

Uloga i značaj nezavisnih institucija

INSTITUCIJA OMBUDSMENA ZA LJUDSKA PRAVA BOSNE I HERCEGOVINE



Sarajevo, 2020.

Uloga i značaj nezavisnih institucija

INSTITUCIJA OMBUDSMENA ZA LJUDSKA PRAVA BOSNE I HERCEGOVINE



Sarajevo, 2020.

Impressum

Izdavač:

Institucija ombudsmena/ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine

Sjedište Institucije: Banja Luka

Akademika Jovana Surutke br.13

78000 Banja Luka, Bosna i Hercegovina

Tel/Fax: +387 51 303 992

Email: bl.ombudsmen@ombudsmen.gov.ba

www.ombudsmen.gov.ba



Institucija ombudsmena/ombudsmana
za ljudska prava Bosne i Hercegovine

Институција омбудсмена/омбудсмана
за људска права Босне и Херцеговине

Pripremili:

Selim Kulić

Prof. Dr. Nino Serdarević

Implementacija:

INNOVA Management Consulting



Dizajn i DTP:

Ferida Abdagić

Tiraž:

30

Podrška izradi ove publikacije pružena je u okviru Programa jačanja javnih institucija u BiH kao dio podrške reformi javne uprave u BiH. Program jačanja javnih institucija provodi Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH u ime Saveznog ministarstva za ekonomsku saradnju i razvoj Njemačke savezne vlade u saradnji s Vladom Ujedinjenog Kraljevstva. Mišljenja i stavovi izraženi u ovoj publikaciji ne odražavaju stavove niti službene politike vlada Njemačke i Ujedinjenog Kraljevstva.



Implemented by



In cooperation with:





SADRŽAJ

| | |
|---|----|
| Uvod | 6 |
| 1. Institucije ombudsmena kao nezavisne institucije nadzora | 7 |
| 1.1. Definicija nezavisnih (nadзорnih) institucija | 7 |
| 1.2. Nadležnosti institucija ombudsmena | 8 |
| 1.3. Imperativ nezavisnosti | 9 |
| 2. Regulatorni okvir za djelovanje Institucije ombudsmena za ljudska prava BiH | 10 |
| 2.1. Ustav i zakonodavno-pravni okvir | 10 |
| 2.2. Posebne nadležnosti Institucije ombudsmena za ljudska prava BiH | 14 |
| 2.3. Pravila postupka Institucije ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine | 18 |
| 2.4. Godišnji izvještaj Institucije ombudsmena za 2019. godinu | 21 |
| 3. Pravo na slobodan pristup informacijama | 30 |
| 3.1. Zakon o slobodi pristupa informacijama BiH | 30 |
| 3.2. Određeni aspekti dosadašnje primjene Zakona o slobodi pristupa informacijama | 35 |
| Bibliografija | 42 |

UVOD

Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine je nezavisna institucija uspostavljena u cilju promocije dobre uprave i vladavine prava, te zaštite prava i sloboda fizičkih i pravnih lica, a u skladu sa Ustavom BiH i međunarodnim sporazumima koji se nalaze u dodatku Ustava BiH. U vezi s tim, Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH nadgleda aktivnosti organa vlasti na cijelom teritoriju BiH i nijednoj osobi ili organu vlasti u BiH nije dozvoljeno da se miješa ili utiče na rad i djelovanje Institucije ombudsmena. Ombudsmeni imaju široke istražne ovlasti, uključujući pristup svim informacijama, dokumentima i prostorijama javnih vlasti.

Institucije vlasti su dužne provesti preporuke u određenom vremenskom roku ili odgovoriti na njih. Međutim, uprkos zakonskoj obavezi institucija da djeluju po preporukama Institucije ombudsmena, broj realizovanih preporuka se posljednjih godina smanjuje.

Veliki broj pritužbi građana odnosi se na rad sudova, nedjelotvorno provođenje sudskih odluka i neprimjerenu dužinu postupaka pred sudovima, na šutnju uprave po raznim zahtjevima, kao i da nadležna upravna tijela ne postupaju u skladu sa sudskim uputama i odlukama donesenim u upravnim sporovima. Navedene činjenice dovoljan su pokazatelj za ombudsmene koji podsjećaju nosioce vlasti na njihovu ključnu obavezu prema pravosudnom sistemu, a to je da ga organizuju na učinkovitiji i djelotvorniji način.

Unaprjeđenje mehanizama zaštite prava pojedinaca na dobro upravljanje i javni interes u direktnoj je međusprezi s povećanjem stepena provedbe preporuka Institucije ombudsmena, što dokazano doprinosi odgovornijoj, transparentnijoj, učinkovitijoj i efikasnijoj javnoj upravi. Nesporna je činjenica da Institucija ombudsmena doprinosi povećanju odgovornosti javne uprave. Kvalitet usluga i rad organa javne uprave za građane predstavljaju opipljivi pokazatelj funkcionalnosti svake demokratske države. Dobra javna uprava treba biti na usluzi zajednici i promovisati povjerenje društva u izvršnu vlast, doprinositi političkoj stabilnosti i poticati ekonomski rast i razvoj i socijalno blagostanje čemu svojim djelovanjem značajno doprinosi Institucija ombudsmena.

