

Mr Nada Grahovac

Ombudsman za djecu Republike Srpske

VLADAVINA PRAVA I OVLAŠĆENJA OMBUDSMANA

Instituciji ombudsmana u Bosni i Hercegovini nisu osigurana potrebna ovlašćenja za efikasno vršenje svog mandata. U radu se ukazuje na to da Zakon o Ombudsmenu za ljudska prava Bosne i Hercegovine ovu instituciju nije ovlastio na pokretanje inicijative za donošenje zakona i drugih propisa koji su od značaja za ostvarivanje i zaštitu prava građana, kao ni pokretanja postupka pred Ustavnim sudom radi uklanjanja iz pravnog sistema onih zakona i drugih propisa koji dovode do povrede prava građana.

Takvo zakonodavno rješenje, ne samo da nije u skladu sa Pariskim principima, kojima su date smjernice za osnivanje, nadležnosti i nezavisnost institucija za zaštitu ljudskih prava, već ograničava mogućnosti institucije u zaštiti prava građana u pojedinačnim slučajevima, ali i u njenom preventivnom djelovanju. Ako je ombudsman po definiciji čuvar zakonitosti, onda bi zakonom uređena ovlašćenja morala jasno i široko definisati i ovlašćenje ombudsmana na zakonodavnu inicijativu i inicijativu pred Ustavnim sudom.

Ključne riječi: Vladavina prava; Ljudska prava i slobode; Institucija ombudsmana; Ovlašćenje ombudsmana na zakonodavnu inicijativu i inicijativu pred ustavnim sudom.

1. UVOD

Ljudska prava i slobode su ustavna kategorija, pa se zbog svoje prirode i značaja garantuju ustavom kao najvišim pravnim aktom svake demokratske zemlje. Ustav Bosne i Hercegovine, ustavi Republike Srpske i Federacije Bosne i Hercegovine temelje se, pored ostalog, na garantovanju osnovnih ljudskih prava i sloboda. Međutim, normativno garantovanje ljudskih prava ne znači samo po sebi i njihovo ostvarivanje. Zato se stanje ljudskih prava u jednoj zemlji i procjenjuje prvenstveno prema stepenu njihovog ostvarivanja, a ne prema normama koje ih garantuju.

Ljudska prava i osnovne slobode temeljne su vrijednosti svakog demokratski uređenog društva, koje je demokratsko u mjeri u kojoj su ljudska prava ne samo garantovana, već je obezbijedena njihova adekvatna pravna zaštita. To je put koji se mora proći u izgradnji pravne države, koja postavlja jasne uslove i osnovna načela, ali i zahtijeva odgovarajuće institucionalne oblike.

Jedan od zahtjeva pravne države je i institucionalni mehanizam zaštite osnovnih ljudskih prava i sloboda građana, koji svojim djelovanjem treba da doprinese ostvarivanju osnovnih principa koji jednoj državi daju karakter pravne. Da li će i u kojoj mjeri ombudsman tome doprinijeti, zavisi, između ostalog, i od zakonom utvrđenih nadležnosti institucije. Pri tome, mora se imati u vidu da se djelovanje ombudsmana, kao uostalom i djelovanje drugih institucija, ne može posmatrati izolovano, već u ambijentu ukupnog društvenog razvoja.

Ključno je, dakle, da je za ostvarivanje ljudskih prava i osnovnih sloboda, pored normativnog određenja, o čemu postoji opšta saglasnost, posebno važno obezbijediti adekvatne mehanizme za njihovu zaštitu i primjenu i njihovo integrisanje u svakodnevni život, što u praksi nailazi na brojne prepreke.

Institucije ombudsmana u zemljama sa razvijenom demokratijom, a one su ih prve uvele u svoj pravni sistem, imaju izuzetno važnu ulogu u očuvanju i poštovanju principa demokratske vlasti. Institucija ombudsmana u Bosni i Hercegovini mora, prije svega, biti u funkciji izgradnje tih principa, za šta je neophodan kvalitetan zakonodavni okvir sa široko i jasno utvrđenim nadležnostima institucije.

