naroda sa rang liste ad hoc komisije

⁷⁶ 'Utvrdjena lista', Nezavisne novine, 4. juni 2008.

kakvim statutom da poštuje rang listu. OSCE je ovo smatrao 'anomalijom' koja uzrokuje 'ozbiljne probleme'⁷⁷. Jedan od posmatrača iz NVO, Ermin Korda iz 'Vaših prava' pita: 'Koja je svrha Komisije i zašto je uopće bila uspostavljena kad je Parlament totalno zanemario njihovu rang listu?'

Parlament, ne samo da je zanemario rang listu, nego su pored toga Predstavnički dom i Dom naroda izabrali različite kandidate⁷⁸. Dušanka Majkić, član ad hoc komisije rekla je predstavnicima medija da je to bio rezultat nesuglasica između HDZBiH i HDZ 1990 s jedne strane i SDA i SBiH s druge strane⁷⁹. OHR se umiješao, predlažući Parlamentu da u cilju pronalaženja rješenja za ovu situaciju bez poništavanja procedure i raspisivanja još jednog javnog natječaja za ovu poziciju treba osnovati zajedničku komisiju koja će uskladiti odluke dvaju Domova⁸⁰. *'O čemu se to moglo diskutirati na temu izabranih kandidata da bi oni postigli konsenzus? ... Na koji način se postižu politički dogovori i kako se dolazi do dogovora?'*⁸¹

Novorođeni

Konačno, nakon više od dvadeset mjeseci koliko je trajao izborni proces, državna Institucija Ombudsmana BiH dobila je tri Ombudsmana. Tokom ovog perioda, krajnji cilj – očuvati postojeći stepen zaštite ljudskih prava – s kojim se nije smjelo riskirati, zapravo je bio doveden u pitanje. Zaštita ljudskih prava u BiH značajno se pogoršala⁸². Sada se također može raspravljati i o činjenici da je gore spomenuto doprinijelo gubitku povjerenja u entitetske Institucije Ombudsmana.

*'Građani, moguće da su na neki način demoralisani s obzirom da mi javno kažemo da vlasti daleko manje poštuju naše preporuke. Za ovo vrijeme dok treba da se desi ta transformacija, vlasti jednostavno smatraju da mi nemamo legitimitet i da zbog toga ne moraju da poštuju preporuke ombudsmana.'*⁸³

⁷⁷ Intervju Popularia sa Jamesom Rodehaverom, direktor odjela za ljudska prava OSCE-a, vođen 16.12.2008.

⁷⁸ Samo je kandidat iz srpskog naroda, Ljubomir Sandić, dobio većinu glasova u oba Doma. Mariofil Ljubić je podržan u Predstaničkom domu kao kandidat iz reda hrvatskog naroda, dok je u Domu naroda većina glasala za Ivu Bradvicu. Predstavnički dom izabrao je Eminu Halilović, ali Dom naroda je izabrao Jasminku Džumhur.

⁷⁹ „Zaštitite nas od Ombudsmana”, M. Kremenović, Focus, 09.10.2008

⁸⁰ „Bez dogovora o revizorima i Ombudsmanima”, N. Krsman, Nezavisne Novine, 05.10.2008

“Zaštitite nas od Ombudsmana”, M. Kremenović, Focus, 09.10.2008

⁸¹ Intervju Popularia sa Jamesom Rodehaverom, direktor odjela za ljudska prava OSCE-a, vođen 16.12.2008.

⁸² Kao ilustracija, može se pomenuti značajan porast slučajeva koje BiH ima pred Evropskim sudom za ljudska prava, od 209 2005. do 971 2008. - Godišnji izvještaj 2008. , Vijeće Evrope, januar 2009.