Ova brošura ima za cilj državne službenike u institucijama BiH upoznati s osnovnim načelima i principima rada Institucije ombudsmena, a u skladu s kojima ombudsmeni provode svoj mandat. Naročito, brošurom se promoviše odgovorno postupanje po izdatim preporukama i pojašnjava direktna poveznica između postupanja po izdatim preporukama i jačanja odgovornosti, transparentnosti i učinkovitosti nadležnih organa vlasti.

Brošura je koncipirana na način da čitaocu predstavi:

- ulogu i značaj Institucije ombudsmena u segmentu jačanja odgovornosti, transparentnosti i učinkovitosti javne uprave;
- ustavni i zakonodavno-pravni okvir koji definiše uspostavu i funkcionisanje Institucije ombudsmena za ljudska prava BiH kao i posebne nadležnosti Institucije ombudsmena u pogledu promocije i zaštite određenih specifičnih ljudskih prava i sloboda.

1. Institucije ombudsmena kao nezavisne institucije nadzora

1.1. Definicija nezavisnih (nadzornih) institucija

U praksi ne postoji unifikovana definicija nezavisnih nadzornih institucija, niti njihovog mandata, a uspostavljene institucije i njihove nadležnosti značajno se razlikuju u nacionalnim jurisdikcijama. De Vrieze (2019), pak, navodi da postoje određene zajedničke karakteristike u opusu djelovanja nezavisnih nadzornih institucija, a isto je sadržano u nadzoru nad demokratskim funkcionisanjem i integritetom izvršne vlasti i javne uprave. Postoji također i distinktivna razlika između tijela koja su primarno zadužena za nadzor i regulatornih tijela.

Regulatorna tijela svoju nadležnost crpe u regulisanju i nadzoru određenog sektora politika i regulatornog okvira.

Nezavisne nadzorne institucije, s druge strane, imaju dosta širi mandat, koji obuhvata i dobro upravljanje (učinkovitost) u javnoj upravi, kao i zaštitu prava građana. Samim time, nezavisnost nadzornog tijela, za razliku od nezavisnosti u radu regulatornog tijela, podrazumijeva i diskreciju opredjeljenja subjekta koji će biti predmetom nadzora.

Institucije pravosuđa također u svojoj nadležnosti imaju nadzornu funkciju, bilo da se radi o ocjeni postupanja javne uprave u skladu s relevantnim zakonskim okvirom, ili ustavnosti predloženih zakona, ali primarno se svojom nadležnošću ne svrstavaju u nezavisne nadzorne institucije.

Konkretno, nezavisne nadzorne institucije obuhvataju institucije za ljudska prava, instituciju ombudsmena za ljudska prava, javne pravobranioce, etičke komisije, agencije za borbu protiv korupcije, državne revizore, kao i specifične mehanizme za podnošenje i procesuiranje žalbi građana.

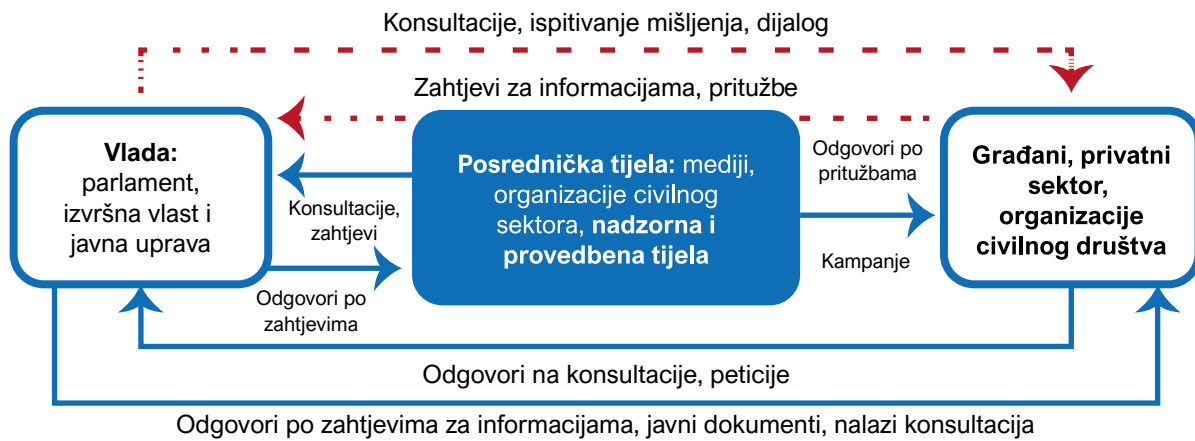
WFD (2020) svrstava sve nezavisne nadzorne institucije u četiri kategorije:

- a. Nadzorne institucije u domenu ljudskih prava, koje obuhvataju i ombudsmane za ljudska prava;
- b. Vrhovne revizijske institucije (u daljnjem „VRI“), koje ujedno predstavljaju najstarije nezavisne institucije u većini država;
- c. Nadzorne institucije zadužene za borbu protiv korupcije, između ostalog i predmet preporuke za njihovo osnivanje sadržan u UN Konvenciji za borbu protiv korupcije;
- d. Nezavisne institucije zadužene za nadzor nad organizacijom i provedbom izbora, kao najznačajnijim aspektom demokratske uprave.

Položaj nezavisnih nadzornih institucija trebao bi osigurati ravnotežu između izvršne i zakonodavne vlasti u dijelu gdje parlament koristi institucionalne kapacitete i ekspertizu nezavisnih nadzornih institucija kako bi djelotvorno analizirao postupanja vlade.