2. OVLAŠĆENJE OMBUDSMANA NA ZAKONODAVNU INICIJATIVU

Ombudsmen za ljudska prava Bosne i Hercegovine¹ je nezavisna institucija uspostavljena s ciljem promocije dobre uprave i vladavine prava, zaštite prava i sloboda fizičkih i pravnih lica, kako je garantovano Ustavom Bosne i Hercegovine i međunarodnim sporazumima koji se nalaze u dodatku tog Ustava, koja će s tim u vezi nadgledati aktivnosti institucija Bosne i Hercegovine, njenih entiteta i Brčko Distrikta, u skladu sa odredbama ovog zakona.²

Pored osnovne kontrolne uloge, ombudsmanove nadležnosti u zemljama u kojima ovaj mehanizam zaštite ljudskih prava ima dugogodišnju tra-

¹ Zakon o ombudsmenu za ljudska prava Bosne i Hercegovine – ZOLJP, *Službeni glasnik BiH*, br. 19/02 i 32/06.

² ZOLJP, čl. 1.

diciju uključuju i pravo zakonodavne inicijative, što podrazumijeva ne samo ovlaštenje ombudsmana da kontroliše primjenu pravnih propisa, već i da inicira donošenje novih, izmjenu i dopunu postojećih zakona, drugih propisa i opštih akata kada ocijeni da do povrede prava građana dolazi zbog nedostataka u propisima.

Iako u jednom broju nacionalnih zakonodavstava ovlaštenje ombudsmana na zakonodavnu inicijativu nije izričito utvrđeno, ono je danas skoro bez izuzetka opšteprihvaćeno pravilo u djelovanju institucija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

U nacionalnim zakonodavstvima koja su utvrdila ovlaštenje ombudsmana na zakonodavnu inicijativu razlike su prisutne u obimu tih ovlaštenja, tako da „pravo zakonodavne inicijative ombudsmana negdje ima opšti karakter i nije ograničeno na neku određenu pravnu oblast, dok se negdje ovo pravo ograničava na oblasti koje su u skladu, odnosno, koje se odnose na ombudsmanovu nadležnost“.³

Tako, prema članu 18 Zakona o Zaštitniku građana Srbije,⁴ Zaštitnik građana ima pravo na predlaganje zakona iz svoje nadležnosti, na podnošenje inicijative za izmjene i dopune zakona, drugih propisa i opštih akata, ako smatra da do povrede prava građana dolazi zbog nedostataka u propisima, ali i pravo inicijative za donošenje novih zakona, drugih propisa i opštih akata kada smatra da je to od značaja za ostvarivanje prava građana. Pored navedenog, Zaštitnik građana je ovlašten da u postupku pripreme propisa daje mišljenje Vladi i Skupštini o prijedlozima zakona i drugih propisa kojima se uređuju pitanja od značaja za zaštitu prava građana.

Gotovo na identičan način zakonom su utvrđena i ovlaštenja Ombudsmana za djecu Republike Srpske.⁵

Prema Zakonu o Pučkom pravobranitelju Republike Hrvatske,⁶ Pučki pravobranitelj prati usklađenost zakona i drugih propisa sa odredbama Ustava Republike Hrvatske i međunarodnim pravnim aktima koji su dio

³ Д. Радиновић, *Омбудсман и извршина власт*, Београд 2001, 171.

⁴ Zakon o Zaštitniku građana Srbije, *Službeni glasnik R. Srbije*, br. 79/05, 54/07, čl. 18.

⁵ Zakon o Ombudsmanu za djecu Republike Srpske, *Službeni glasnik RS*, br. 103/08 i 70/12.

Član 7 ovog zakona glasi: „Ombudsman za djecu je ovlašten da Vladi, odnosno Narodnoj skupštini podnese inicijativu za izmjenu ili dopunu zakona i drugih propisa i opštih akata, ako smatra da do povrede prava djeteta dolazi zbog nedostataka u propisima, kao i da inicira donošenje novih zakona, drugih propisa i opštih akata, kada smatra da je to od značaja za ostvarivanje i zaštitu prava djeteta.