⁸³ Federalni Ombudsman Vera Jovanović za Radio Slobodnu Evropu Ukidanje entitetskih Ombudsmana zavisiće od RS”, Milorad Milojević, 14.01.2009

Ustvari, ne samo da je federalna Institucija Ombudsmana izgubila svoj legitimitet, već je na državnom nivou, ova institucija doživljavala jedno još gore iskustvo. Čak i sadašnji ombudsman, gđa Jasminka Džumhur, se slaže: *'Ja sam znala da Institucija ombudsmana BiH nije respektabilan faktor u zaštiti ljudskih prava. To je bilo prepoznato i od strane UN komiteta koji je rekao da su prethodni ombudsmeni politički imenovani, da se urušio kredibilitet institucije i da Institucija ombudsmana BiH nije relevantan nacionalni mehanizam, nije efikasan mehanizam u zaštiti ljudskih prava.'*⁸⁴

Gđa Jasminka Džumhur posjeduje impresivno iskustvo u polju zaštite ljudskih prava koje je stekla prije stupanja na poziciju državnog ombudsmana. Od 2001. obnašala je dužnost UN-ovog oficira u BiH, ali njen angažman u domenu ljudskih prava počeo je još 1993. kada je bila aktivni član u jednoj od najcjenjenijih organizacija za zaštitu ljudskih prava (specijalizirajući se za ženska prava) 'Medika' iz Zenice, a kasnije je također pomagala ženama u Centru za pravnu pomoć, koji se tamo nalazio. Ona vjeruje da se Instituciji sa novim ombudsmanima na čelu treba pružiti prilika da dokažu da mogu nadoknaditi ono što je izgubljeno: "Vi pred sobom imate tri vizionara koji imaju dugogodišnje iskustvo, preko 20 god; imate ljude koji su opredjeljeni za ideju, i imate ljude koji su spremni da rade, i imamo neku – kakvu takvu – polaznu osnovu."⁸⁵

Međutim, do trenutka objavljivanja ovog izvještaja, jedan od vizionara, g Ivo Bradvica, podnio je ostavku. Drugi vizionar je g. Ljubomir Sandić, rođen u Starom Martincu, u općini Srbac. Nakon diplomiranja na Pravnom fakultetu u Sarajevu 1974. godine, uglavnom je radio u općinskim i okružnim sudovima, a od 1995. vodi sopstvenu advokaturu. Bio je član SNSD-a od 1997. i delegat u Narodnoj skupštini RS tokom dva mandata⁸⁶. Biografija koju je predao parlamentarnoj komisiji koja se bavila imenovanjima dokazuje da on ne posjeduje apsolutno nikakvo iskustvo u radu na zaštiti ljudskih prava.

'U vrijeme kad sam podnio aplikaciju, negdje u martu mjesecu, tad sam bio član SNSD-a, i ja sam to napisao u svojoj aplikaciji.'⁸⁷ G. Sandić ne smatra da je ovo u kontradikciji sa Zakonom o Ombudsmanu, koji kaže da je funkcija Ombudsmana 'nespojiva s članstvom u političkoj partiji,'⁸⁸ jer se 'to odnosi na izabrane ombudsmane, a ne na one koji su se javili na natječaj za ovu poziciju,'⁸⁹ a osim toga smatra i da je Zakon u tom smislu jasan: Ombudsman 'ima 10 dana da napusti svako mjesto koje je potencijalno nespojivo'⁹⁰ nakon imenovanja, što je on i učinio⁹¹.

⁸⁴ Intervju Popularia sa Jasminkom Džumhur, državnim Ombudsmanom BiH, vođen 10.02.2009

⁸⁵ Ibid.

⁸⁶ CV Ljubomira Sandića predan parlamentarnoj ad hoc komisiji.

⁸⁷ CV Ljubomira Sandića predate parlamentarnoj ad hoc komisiji

⁸⁸ Zakon o Ombudsmanu za ljudska prava u Bosni i Hercegovini, Član 17, Službeni list BiH br. 19/02

⁸⁹ Intervju Popularia sa Ljubomirom Sandićem, državnim Ombudsmanom BiH, vođen 10.02.2009.

⁹⁰ Zakon o Ombudsmanu za ljudska prava u Bosni i Hercegovini, Član 17, Službeni list BiH br. 19/02

⁹¹ Intervju Popularia sa Ljubomirom Sandićem, državnim Ombudsmanom BiH, vođen 10.02.2009.