Njihova uloga u dijelu nadzora nad radom javne uprave može biti u nezavisnom provođenju istraga, izdavanju obavezujućih, ili neobavezujućih nalaza i preporuka po pitanjima odgovornosti i integriteta javne uprave, ocjeni provedbe zakonodavnog okvira i javnih politika, ali i objedinjavanju podataka o podnesenim žalbama. U osnovi, nezavisnost institucija prevashodno je neophodna kako bi se osigurala odgovornost javne uprave i gradilo povjerenje zainteresovanih strana, obezbijedila suštinska osnova za dijalog i saradnju.

Ilustracija 1. Protok informacija u idealnom sistemu otvorene vlade



Izvor: *Involve* (2009)

Institucije ombudsmena i državnih revizora predstavljaju demokratske mehanizme pomoću kojih se ispituje izvršni dio vlade, ali i mehanizmi upravljanja u dijelu njihove savjetodavne funkcije u segmentu odnosa s klijentima, građanskim pravima i učinkovitosti javne uprave (Kostadinova, 2015).

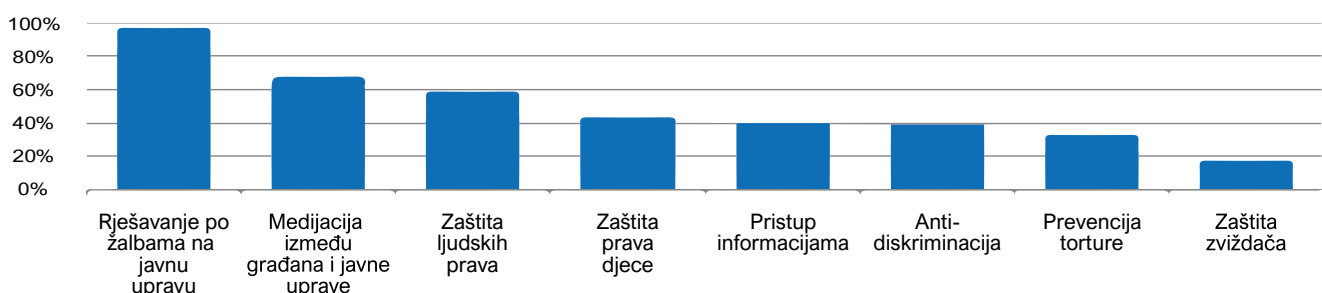
1.2. Nadležnosti institucija ombudsmena

U užem smislu, od institucija ombudsmena se očekuje da odgovornim i transparentnim djelovanjem i uključivanjem sudionika osigurava učinkovitije ostvarivanje svog mandata i jača povjerenje građana u svoju misiju. Međutim, u širem smislu, institucija ombudsmena na nacionalnoj, ili sub-nacionalnoj razini, kao malo koja druga institucija, direktno komunicira s građanima i vrši nadzor u ostvarivanju ljudskih prava garantovanih građanima.

OECD (2018) u izvještaju Evropskog Ombudsmena, o ulozi institucije ombudsmena u otvorenoj vladi, navodi da uloga ombudsmena nije u većoj mjeri prepoznata niti proučena, a da s obzirom na njihov povlašteni kontakt s građanstvom i vladom, institucije ombudsmena mogu biti ključni akteri u promociji transparentnosti, integriteta, odgovornosti i sudjelovanja aktera kako bi se ojačala njihova uloga u otvorenoj vlasti i stavilo ih se u središte otvorene države. Rješavanjem po žalbama i istragama po vlastitoj inicijativi (gdje je primjenjivo) i kroz izvještaje institucija ombudsmena podnesene institucijama (parlamentu, vijećima ministara), institucije prikupljaju brojne informacije o funkcionisanju i nefunkcionisanju javne uprave.

Institucije ombudsmena imaju različite mandate u rasponu ovlaštenja, od prihvatanja i rješavanja žalbi na rad javne uprave do zaštite ljudskih prava, a što većim dijelom i opredjeljuje s kojim interesnim grupama institucija uspostavlja interakciju.

Ilustracija 1. Polja aktivnosti institucija ombudsmena prema njihovu mandatu – Izvor: OECD (2018)



Institucije ombudsmena koje se bave isključivo medijacijom u nesporazumima mogu isključivo izdati preporuke, ali ne i vršiti pritisak za usvajanje preporuka, a savjetodavna funkcija u principima otvorene vlade se ogleda isključivo kroz prezentaciju godišnjeg izvještaja parlamentu i skretanje pažnje na određene žalbe upućene na rad javne uprave, ili nemogućnosti ostvarivanja ljudskih prava.

Institucije ombudsmena koje u svom mandatu obuhvataju i ljudska prava i zaštitu prava djece mogu uzeti aktivno učešće u informisanju javnosti o ljudskim pravima, izvještavanju o općem stanju ljudskih prava (zasnovano na istraživanjima i analizama o ljudskim pravima).

Preporuke ombudsmena ne služe isključivo rješavanju specifičnog problema s kojim se sreću građani, nego upućuju i na višesistemske probleme koji ukazuju na neophodnost unaprjeđenja javne uprave. U tom domenu institucije ombudsmena predstavljaju ključne aktere u kreiranju politika i upravljanju reformama javnog sektora, jer o istima mogu podnijeti pokazatelje zasnovane na svojim slučajevima u interakciji s građanima.