Vlada, odnosno nadležni odbor Narodne skupštine, dužni su da razmatraju inicijative koje podnosi Ombudsman za djecu.

Ombudsman za djecu je ovlašten da u postupku pripreme propisa daje mišljenje Vladi i Narodnoj skupštini na prijedloge zakona i drugih propisa, ako se njima uređuju pitanja koja su od značaja za zaštitu prava djece.“

⁶ Zakon o Pučkom pravobranitelju, *Narodne novine R. Hrvatske*, br. 76/12.

unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske (čl. 6) i može Hrvatskom saboru, kad u praćenju stanja u okviru svog djelokruga rada to ocijeni potrebnim, ukazati na potrebu donošenja i izmjena zakona i drugih propisa, odnosno može upozoriti na potrebu usklađivanja zakonskih i podzakonskih propisa s međunarodnim standardima i Ustavom (čl. 17).

I Zaštitnik ljudskih prava u Crnoj Gori prema zakonu⁷ je ovlašten pokrenuti inicijativu za donošenje zakona, drugih propisa i opštih akata radi usaglašavanja sa međunarodno priznatim standardima u oblasti ljudskih prava i sloboda, a ukoliko smatra potrebnim, daje i mišljenje na prijedloge zakona, drugih propisa ili opštih akata (čl. 18).

Za razliku od široko utvrđenih ovlašćenja ombudsmana na zakonodavnu inicijativu u navedenim slučajevima, iako su i među njima prisutne razlike, ovlašćenja Ombudsmana Bosne i Hercegovine zakonom su definisana na sljedeći način: „Kada, nakon razmatranja predmeta, ombudsman ustanovi da način na koji je zakon primijenjen vodi nepravičnim rezultatima, on može uputiti nadležnom organu vlade preporuke koje bi dovele do pravičnog rješenja situacije predmetnog pojedinca. Ombudsman može nadležnom organu dati prijedlog mjera čija primjena bi vjerovatno poboljšala situaciju na koju se žali, uključujući isplatu odštete, i u godišnjem ili specijalnom izvještaju institucije dati prijedlog za izmjene i dopune zakona i drugih propisa kada on smatra da je to potrebno.“⁸

Postojećim zakonskim rješenjem, ovlašćenje Ombudsmana na zakonodavnu inicijativu je vrlo ograničeno, jer utvrđuje samo mogućnost inicijative za izmjene i dopune zakona i drugih propisa, i to u situacijama kada Ombudsman, nakon razmatranja predmeta, ustanovi da način na koji je zakon primijenjen vodi nepravičnim rezultatima. Zakon ne utvrđuje ovlašćenje Ombudsmana na pokretanje inicijative za donošenje novih zakona, drugih propisa i opštih akata, niti na davanje mišljenja u postupku njihovog donošenja.

Ovlašćenje Ombudsmana na zakonodavnu inicijativu danas je ne samo opšteprihvaćeno djelovanje ombudsmana, već se u radu institucije nameće i kao prioritarno iz više razloga. Prvo, za ostvarivanje i zaštitu prava građana ključno je obezbijediti da domaće zakonodavstvo bude u cjelini usklađeno sa međunarodno priznatim standardima u oblasti ljudskih prava i sloboda, jer „vladavina prava počiva na zakonima određenih kvaliteta i svojstava kojima se izvorno, apstraktno i nepristrasno uspostavljaju prava i

⁷ Zakon o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore, *Sužbeni list Crne Gore*, br. 41/03, 42/11.