Bitno je također napomenuti da ne postoji nadzorni organ niti bilo kakav mehanizam koji garantira da se to i dogodilo⁹².

Pravni procjep

Jedan od postignutih političkih kompromisa bio je da sjedište ove Institucije bude smješteno u Banja Luku. Zakon obavezuje državnu Instituciju Ombudsmana da osnuje regionalne urede u Sarajevu, Mostaru i Brčkom, dozvoljavajući nakon toga⁹³ osnivanje još većeg broja terenskih ureda. Prema novousvojenom Pravilniku⁹⁴ ukupno će biti trinaest terenskih ureda. Dalje, Pravilnik određuje da će u Instituciji ombudsmana BiH⁹⁵ biti zaposleno osamdeset i šest uposlenika. Na dan kada je novi ombudsman preuzeo ovu Instituciju, bilo je dvadeset i devet uposlenika, uključujući osam pripravnika, u tri ureda: Sarajevo, Banja Luka i Brčko⁹⁶. Još uvijek nema ureda u Mostaru⁹⁷. 'Pravilnik je koncipiran na način da preuzmemo punu odgovornost za uposlenike u entitetskim institucijama ombudsmana i u instituciji BiH. Ova tri terenska ureda biće na neki način regionalni centri, za koje bi se vezali terenski uredi koje ćemo preuzeti od entitetskih ombudsmana.'⁹⁸ Sve ovo zvuči kao pametan plan, pa šta ga, onda, sprečava da postane stvarnost?

Uvod u kompleksnost situacije svodi se na oko 1500 nagomilanih neriješenih slučajeva koje su novoizabrani ombudsmani zatekli, a najstariji od njih datiraju još iz 2004. godine⁹⁹. Pored postepenog gubitka u posljednje dvije godine kvalificiranog osoblja sa iskustvom u polju prava, iz sve tri Institucije ombudsmana, ovo je težak teret za novoimenovane bosanskohercegovačke ombudsmane na početku njihovih mandata.

Iako je budžet Institucije ombudsmana BiH za 2009. u poređenju sa 2008. godinom¹⁰⁰ povećan za 14%, 'nema planiranih sredstava za otvaranje ureda u Mostaru'¹⁰¹. 'Nema ni jednog feninga za

⁹² Intervju Popularia sa Jasminkom Džumhur, državni Ombudsman BiH, vođen 10.02.2009.

⁹³ Zakon o amandmanima na Zakon o Ombudsmanu za ljudska prava u Bosni i Hercegovini, Sl list br. 32, 25.04.2006, Član 1 (3)

⁹⁴ Pravilnik o internoj organizaciji i sistematizaciji državne Institucije Ombudsmana usvojen 05.01.2009.

⁹⁵ Pravilnik o internoj organizaciji i sistematizaciji državne Institucije Ombudsmana, Član 8 i 9

⁹⁶ Intervju Popularia sa Jasminkom Džumhur, državni Ombudsman BiH, vođen 10.02.2009.

⁹⁷ Intervju Popularia sa Ivom Bradvicom, državni Ombudsman BiH, vođen 10.02.2009.

⁹⁸ Ibid.

⁹⁹ Intervju Popularia sa Ivom Bradvicom i Jasminkom Džumhur, državnim Ombudsmanima BiH, vođen 10.02.2009.

¹⁰⁰ Budžet za ovu Instituciju u 2008. je bio 1.796.739 KM a za 2009. on iznosi 2.045.000 KM - Zakon o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2009. god, Sluzbeni list BiH 7/09

¹⁰¹ Intervju Popularia sa Jasminkom Džumhur, državni Ombudsman BiH, vođen 10.02.2009.

kapitalna ulaganja.¹⁰² Trenutni finansijski plan pokriva samo postojećih 29 uposlenika.¹⁰³ Kao i prethodnih godina, i RS i FBiH planirali su entitetske Institucije ombudsmana u svojim finansijskim planovima za 2009. Spajanje i preuzimanje osoblja i prostorija će pratit sredstva entitetskih Institucija, ali sve dok se spajanje ne dogodi, državna Institucija ombudsmana mora raditi s onim što sad ima – što nije niti blizu dovoljno za podršku planiranoj sistematizaciji.