Potpuno je jasno da informacijska podloga i ekspertiza, koje se nalaze unutar institucija ombudsmena, mogu biti učinkovitije korištene ukoliko vlade uključe institucije ombudsmena u proces konsultacija pri kreiranju javnih politika, umjesto da samo crpe informacije iz godišnjih izvještaja parlamentu.

Izrazito bitna uloga institucije ombudsmena se svakako ogleda i u razvoju, ili izmjenama legislativnih normi, posebno u dijelu pružanja javnih usluga, pristupu informacijama i borbi protiv korupcije.

1.3. Imperativ nezavisnosti

Generalna skupština Ujedinjenih nacija je 1993. godine snažno podržala uspostavljanje i jačanje nezavisnih institucija za ljudska prava u skladu s principima koji se odnose na status nacionalnih institucija, koji također imaju univerzalnu referencu s Pariškim principima¹. Pariški principi predstavljaju minimalne međunarodne standarde za uspostavljanje državnih institucija za ljudska prava i zahtijevaju da te institucije imaju „što širi mogući mandat“, koji treba biti utvrđen u ustavnom, ili zakonskom tekstu i treba da sadrži kako promociju, tako i zaštitu ljudskih prava, uz navođenje specifičnih odgovornosti koje institucija treba imati.

Pozicija institucije ombudsmena dijelom zavisi od akta kojim se predviđa njeno postojanje. Razumljivo, ukoliko je institucija ombudsmena predviđena ustavom neke države, pozicija ombudsmena je dugotrajno zaštićena u odnosu na poziciju definisanu zakonom, koji se može mijenjati i dodatno tumačiti različitim podzakonskim aktima. Nadalje, nezavisnost institucije ombudsmena svakako je većim dijelom garantovana u slučajevima kada imenovanje nije pod uticajem izabranih dužnosnika, ili predstavnika onih tijela čiji rad je mogućim predmetom nadzora ombudsmena.

Određene odredbe također mogu uticati na osiguranje nezavisnosti, poput odredbi o angažovanju ombudsmena na dugoročni mandat bez mogućnosti prijevremenog razrješenja osim u posebnim slučajevima, mogućnost ponovnog imenovanja, srazmjerno visoka garantovana primanja, osigurana adekvatna monetarna sredstva neophodna za rad institucije, davanje diskrecije ombudsmenu da upravlja imenovanjima i razrješenjima osoblja u instituciji, davanje imuniteta od krivičnog gonjenja, kao i davanje mandata ombudsmenu da podnosi žalbe pravosudnim tijelima za provedbu ovlaštenja institucije.

Unifikovani model organizovanja institucije ombudsmena, kao i standarda djelovanja, ne postoji. Ipak, određene smjernice, poput onih od strane Asocijacije ombudsmena, kreiraju okvirni modus. U tom duhu, nezavisnim se smatra ombudsmen:

- koji je očigledno nezavisan od tijela nad kojima ima nadležnost nadzora,
- koji se bira od osoba nezavisnih od tijela koja podliježu nadzoru;
- koji je biran na dovoljno dug period da isti ne podriva njegovu nezavisnost (preporučeno minimalno pet godina uz mogućnost reizbora) bez mogućnosti prijevremenog raskida, osim u slučaju nesposobnosti, ili nedoličnog ponašanja
- kome se ne mogu uskratiti primanja u vidu plata i bonusa od strane osoba koje su predmetom nadzora;
- koji ima apsolutnu diskreciju o odlukama da li je određena žalba u nadležnosti institucije, ili ne, a

¹ Rezolucija Generalne skupštine Ujedinjenih nacija, 48/134 od 20. decembra 1993. godine
www.ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen_doc2014012212054704cro.pdf

konačnu odluku bi trebalo biti moguće raskinuti isključivo sudskim putem;

- koji je obavezan podnositi izvještaj o radu tijelu nezavisnom od tijela koja su predmetom nadzora i koje je ujedno i nadležno za zaštitu nezavisnosti institucije ombudsmena.

2. Regulatorni okvir za djelovanje Institucije ombudsmena za ljudska prava BiH

2.1. Ustav i zakonodavno-pravni okvir

2.1.1 Aneks 4. Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH – Ustav Bosne i Hercegovine

Prava svakog pojedinca u Bosni i Hercegovini propisana su Ustavom Bosne i Hercegovine (BiH), međunarodnim ugovorima, ili konvencijama koje je potpisala BiH, kao i zakonima u BiH.

U Preambuli Ustava BiH se navodi opredijeljenost da se u BiH osigura puno poštovanje međunarodnog humanitarnog prava, te opredijeljenost da se polazi od Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, međunarodnih ugovora o građanskim i političkim, te ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, kao i Deklaracije o pravima osoba koje pripadaju nacionalnim, ili etničkim, vjerskim i jezičkim manjinama, te drugih instrumenata o ljudskim pravima.

Članom II Ustava BiH se proklamira da BiH i oba entiteta osiguravaju najviši nivo međunarodno priznatih ljudskih prava i temeljnih sloboda. Također se navodi da se prava i slobode, koji su određeni u Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, te njenim Protokolima, direktno primjenjuju u BiH i imaju prvenstvo pred svakim drugim zakonodavstvom/propisom u BiH.

U članu II se također daje popis ljudskih prava, te se proklamira da je svim osobama na području BiH osigurano da uživaju navedena ljudska prava i temeljne slobode bez diskriminacije prema spolu, rasi, boji kože, jeziku, vjeroispovijesti, političkom i drugom opredjeljenju, nacionalnom, ili društvenom porijeklu, pripadnosti nacionalnoj manjini, vlasništvu, rođenju, ili drugom statusu.