⁸ ZOLJP, čl. 32.

obaveze adresata i tako na opšti i pravedni način reguliše njihovo ponašanje“.⁹

Pored toga, „za vladavinu prava veoma je važna procedura, valjan, fer postupak u celini i u svakoj grani prava prema njenim specifičnostima, ono što se u anglosaksonskom pravu zove *'the due process of law'*. To je pre svega važno kad se odlučuje o ljudskim pravima, ali i u odlučivanju o izborima, u parlamentu, prilikom usvajanja zakona i drugim sličnim situacijama u kojima pridržavanje određene procedure unapređuje i demokratiju i vladavinu prava.“¹⁰

S obzirom na to da je ombudsman svakodnevno u stvarnom kontaktu sa različitim životnim situacijama građana na koje građani ukazuju zbog povrede njihovog prava, a koje su vrlo često posljedica nedorečenih, neadekvatnih, međusobno neusklađenih propisa, čime je ostavljen prostor za odlučivanje nadležnih organa i o pitanjima koja se ne mogu dovoditi u pitanje, to je vrlo važno zakonom jasno definisati što šira ovlašćenja ombudsmana na zakonodavnu inicijativu, imajući pri tome u vidu da je „ovaj organ (ombudsman) sakupio korisno iskustvo, i stekao uvid u situaciju, a to se može pokazati veoma vrednim u razmatranjima koja prethode formulisanju zakona. Veliki broj zakonodavnih poboljšanja vuče poreko od inicijativa ombudsmana.“¹¹

3. POKRETANJE POSTUPKA PRED USTAVNIM SUDOM

Pored činjenice da zakonodavac u Bosni i Hercegovini nije ovlastio Ombudsmana na pokretanje inicijative za donošenje zakona, drugih propisa i opštih akata kada smatra da je to od značaja za ostvarivanje prava građana, istovremeno ga nije ovlastio ni za pokretanje postupka pred Ustavnim sudom, radi eliminisanja iz sistema onih zakona i propisa koji po ocjeni Ombudsmana dovode do povrede prava građana.

„U zemljama u tranziciji koje se suočavaju sa neusklađenim propisima, nedorečenim i manjkavim propisima, kao i u zemljama sa demokratskom tradicijom, važno je da ombudsman može dati svoj doprinos razvoju pravne države. Iz tog razloga, važno je da ombudsmani imaju mogućnost iniciranja predloga za ocenu ustavnosti i zakonitosti propisa pred ustavnim sudom. Na ovaj način, ombudsmani mogu doprineti eliminisanju sistem-

⁹ Z. Jelić, „Moderna koncepcija vladavine prava“, *Pravni život* 12/2006, 887.

¹⁰ V. Stanovčić, *Vladavina prava i izgradnja pravne države*, Liga eksperata – LEX, www.lex.org.rs.

¹¹ В. Пицикл, „Институција омбудсмана у Аустрији, *Volksanwaltschaft*“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 3-4/1990, 36.

skih nedostataka u propisima koji mogu negativno uticati ili čak kršiti prava pojedinca.”¹²

„Kada je u Austriji uspostavljena institucija ombudsmana, njoj je dat mandat da traži ispitivanje zakonitosti određenih odluka od ustavnog suda. Razlog je bio sljedeći: institucija ombudsmana ispituje ponašanje uprave, odluke – kao opšte norme, koje donose organi uprave, ali da bi se ispitala ustavnost zakona ili zakonitost odluka, za to je odgovoran ustavni sud, koji mora ispitati zakonitost odluka na inicijativu ombudsmana. Ova nadležnost kancelarije ombudsmana u to doba bila je epohalno dostignuće. Sada postoji veoma veliki broj ustavnih sudova u Evropi koji rade prema austrijskom primjeru i za većinu institucija ombudsmana pristup ustavnom sudu je omogućen, ne samo po pitanju zakonitosti odluka nega i ustavnosti zakona. Ako se neka opšta norma ukine djelimično ili u potpunosti na inicijativu ombudsmana, onda se instrument ovako stavljen u ruke ombudsmana ne smatra više mekim pravom, a odluka ustavnog suda je činjenica o kojoj nema rasprave.”¹³

O važnosti ovlašćenja ombudsmana na pokretanje postupka pred ustavnim sudom, najbolje potvrđuju zakonska rješenja zemalja okruženja kojima su izričito utvrđena ovlašćenja ombudsmana na pokretanje postupka pred ustavnim sudom. Prema Zakonu o Zaštitniku građana Srbije (čl. 19), Zaštitnik građana je ovlašćen da pokrene postupak pred Ustavnim sudom za ocjenu ustavnosti i zakonitosti zakona, drugih propisa i opštih akata.