Na entitetima je bila odgovornost donošenja amandmana na svoje Ustave i/ili zakone neophodne za spajanje¹⁰⁴. Federalni Parlament usvojio je Zakon neophodan za konačno spajanje 19. aprila 2007¹⁰⁵. Kao rezultat toga, federalni Ombudsman zatvorio je dva terenska ureda – u Bijaču i Travniku, i otpustio više od 30% pravnog osoblja¹⁰⁶. Trenutno imaju pet ureda sa samo oko 20 uposlenika¹⁰⁷, sve skupa od njih 43 koliko su imali 2006. godine.¹⁰⁸

Zatim, nema dugoročne strategije koja bi omogućila adekvatno spajanje. U februaru 2009. na pitanje o bilo kakvoj srednjeročnoj strategiji koja je u planu za državnu Instituciju, g Bradvica je objasnio: 'Ja sam mislio da ćete me pitati za strategiju do marta. Pa je li vama jasno da ne daju nam sjest' još?'¹⁰⁹ Razlog zbog kojeg se federalna Institucija ombudsmana još uvijek nije spojila s državnom Institucijom je član iz federalnog Zakona iz 2007. koji kaže da spajanje obje entitetske Institucije treba da se desi **'u isto vrijeme.'**¹¹⁰ Dok je federalni Ombudsman insistirao da se spajanje desi u isto vrijeme, novoimenovani državni ombudsmani pozivaju se na državni zakon gdje istovremenost nije spomenuta, i dodaju da 'čak i naziv Zakona FBiH pominje prelazni period ... koji je istekao 31. decembra 2006.'¹¹¹

Lebdeći među različitim scenarijima i njihovoj budućoj izdržljivosti, federalni Ombudsman uputio je ovo pitanje odgovornim vladajućim organima, tražeći od federalnog Parlamenta da donese odluku. U martu, 2009., federalni Parlament je odlučio da neće biti prijenosa na državni nivo, sve dok i RS ne učini isto¹¹².

¹⁰² Intervju Popularia sa Ivom Bradvicom, državni Ombudsman BiH, vođen 10.02.2009.

¹⁰³ Intervju Popularia sa Ljubomirom Sandićem, državnim Ombudsmanom BiH, vođen 10.02.2009.

¹⁰⁴ Amandmani na Zakon o Ombudsmanima za ljudska prava BiH, Član 19 (3)

¹⁰⁵ "Sl. novine FBiH", broj: 51/07, od 01.08.2007.

¹⁰⁶ Intervju Popularia sa Brankom Raguž, Ombudsman FBiH, vođen 15.12.2008.

¹⁰⁷ Ibid.

¹⁰⁸ Godišnji izvještaj Ombudsmana FBiH 2007.

¹⁰⁹ Intervju Popularia sa Ivo m Bradvica, državni Ombudsman BiH, vođen 10.02.2009.

¹¹⁰ Zakon o načinu prestanka funkcioniranja Institucije Ombudsmana Federacije Bosne i Hercegovine u prelaznom periodu i prenos njenih nadležnosti na Instituciju Ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine, Član 1 i 3

¹¹¹ Populari Interview with Jasminka Dzumhur, BiH State Ombudsman, conducted on 10.02.2009

¹¹² Anto Baltić, sekretar Predstavničkog doma, intervju vođen 7. maja 2009.

Narodna skupština RS još uvijek nije usvojila Zakon o prenosu odgovornosti s entitetskog na državni nivo. Zakon je nekoliko puta skinut s dnevnog reda Narodne skupštine RS zbog protivljenja članova Parlamenta RS zbog ustavne osnove po kojoj bi državni zakon BiH mogao zahtijevati poništenje Ombudsmana RS. Predsjednik Narodne skupštine RS g. Igor Radojičić izjavio je na konferenciji za tisak da je to 'jedna pravno komplikovana situacija u kojoj je započelo funkcioniranje Ombudsmana BiH, što niko ne osporava u RS-u, ali je ostalo otvoreno pitanje statusa entitetskog Ombudsmana'¹¹³