Poglavlje II Ustava BiH posvećeno je zaštiti ljudskih prava putem Komisije za ljudska prava, koja se sastoji iz **Ureda Ombudsmena** i Vijeća za ljudska prava.

2.1.2 Aneks 6. Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH – Sporazum o ljudskim pravima

Aneks 6 Ustava BiH odnosi se na Sporazum o ljudskim pravima, kojim se svim osobama na području BiH osigurava najviši nivo međunarodno priznatih ljudskih prava i temeljnih sloboda, uključujući i prava i slobode² osigurane Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, te njenim Protokolima, kao i drugim međunarodnim sporazumima koji su posebno navedeni u Dodatku Aneksa 6.

² Ta prava i slobode uključuju: pravo na život; pravo na nepodvrgavanje mučenju, nehumanom, ili ponižavajućem postupku, ili kazni; pravo osobe da ne bude držana u ropstvu, ili potčinjenosti, ili da obavlja prisilni, ili obavezni rad; pravo na slobodu i sigurnost ličnosti; pravo na pošteno suđenje u građanskim i krivičnim predmetima, te druga prava u vezi s krivičnim postupcima; pravo na privatni i porodični život, nepovredivost doma i korespondencije; slobodu mišljenja, savjesti i vjere; slobodu izražavanja; slobodu mirnog okupljanja i slobodu udruživanja s drugima; pravo na zaključenje braka, te osnivanje obitelji; pravo na imovinu; pravo na obrazovanje; pravo na slobodu kretanja i stanovanja.

Uživanje prava i sloboda utvrđenih Aneksom 6, ili međunarodnim sporazumima koji su popisani u Dodatku I Ustava, osigurava se svim osobama u BiH, bez diskriminacije na bilo kojoj osnovi, poput spola, rase, boje kože, jezika, vjere, političkog, ili drugog mišljenja, nacionalnog, ili socijalnog porijekla, pripadnosti nacionalnoj manjini, imovine, rođenja, ili drugoga statusa.

Članom IV. Aneksa 6. uspostavlja se Ured ombudsmena za ljudska prava BiH, utvrđuju se kriteriji koje trebaju ispunjavati članovi Ureda ombudsmena za ljudska prava, te se eksplicitno navodi da je institucija ombudsmena potpuno nezavisna u svom radu, te da u provođenju svog mandata nijedna osoba, ili organ vlasti ne može uticati na njegovu funkciju.

Članom V. Aneksa 6. utvrđene su nadležnosti Ombudsmena, dok su članom VI Aneksa 6 definisane ovlasti Ombudsmena.

U Dodatku I Aneksa 6. Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH navedeni su međunarodni sporazumi za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda koji imaju direktnu primjenu u BiH:

1. 1948. Konvencija o sprječavanju i kažnjavanju zločina genocida;
2. 1949. Ženevske konvencije I - IV o zaštiti žrtava rata i pripadajući Protokoli I - II, 1977. Ženeva;
3. 1950. Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda s pripadajućim Protokolima;
4. 1951. Konvencija o statusu izbjeglica s pripadajućim Protokolom iz 1966.;
5. 1957. Konvencija o državljanstvu udatih žena;
6. 1961. Konvencija o smanjivanju osoba bez državljanstva;
7. 1965. Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije;
8. 1966. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima s pripadajućim fakultativnim protokolima iz 1966. i 1989.;
9. 1966. Pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima;
10. 1979. Konvencija o ukidanju svih oblika diskriminacije žena;
11. 1984. Konvencija protiv torture i drugih okrutnih, nečovječnih i ponižavajućih postupaka, ili kažnjavanja;
12. 1987. Evropska konvencija protiv torture i nečovječnih, ili ponižavajućih postupaka, ili kažnjavanja;
13. 1989. Konvencija o pravima djeteta;
14. 1990. Konvencija o pravima radnika migranata i članova njihovih porodica;
15. 1992. Evropska povelja o regionalnim, ili manjinskim jezicima;
16. 1994. Okvirna konvencija o zaštiti nacionalnih manjina.

2.1.3 Zakon o ombudsmenu za ljudska prava

Zakonom o ombudsmenu za ljudska prava Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH” broj 32/00, 19/02, 35/04 i 32/06) utvrđuje se da je Ombudsmen za ljudska prava Bosne i Hercegovine nezavisna institucija uspostavljena u cilju promovisanja dobre uprave i vladavina prava, zaštite prava i sloboda fizičkih i pravnih lica, kako je garantovano posebno Ustavom Bosne i Hercegovine i međunarodnim sporazumima, koji se nalaze u dodatku Ustava, koja će s tim u vezi nadgledati aktivnosti institucija Bosne i Hercegovine, njenih entiteta i Brčko Distrikta, u skladu s odredbama ovog zakona.

Institucija Ombudsmena za ljudska prava BiH osnovni je garant ostvarivanja vladavine prava i zaštite ljudskih prava i osnovnih sloboda na teritoriju cijele BiH, te u tom smislu postupa na osnovu prijema pojedinačnih žalbi fizičkih, ili pravnih lica, ili po službenoj dužnosti (ex officio).