Pučki pravobranitelj ima pravo podnijeti zahtjev za pokretanje postupka ocjene saglasnosti zakona sa Ustavom i ocjenu saglasnosti drugih propisa te opštih akata iz područja njegove nadležnosti u skladu sa Ustavnim zakonom o Ustavnom sudu Republike Hrvatske i Zakonom o upravnim sporovima.

Zaštitnik može da pokrene postupak pred Ustavnim sudom Crne Gore za ocjenu saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, odnosno saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonima (čl. 19).

Iz navedenih primjera, jasno proizilazi ovlašćenje ombudsmana za pokretanje postupka pred ustavnim sudom i za ocjenu ustavnosti i ocjenu zakonitosti.

Ovlašćenje ombudsmana na pokretanje inicijative pred ustavnim sudom, kao i ovlašćenje na zakonodavnu inicijativu danas je opšteprihvaćeno

¹² С. Лилић, „Data protection омбудсман – заштитник права грађана и компјутеризоване управне агенције“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 3-4/1990.

¹³ N. Schwaerzler, *Saradnja s ombudsmanom – relevantni faktor razvoja demokratije*, Međunarodna konferencija, Skopje 20–22. novembar 2006, 103.

ovlašćenje u radu institucije, s tom razlikom što pokretanje postupka pred ustavnim sudom nije moguće bez izričitog zakonskog ovlašćenja.¹⁴

Nažalost, institucija Ombudsmana za ljudska prava u Bosni i Hercegovini nema ovaj instrument i nije joj omogućen pristup Ustavnom sudu, jer Zakonom nije utvrđeno ovlašćenje institucije za pokretanje inicijative pred Ustavnim sudom za ocjenu ustavnosti i zakonitosti.

Razlozi koji opravdavaju važnost ovlašćenja ombudsmana na zakonodavnu inicijativu istovremeno su i razlozi kojima se institucija ombudsmana ovlašćuje na pokretanje inicijative pred ustavnim sudom. I jedno i drugo ovlašćenje institucije imaju za cilj da onemoguće dalju povredu osnovnih ljudskih prava i sloboda eliminisanjem iz pravnog poretka onih zakona, drugih propisa i opštih akata koji nisu u skladu sa ustavom i koji dovode do povrede prava građana.

Ombudsman, koji je po definiciji čuvar zakonitosti i zaštitnik prava građana, obavljaajući svoju zakonom definisanu ulogu istovremeno djeluje i preventivno, jer „svest o budnosti ombudsmana vrši zdrav uticaj na ceo sistem uprave, čineći ga osetljivim na javno mnjenje i na zahtev pravičnosti. Čak i istrage koje ne otkriju loše vršenje upravne funkcije, nisu nikako uzaludne. Tumačenjem da je delovanje upravnog organa bilo opravdano, ombudsman omogućava oštećenom građaninu da shvati ono što mu upravni organ nije razjasnio, ili ono što sam možda nije uvideo, a ovo samo po sebi pomaže da se otklone konfliktne situacije iz rada državnih organa.“¹¹

Međutim, mora se imati u vidu da je preventivni rad institucije usmjeren ne samo prema građanima kao podnosiocima predstavke već i prema nadležnim organima. „Ako ombudsman zaključi da je određeni postupak bio nezakonit, to određenje takođe sadrži i poziv – čak i ako on ostane neizrečen, da se ubuduće suzdržava od takvih radnji.