Pored toga, Narodna skupština RS usvojila je Zakon o (entitetskom) ombudsmanu za dječija prava¹¹⁴ u oktobru 2008. Činilo se da je međunarodna zajednica u BiH iznenađena ovim potezom, s obzirom da je Zakon o državnom Ombudsmanu iz 2006. predvidio osnivanje odjela za praćenje dječijih prava u cijeloj BiH. Uprkos tome, niti jedna značajna reakcija međunarodne zajednice nije zabilježena, osim Vijeća Evrope, koje je zaključilo da usvajanje ovog zakona 'potkopava snagu ujedinjenog državnog ureda ombudsmana BiH koji bi trebao obnašati identičnu funkciju.'¹¹⁵ Osim toga, iako se sukobi s predstavom snažne državne Institucije ombudsmana koja se bavi pitanjima zaštite dječijih prava u cijeloj BiH, OSCE ne smatra da je to 'u suštini loša stvar', u ovisnosti od toga da li će okončati dupliciranjem djelovanja Institucije ombudsmana, nedostatkom suradnje i koordinacije svog djelovanja sa državnom Institucijom ombudsmana, a u tom slučaju 'moraju se poduzeti određene mjere.'¹¹⁶ Kako će te mjere izgledati, ne mogu reći.¹¹⁷

Što se tiče entitetske Institucije ombudsmana RS, tu nije bilo smanjivanja broja osoblja niti broja terenskih ureda kako je bilo predviđeno državnim zakonom¹¹⁸. Mandat Ombudsmana RS, Nade Grahovac, je istekao 23. decembra 2008., ali ona je nastavila obnašati ovu dužnost¹¹⁹ do aprila 2009. kada ju je Narodna skupština RS razrješila te dužnosti i postavila za direktora novoformiranog ureda Ombudsmana za djecu RS.¹²⁰

Jedan od njenih zamjenika, g. Šubarić podnio je ostavku na ovu poziciju u aprilu 2008., a sadašnji zamjenik je dr. Enes Hašić¹²¹. U ovom trenutku, entitetska Institucija ombudsmana RS

¹¹³ "Jedinstvena institucija Ombudsmana u BiH?", Fena, 18.02.2009.

¹¹⁴ RS Službeni glasnik: 103/08, Datum: 15/10/2008.

¹¹⁵ Rezolucija Skupštine Vijeća Evrope 1626 (2008) – Poštivanje obaveza i odgovornosti od strane Bosne i Hercegovine, dostupno na: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta08/ERES1626.htm>

¹¹⁶ Intervju Popularia sa Jamesom Rodehaverom, direktor odjela za ljudska prava OSCE-a, vođen 16.12.2008

¹¹⁷ Ibid.

¹¹⁸ Intervju Popularia sa Nadom Grahovac, Ombudsmana RS, vođen 20.02.2008.

¹¹⁹ Zasnovano na Zakonu o Ombudsmanu RS, Član 11., Službeni list RS 04/00

¹²⁰ Odluka 01-703/09 Narodne skupštine RS – još nije objavljena u Službenom listu

¹²¹ Odluka Narodne skupštine RS o otpuštanju zamjenika Ombudsmana RS, Službeni glasnik RS: 36/08, 27/04/2008

ima 21 uposlenika, sjedište u Banja Luci i četiri regionalna ureda u RS (Bijeljina, Doboje, Foča i Prijedor)¹²². U ovisnosti od toga da li će zakon o prenosu nadležnosti entitetskog Ombudsmana na državnu instituciju biti usvojen, donijet će se odluka o tome da li će biti novih imenovanja¹²³.