Institucija Ombudsmena za ljudska prava BiH odgovorna je za:

- razmatranje predmeta koji se odnose na slabo funkcionisanje, ili povrede ljudskih prava i sloboda počinjene od bilo kojeg organa vlade;

- djelovanje po prijemu žalbe, ili „ex officio“;
- preduzimanje opće istrage, te donošenje pojedinačnih, ili općih preporuka;
- provođenje istrage u svim žalbama o povredi ljudskih prava i sloboda navodno počinjenih od vojnih vlasti;
- provođenje istraga u svim žalbama u vezi sa slabim funkcionisanjem sudskog sistema, ili nepravilnim procesuiranjem individualnih predmeta i donošenje preporuka za odgovarajuće pojedinačne, ili opće mjere, s tim da se Institucija ne može miješati u proces odlučivanja sudova, ali može pokrenuti sudske postupke, ili intervenirati u toku postupka koji se vodi, kada god ustanovi da je takva aktivnost neophodna pri obavljanju njegovih dužnosti;
- osiguranje jednakosti građana i eliminacija svih oblika diskriminacije;
- informisanje javnosti o ljudskim pravima putem medija i edukacijom;
- publikovanje obavještenja, mišljenja, preporuka, prijedloga i svojih izvještaja;
- iniciranje izmjena i donošenja zakona i podzakonskih akata s ciljem njihovog usklađivanja s međunarodnim standardima ljudskih prava, te osiguranje unaprjeđenja ljudskih prava i osnovnih sloboda;
- pripremanje godišnjih, periodičnih, specijalnih i drugih informacija i izvještaja o stanju ljudskih prava i osnovnih sloboda;
- saradnju, u skladu s Ustavom BiH i postojećim zakonodavstvom, sa svim domaćim i međunarodnim autoritetima i institucijama koji se bave zaštitom ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Nadalje, Zakonom je utvrđen sastav, način imenovanja i slučajevi ostavke ombudsmena kao i imunitet i nespojivosti u vršenju funkcije ombudsmena. S tim u vezi, Zakonom je propisano da se Ombudsmeni imenuju iz tri konstitutivna naroda (bošnjačkog, hrvatskog i srpskog), što ne isključuje mogućnost imenovanja i iz reda ostalih. Koordinaciju poslova u radu Institucije ombudsmena vodi jedan od ombudsmena u periodu od dvije godine, koji je u tom periodu predsjedavajući.

Ombudsmene imenuju i razrješavaju Predstavnički dom i Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH većinom glasova, u skladu s poslovníkom o radu svakog doma. U tom pogledu, Parlamentarna skupština BiH osniva posebnu ad hoc komisiju, koja objavljuje javni poziv i, nakon provedene procedure, utvrđuje listu kandidata koji ispunjavaju uslove utvrđene Zakonom.

Parlamentarna skupština BiH imenuje istovremeno tri ombudsmena u Instituciju ombudsmena, na mandat od šest godina, i mogu biti ponovo izabrani.

Plata ombudsmena utvrđuje se u visini plate sudije Ustavnog suda BiH.

Za ombudsmena mogu biti imenovani državljani Bosne i Hercegovine, diplomirani pravници, s položenim pravosudnim ispitom i najmanje 10 godina radnog iskustva u pravnoj struci, u kojoj su se istakli, koji imaju dokazano iskustvo u oblasti zaštite ljudskih prava i sloboda građana, te visok moralni ugled.

Dužnost ombudsmena može prestati zbog bilo kojeg od sljedećih razloga:

- a. ostavke;
- b. isteka mandata;
- c. očigledne nemogućnosti da obavlja svoje dužnosti;
- d. propušta da napusti dužnost koja je nespojiva s mandatom,
- e. osude, i pravosnažnog izricanja kazne za namjerno učinjen prestup za koji je propisana kazna zatvora preko pet godina, samo nakon što i Predstavnički dom i Dom naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine donesu odluku o tome. Samo sud na nivou Bosne i Hercegovine je nadležan da sudi ombudsmenu.

Osobe u službi, ili one koje je imenovala Institucija ombudsmena neće biti krivično gonjene, neće biti predmet istrage, hapšenja, pritvaranja, niti će im se suditi za bilo kakvu radnju, mišljenje, ili odluku donesenu pri obavljanju njihovih dužnosti prema uputama ombudsmena. U svim drugim okolnostima, to može biti slučaj, o čemu je neophodno odmah, prema propisima, obavijestiti Instituciju ombudsmena.

Pozicija ombudsmena nespojiva je:

- s vršenjem bilo kakve predstavničke funkcije;
- s bilo kakvom političkom aktivnošću, ili dužnošću, ili odgovornošću za propagandu;
- nastavkom službe u organima vlasti u BiH,
- članstvom u političkoj stranci, ili vodstvom političke stranke, sindikata, udruženja, fondacije, ili vjerske organizacije, ili radom u bilo kojoj od njih;
- sa obavljenjem dužnosti sudije; kao i
- sa svakom aktivnošću kao zanimanjem, ili profesijom, u privredi, ili zapošljavanju.

Dijelom V Zakona propisan je postupak istrage, uključujući obavezu omogućavanja pristupa spisima, ili administrativnim, ili drugim dokumentima koji se tiču aktivnosti, ili djelatnosti koja je pod istragom, uključujući pristup povjerljivim i tajnim dokumentima za koje je ombudsman dužan primijeniti svu potrebnu diskreciju i nije mu dozvoljeno učiniti ih dostupnim javnosti.