Ako ombudsman utvrdi da je postupak bio zakonit, drugi građani treba da budu zaštićeni ili se trebaju suzdržati od gubljenja vremena i truda za podnošnje žalbe sa istim sadržajem.“¹⁵

Međutim, u slučajevima kada ombudsman nema ovlašćenja kojima bi intervenisao pred nadležnim organima da se donesu novi propisi ili da se postojeći izmijene ili uklone iz pravnog sistema, nalazi i ocjena ombudsmana ostaće samo na konstataciji o učinjenoj povredi, kada on u postupku kontrole ocijeni da do povrede prava građana dolazi zbog nedostataka u

¹⁴ Odlukom Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, br. U 21/06 od 23. maja 2007. godine, odbačen je kao nedopušten zahtjev Safeta Pašića, Ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine, za ocjenu ustavnosti čl. 1, st. 3 Zakona o Ombudsmanu za ljudska prava, zato što ga je podnijelo neovlašćeno lice.

¹¹ Б. Милосављевић, *Омбудсман заштитник права грађана*, Београд 2001, 23.

¹⁵ N. Schwaerzler, 104.

propisima i njihove neusaglašenosti sa ustavnim garancijama o ljudskim pravima. Na taj način, ne samo da će izostati zaštita prava građana u pojedinačnim slučajevima, već je onemogućeno preventivno djelovanje institucije.

Pored naprijed navedenog, da Ombudsman nema ovlaštenja zakonodavne inicijative, te da nije ovlašten da pokrene postupak pred Ustavnim sudom, još neka vrlo važna pitanja koja bitno utiču na funkcionisanje institucije, u Bosni i Hercegovini su uređena protivno opšteprihvaćenim pravilima i principima u radu ombudsman institucija.

Prije svega, Zakon je i u dijelu izbora Ombudsmana odstupio od opšteprihvaćenih pravila. Izmjenama Zakona o Ombudsmanu za ljudska prava¹⁶ institucija je dodatno udaljena od opšteprihvaćenih pravila i principa u funkcionisanju institucije ombudsmana, koji se odnose na nezavisnost, samostalnost i profesionalnost institucije. Izmjene zakona trebalo je da doprinesu kvalitetu rada institucije. Međutim, ona je istima učinjena dodatno ranjivom i zavisnom, što joj u startu slabi poziciju i mogućnost da djeluje kao istinski zaštitnik svih građana u Bosni i Hercegovini.

Utvrđujući izmjenama Zakona da se izbor Ombudsmana vrši konkursom, što nije prepoznato kao praksa zemalja sa dugogodišnjom tradicijom ombudsman institucije, zakonodavac je instituciju doveo na nivo upravnih organizacija. Po raspisanom konkursu, procedura izbora se obavlja kao za prijem državnih službenika u javnu službu. Izbor Ombudsmana vrši parlament, glasovima polovine prisutnih poslanika na sjednici, što praktično znači da se izbor može izvršiti i sa jednom četvrtinom ukupnog broja poslanika, i bez ovlaštenog predlagača koji svojim ugledom i autoritetom stoji iza predloženih kandidata. Upravo iskustva zemalja sa dugogodišnjom tradicijom ombudsman institucija ukazuju da je kvalifikovana skupštinska većina u izboru ombudsmana izraz povjerenja u povjerenika parlamenta, što je uslov za funkcionisanje institucije.

Politizovanje izbora Ombudsmana, izbor po proceduri izbora državnih službenika i bez kvalifikovane parlamentarne većine, ne doprinosi uspostavljanju a još manje jačanju same institucije. Naprotiv, slabi kapacitete i domete institucije na samom startu.

Izmjenama Zakona uspostavljen je i etnički kriterijum u izboru Ombudsmana.¹⁷ Takav pristup u izboru Ombudsmana apsolutno je neprihvatljiv i predstavlja korak unazad u izgradnji institucije. To instituciju dodat-

¹⁶ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Ombudsmanu za ljudska prava Bosne i Hercegovine, *Službeni glasnik BiH*, br. 32/06.