Nakon sastanka sa novoimenovanim državnim Ombudsmanom, u februaru 2009., glavni zamjenik visokog predstavnika, Rafi Gregorian, zaključio je da *'ujedinjenje Institucija samo čeka da Republika Srpska usvoji neophodne prelazne zakone'*¹²⁴ te im je rekao da vjeruje da će *'mnogi borci za ljudska prava u Narodnoj skupštini Republike Srpske uspjeti konačno usvojiti uveliko zakašnjele zakone'*¹²⁵

U Narodnoj skupštini RS, g Milorad Dodik, premijer RS, je u svom govoru o prenosu nadležnosti sa entitetskog na državni nivo, rekao da se *'više ne bi trebalo dozvoliti nikakav prenos nadležnosti, osim ako nisu utemeljene na odlukama Parlamenta RS.'*¹²⁶

Zaključak

Dejtonski mirovni sporazum osigurao je međunarodnim akterima u Bosni i Hercegovini apsolutni autoritet, ali njihova politika zahtijeva i odobravanje tri etničke grupe, čije stranke često zauzimaju krute (suprotstavljene) pozicije¹²⁷. U mnogobrojnim slučajevima međunarodne intervencije u BiH naginjali su kreiranju onog što se zove 'imidž države'¹²⁸, a bez obzira na sve neželjene efekte¹²⁹. Ponekad ovi neželjeni efekti prevladaju nad željenim efektima međunarodnih strategija, zbog domaćih aktera kao odgovor na dominantni međunarodni utjecaj¹³⁰. Reforma Institucije ombudsmana BiH dobar je primjer toga. Ona sasvim jasno pokazuje da u BiH nema

¹²² Memorandum zamjenika Ombudsmana RS, Enesa Hašića, 12.05.2009

¹²³ Intervju Popularia sa Ljiljanom Timotija, sekretar odjela za pravna pitanja Narodne skupštine RS, vođen 08.05.2008

¹²⁴ Gregorian: Rad Institucije Ombudsmana BiH je od iznimne važnosti, OHR, 11.2.2009. dostupno na : http://www.ohr.int/ohr-dept/pressr/default.asp?content_id=43046

¹²⁵ Ibid.

¹²⁶ "Dodik optužuje OHR"- Radio Slobodna Europe, Milorad Milojević, 24.04.2009.

¹²⁷ Crocker, Chester, Fen O. Hampson, and Pamela Aall, *Taming Intractable Conflicts: Mediation in the Hardest Cases*. (Washington D.C.: United States Institute of Peace, 2005)

¹²⁸ Autor upućuje na to da je Schlichte i Migdalov koncept diferencijacija između 'imidža države' (ili 'viđenja države') i 'prakse države'. Imidž države predstavlja specifičnu viziju onog šta država jeste i što prevladava globalno i širi svoju snagu u umovima političkih aktera širom svijeta.

¹²⁹ Does External State-Building Build States? - The Example of Bosnia and Herzegovina, Bliesemann de Guevara, Berit - Institut za međunarodnu politiku Helmut Schmidt Univerzitet Hamburg, mart, 2006.

¹³⁰ Ibid.

brzih rješenja. Također pokazuje šta se dešava kada se napori da se osigura izgradnja države pogrešno usmjere, bez detaljnog razumijevanja na koji način stvarno utječe i, što je važnije, kakve će dugoročne posljedice imati.

To znači da je u ovom trenutku BiH ostavljena sa tri ureda Ombudsmana koji slabo funkcioniraju i nižim stepenom zaštite ljudskih prava građana nego prije je proces reforme započeo. Glavni uzrok tome bila je težnja nekih učesnika u procesu da implementiraju reformu Institucije ombudsmana BiH bez adekvatne analize situacije i onog što će biti obuhvaćeno procesom reforme. Ovo je pak značilo da nikakvo značajno planiranje nije izvršeno i veoma malo pažnje se posvetilo potencijalnim negativnim posljedicama reforme. Fokus na mogućnosti da se 'obilježi polje' u kojem je implementacija institucionalne reforme ureda Ombudsmana završila se metežom. Ne uzeti u obzir moguće neželjene posljedice znači da su građani Bosne i Hercegovine – oni koje je Institucija ombudsmana mislila štiti i služiti im – ostavljeni bez da se imaju kome obratiti za konkretnu zaštitu ljudskih prava. Kao takvi, oni su bili u nepovoljnom položaju tokom cijelog procesa. Osim toga, reforma Institucija ombudsmana BiH postavljena je na listu preduvjeta za ulazak BiH na Bijelu Schengen listu što će omogućiti bosanskohercegovačkim državljanima da se slobodno kreću po Evropi.