Dijelom VI Zakona utvrđena je obaveza organa vlasti u BiH da sarađuju i pruže odgovarajuću pomoć Instituciji ombudsmena pri provođenju istrage i kontrole.

Dio VII Zakona odnosi se na pravo pristupa ombudsmena povjerljivim i tajnim podacima, uz obavezu diskrecije i neobjavlivanja takvih podataka javnosti.

U dijelu VIII Zakona uređuje se pitanje odgovornosti organa vlasti u BiH i njihovih zvaničnika u slučajevima kada istraga ombudsmena pokaže da je zloupotreba, proizvoljna procedura, diskriminacija, greška, nemar, ili propust, koji su predmet žalbe, počinjeni od službenika u organu vlasti u BiH. Također se utvrđuje postupak u slučaju odbijanja saradnje, zanemarivanja dostave podataka, ili ugrožavanja istrage pri čemu ombudsman u krajnjem slučaju, ukoliko to nadležni organ vlasti u BiH propusti učiniti, može i sam provesti disciplinski postupak protiv službenika ili, tamo gdje je to potrebno, pokrenuti krivični postupak pred sudom.

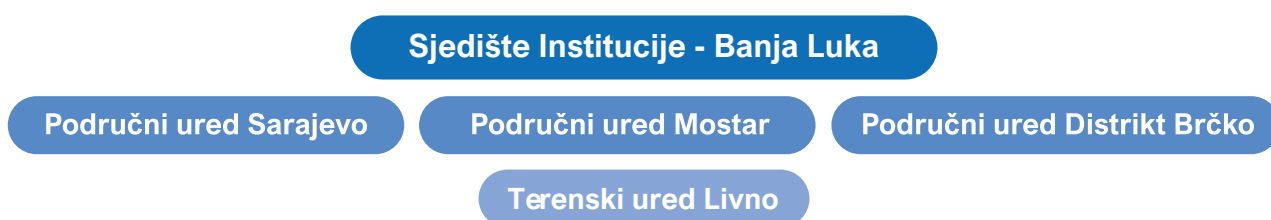
U dijelu IX Zakona propisuje se pravo ombudsmena da daje preporuke organima vlasti u BiH u cilju usvajanja novih mjera kao i obavezu organa vlasti u BiH koji dobiju takve preporuke da pismeno odgovore i obavijeste ombudsmena o učinku preporuka u roku koji je ombudsman odredio.

Nadalje, utvrđen je postupak u slučaju kada predmetni organ vlasti u BiH ne preduzme odgovarajuće mjere u roku koji je ombudsman odredio, ili ako ne obavijesti ombudsmena o razlozima njihovog nepreduzimanja.

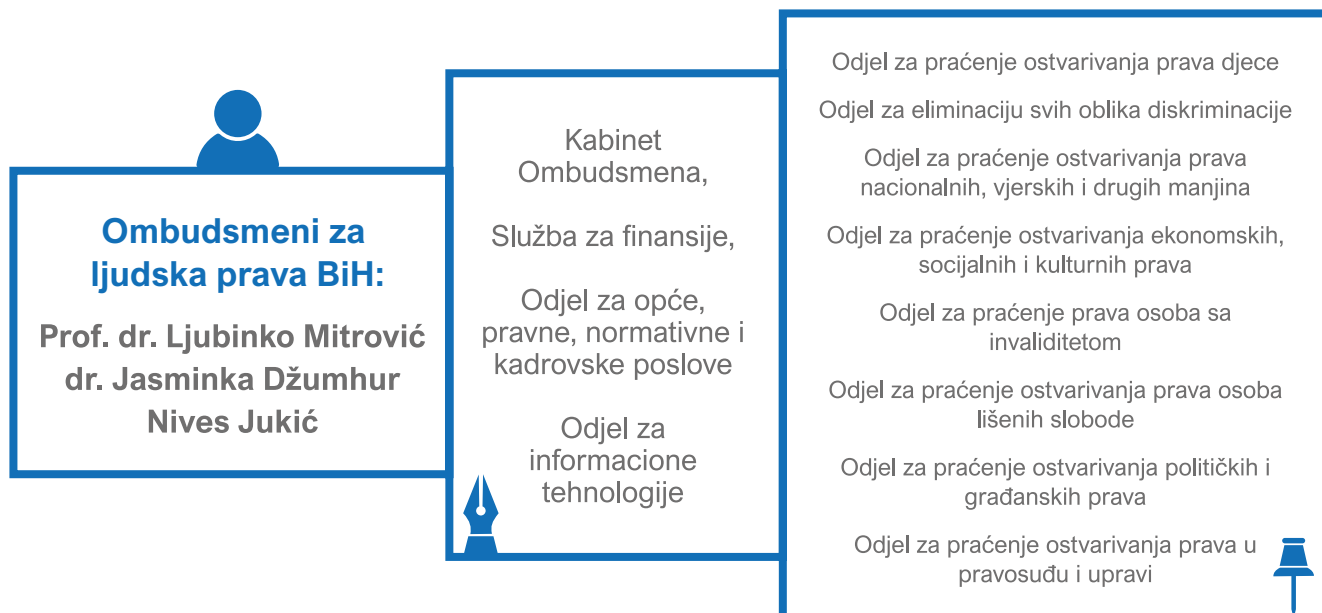
Ukoliko predmetni organ vlade ne preduzme odgovarajuće mjere u roku koji je ombudsman odredio, ili ako ne obavijesti ombudsmena o razlozima njihovog nepreduzimanja, ombudsman može ukazati ministru odgovornom za taj organ, ili najvišim organima vlade, na tok predmeta i na date preporuke. Ako ombudsman nakon toga ne dođe do rješenja u predmetu u kojem je po njegovom mišljenju bilo moguće naći pozitivno rješenje, taj problem se uvrštava u godišnji, ili specijalni izvještaj, pominjući imena organa vlasti, ili službenika koji su zauzeli takav stav.