¹⁷ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Ombudsmanu za ljudska prava Bosne i Hercegovine, u članu 3 predviđa: „Ombudsmani se imenuju iz tri konstitutivna naroda (bošnjačkog, hrvatskog, srpskog), što ne isključuje mogućnost imenovanja i iz reda ostalih.“

no čini ranjivom, jer je postojeći sistem podjele vlasti, koji je prisutan u Bosni i Hercegovini na svim nivoima, sada našao svoju primjenu i u instituciji zaštitnika ljudskih prava.

U uslovima u kojima je institucija¹⁸ nastala nije bilo realno očekivati da su stvorene sve pretpostavke za funkcionisanje jedne nezavisne, samostalne i profesionalne institucije. Međutim, od uspostavljanja prve ombudsman institucije u Bosni i Hercegovini prošlo je dovoljno vremena koje, nažalost, nije iskorišćeno da se postojeći zakon uskladi sa prihvaćenim standardima u radu institucija za zaštitu ljudskih prava. To u prvom redu znači da ovlašćenja Ombudsmana budu zakonom široko i jasno određena u skladu sa standardima u radu institucija za zaštitu ljudskih prava, jer se samo na taj način mogu očekivati efekti njenog rada, koji između ostalog treba da doprinesu kvalitetu ostvarivanja zaštite ustavom garantovanih prava. Kvalitet ostvarivanja zaštite ustavom garantovanih prava je osnov na kojem se zasniva svako demokratsko društvo, što zahtijeva da ustav, garantujući prava i slobode građana, istovremeno garantuje i nezavisne institucije, kao mehanizme zaštite tih prava i slobode građana. Nezavisne institucije moraju biti nezavisne u pravom smislu te riječi, moraju biti samostalne i, iznad svega, profesionalne, kako bi u skladu sa ustavom i na osnovu zakona koji jasno definiše njihovu poziciju u pravnom sistemu mogle odgovoriti svom zadatku.

U državi kojoj nedostaje povjerenje, gdje izostaje kompromis, gdje politika živi svugdje i sa svim, institucija ombudsmana, gradeći instituciju i jačajući njene kapacitete, doprinosi izgradnji standarda i principa koje demokratsko društvo zahtijeva.

4. ZAKLJUČAK

Institucija ombudsmana uvedena je u pravni sistem u Bosni i Hercegovini Zakonom o Ombudsmanu za ljudska prava koji je 2000. godine nametnuo visoki predstavnik za Bosnu i Hercegovinu, a koji je u istovjetnom tekstu usvojila Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine 2002. godine. Ono na šta se radom ukazuje je nedostatak zakonom utvrđenih ovlašćenja za efikasno vršenje mandata institucije ombudsmana. U radu se ukazuje da Zakon o Ombudsmanu za ljudska prava Bosne i Hercegovine instituciju nije ovlastio na pokretanje inicijative za donošenje zakona i drugih propisa koji su od značaja za ostvarivanje i zaštitu prava građana, kao ni pokretanja postupka pred ustavnim sudom radi uklanjanja iz pravnog sistema onih zakona i drugih propisa koji dovode do povrede prava građana.

¹⁸ Zakon o Ombudsmanu za ljudska prava nametnuo je visoki predstavnik 2000. godine, a Parlamentarna skupština ga je usvojila u istom tekstu 2002. godine.

Takvo zakonodavno rješenje ne samo da nije u skladu sa Pariskim principima kojima su date smjernice za osnivanje, nadležnosti i nezavisnost institucija za zaštitu ljudskih prava, već ograničava mogućnosti institucije u zaštiti prava građana u pojedinačnim slučajevima, ali i u njenom preventivnom djelovanju. Ako se ima u vidu da je Ombudsman po definiciji čuvar zakonitosti i zaštitnik prava građana, onda njegova ovlašćenja moraju zakonom biti široko i jasno postavljena na način koji će mu omogućiti da odgovori zahtjevima koji se postavljaju instituciji koja se bavi zaštitom ljudskih prava. To, između ostalog, uključuje i ovlašćenje Ombudsmana na zakonodavnu inicijativu u slučajevima kada, po njegovoj ocjeni, do povrede prava građana dolazi zbog nedostataka u propisima, ali i ovlašćenja da pred Ustavnim sudom pokrene postupak kako bi se spriječile povrede prava građana koje su posljedica primjene zakona i drugih propisa koji nisu u usludu sa ustavom i međunarodnim standardima zaštite ljudskih prava.