Sve se ovo moglo izbjeći da je postojala realna strategija i realističan akcijski plan prije implementacije reforme. Uprkos brojnim izvještajima koji su upozoravali na jurcanje u proces reforme¹³¹, odgovorna vlast je odlučila ignorisati ova upozorenja, a kao rezultat nerazumijevanja stvarne situacije, nastavili su reformu, nedosljedno bauljajući kroz proces, nesvjesni utjecaja koji ima na zaštitu ljudskih prava u zemlji. Ono što je sad potrebno je promjena strategije svih sudionika kako bi se osiguralo da prvenstveno i što je najvažnije građani BiH imaju adekvatnu zaštitu ljudskih prava kroz Instituciju Ombudsmana, i drugo, da se proces reforme konačno finalizira.

Da bi se to dogodilo, određeni nivo koordinacije mora biti osiguran između tri postojeće Institucije ombudsmana, što u ovom trenutku ne postoji. Vjerovatno bi ovo trebao biti neformalni sporazum zbog nedostatka zakonske osnove za ovakvu vrstu sporazuma. Sporazum bi trebao obavezati tri institucije da održavaju bliski kontakt sa svim preostalim terenskim uredima iz oba entiteta kako bi se povezali zbog slučajeva koji čekaju da budu riješeni, kao i zbog svih budućih slučajeva.

Pitanje od neposrednog značaja je izbor novog ombudsmana iz hrvatskog naroda. Kako bi osigurali da se iste greške i pogrešne procedure ne ponove, važno je direktno angažirati različite sudionike (medije, civilno društvo i ostale relevantne institucije) u proces praćenja rada novoimenovane ad hoc komisije za izbor predstavnika hrvatskog naroda za ombudsmana na državnom nivou. Osim toga, potrebno je osigurati da Parlament BiH bude posvećen poštivanju i uvažavanju preporuka ad hoc komisije pri odluci o novom kandidatu.

¹³¹ Već 1999. Venecijanska komisija naglasila je da 'djelovanje Institucije ombudsmana u BiH nije opterećeno jedino tehničkim već i konceptualnim odnosno političkim problemima'.

Međunarodna zajednica mora sagledati ovaj proces reforme, zasnovan na realnim i dosljednim strategijama, kao dugoročni cilj koji se treba postići u BiH. Stoga se postavljanje uvjeta koje ide uz reforme u ovom trenutku mora preispitati. U suprotnom, može uzrokovati proces koji je u tolikoj mjeri ubrzan da su neželjene negativne posljedice procesa reforme prevagnule u odnosu na korisne aspekte reforme. Mora se predvidjeti da čak i dobronamjerni koncepti mogu biti narušeni tokom procesa od strane lokalnih političkih snaga. Da bi se ovo izbjeglo, međunarodna zajednica bi trebala ili pobliže pratiti implementaciju ili se uzdržati od nametanja reformi, koje se naposljetku realiziraju na drugačiji način od zamišljenog.

S obzirom da je reforma Institucija ombudsmana preduvjet za priključenje Bijeloj Schengen listi, na nju se treba obratiti posebna pažnja. Bolja alternativa bi bila razmotriti zahtjeve iz Bloka 4 mape puta za liberalizaciju viznog sistema u odnosu na spajanje institucija Ombudsmana i ispitati ovaj uslov, posebno u skladu sa 'funkcionalnim' prije nego političkim nivoom.

S obzirom na okolnosti u kojima se ovaj proces razvio, potrebno je završiti ga što prije, te podržavati i nadgledati rad nove državne institucije. Ovo također znači da treba podsjetiti Parlament RS na njihovu obavezu da usvoje neophodne zakone što je prije moguće, jer njihovo nepostojanje sistematski blokira završetak procesa reforme.

U zaključku, primjer reforme Institucije ombudsmana BiH pokazuje da je obilježavanje pravih polja mnogo složenije i problematičnije nego što se očekivalo. To je lekcija koju trebaju naučiti svi akteri koji su uključeni u ovaj proces.