LISTA REFERENCI

Bibliografske reference

1. Jelić, Zoran, „Moderna koncepcija vladavine prava“, *Pravni život* 12/2006;
2. Лилић, Стеван, „Data protection омбудсман – заштитник права грађана и компјутеризоване управне агенције“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 3-4/1990;
3. Милосављевић, Богољуб, *Омбудсман заштитник права грађана*, Центар за антиратну акцију, Београд 2001;
4. Пицикл, Виктор, „Институција омбудсмана у Аустрији“, *Volksanwaltschaft*“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 3-4/1990;
5. Радиновић, Драган, *Омбудсман и извршина власт*, Службени гласник Републике Србије, Београд 2001;
6. Schwaerzler, Nikolaus, „Saradnja s ombudsmanom – relevantni faktor razvoja demokratije“, *Међународна конференција*, Скопје, 20–22. novembar 2006;
7. Stanovčić, Vojislav, *Vladavina prava i izgradnja pravne države*, Liga eksperata – LEX, www.lex.org.rs.

Pravni propisi

1. Zakon o Ombudsmenu za ljudska prava Bosne i Hercegovine, *Službeni glasnik BiH*, br. 19/02 i 32/06;
2. Zakon o Zaštitniku građana Srbije, *Službeni glasnik R. Srbije*, br. 79/05 i 54/07;

3. Zakon o Ombudsmanu za djecu Republike Srpske, *Službeni glasnik RS*, br. 103/08 i 70/12;
4. Zakon o Pučkom pravobranitelju, *Narodne novine R. Hrvatske*, br. 76/12;
5. Zakon o Zaštitniku ljudskih prava sloboda Crne Gore, *Službeni list Crne Gore*, br. 41/03 i 42/11.

Nada Grahovac, LL.M.

Ombudsman for Children of Republic of Srpska

RULE OF LAW AND COMPETENCES OF THE OMBUDSMAN

Summary

Institution of Ombudsman was introduced to legal system of Bosnia and Herzegovina by the Law on Ombudsman for Human Rights which was imposed by High Representative for B&H in 2000 and adopted in its original text by the Assembly of B&H Parliament in 2002. In its field of work Institution of Ombudsman faced lack of legally defined authorities for efficient exercise of Ombudsman mandate. It is emphasized that the Law on Ombudsman for Human Rights of Bosnia and Herzegovina did not give authority to the Institution to initiate laws and other bylaws that are important for respecting and protection of citizen's rights as well as to initiate procedure before the Constitutional Court for legal removal of those laws and bylaws that lead to violation of citizen's rights.

Such legal solution is not only contrary to the Parisian Principles that set guidelines for establishing of institution, its competencies and independence of the institution for protection of human rights but it also constrains institution's abilities to protect citizen's rights in individual cases and in its preventive activities. If it is kept in mind that, by definition, ombudsman is protector of legality and citizen's rights, than his/her authorities must be widely and clearly stated in a way that allows him/her to meet requirements when facing mechanism of protection of human rights. That, among other things, includes authority of ombudsman to initiate proceedings in cases when, in his/her view, violation of human rights is a result of poor or faulty regulations, and ombudsman's authority to initiate proceedings before the Constitutional Court in order to prevent violations of citizen's rights that are consequence of application of the law and other regulations that are not in accordance with the Constitution and international standards for protection of human rights.

Key words: *Rule of law; Human rights and freedoms; Institution of Ombudsman; Authority of ombudsman to initiate proceedings before the Constitutional Court.*