U konačnici, ni ombudsman ni Institucija nemaju nadležnost da izmijene, ili ukinu mjere, ili naloge vlade, već mogu dati prijedlog za izmjenu kriterija korištenih pri njihovom usvajanju.

Dijagram 1. Organizaciono uređenje Institucije ombudsmena za ljudska prava BiH prema teritorijalnom i funkcionalnom principu:



Dijagram 2. Unutrašnja organizacija Institucije ombudsmena za ljudska prava BiH prema funkcionalnom principu po oblastima ljudskih prava:



2.2. Posebne nadležnosti Institucije ombudsmena za ljudska prava BiH

2.2.1 Zakon o ministarskim imenovanjima, imenovanjima Vijeća ministara i drugim imenovanjima Bosne i Hercegovine

U skladu sa Zakonom o ministarskim imenovanjima, imenovanjima Vijeća ministara i drugim imenovanjima Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, broj: 07/03 i 37/03), Ombudsmeni imaju ovlaštenja za preispitivanje procesa imenovanja koji se provode u skladu s odredbama pomenutog Zakona. Inače, ovaj Zakon se primjenjuje i na Brčko Distrikt BiH.

U skladu sa Zakonom, u slučaju kada postoje dokazi da principi, ili postupci imenovanja na javne funkcije iz ovog Zakona nisu ispoštovani, bilo koji član javnosti može podnijeti prigovor na konačno imenovanje.

Prigovor se podnosi odgovornom javnom službeniku (rukovodilac institucije - npr. ministar, direktor organa uprave i sl.), a kopija se dostavlja ombudsmenu za ljudska prava BiH. Odgovorni javni službenik dužan je u roku od sedam dana od dana prijema prigovora obavijestiti podnositelja prigovora o ulozi ombudsmena.

Ombudsmen može preduzeti sve mjere neophodne da se prigovor ispita. U tom smislu, Ombudsmen može pokrenuti pitanja vezana za postupak imenovanja na koji se prigovor odnosi i može zahtijevati da odgovorni javni službenik njegovom uredu dostavi sve dokumente i spise vezane za navedeno imenovanje.

Odgovorni javni službenik mora Uredu ombudsmena dostaviti pismeni odgovor na prigovor u roku od 14 dana od dana kada je podnesen prigovor.

U slučaju kada prikupljeni dokazi upućuju da je konačno imenovanje izvršeno u suprotnosti sa Zakonom, ombudsmen je dužan nadležnog javnog službenika pismeno informisati o svim nepravilnostima koje su proistekle iz procesa imenovanja.

U tom slučaju, Ombudsmen je dužan pripremiti nalaz i zaključke vezano za prigovor. Zaključci mogu

sadržavati preporuku tamo gdje dokazi upućuju da je došlo do kršenja principa Zakona³ kao i procedura imenovanja utvrđenih Zakonom. Ombudsmen može, bez iznošenja povjerljivih informacija (uključujući i lične podatke o kandidatima), objaviti nalaze i zaključke, uključujući i preporuke. Također, ombudsmen je dužan dostaviti svoje nalaze i zaključke podnosiocu prigovora.

Postupanje po preporuci ombudsmena

Kada je nalaz ombudsmena konačan o pitanju da postupak imenovanja nije proveden u skladu s odredbama Zakona, ombudsmen može dati preporuku odgovornom javnom službeniku da se konačno imenovanje poništi i da se pristupi novom postupku imenovanja.

Ukoliko ombudsmen da preporuke odgovornom javnom službeniku s ciljem da se usvoje nove mjere, odgovorni javni službenik dužan je u određenom vremenskom roku dostaviti pismeni odgovor u kojem će obavijestiti ombudsmena o postupcima i rokovima za provođenje tih postupaka na osnovu navedenih preporuka.

Ako odgovorni javni službenik ne odgovori, ili ako ombudsmen ne bude zadovoljan navedenim odgovorom, ili prijedlogom mjera na osnovu njegovih preporuka, svoje nalaze i preporuke vezano za imenovanje upućuje Parlamentarnoj skupštini BiH, u slučaju kada se predmetno imenovanje odnosi na javni organ BiH, ili Skupštini Brčko Distrikta, u slučaju kada se predmetno imenovanje odnosi na javni organ u Brčko Distriktu.

PRIMJER br. 1 – PREPORUKA OMBUDSMENA:

Ombudsmeni za ljudska prava BiH zaprimili su žalbu podnosioca, koja ukazuje na nepravilnosti u postupku izbora i imenovanja četiri člana Upravnog odbora Univerziteta u Sarajevu koje imenuje Vlada Kantona Sarajevo, te kršenje Zakona o visokom obrazovanju Kantona Sarajevo. Nakon provedenog postupka, Ombudsmeni su Vladi Kantona Sarajevo izdali preporuku da razmotri mogućnost izmjene Zakona o državnoj službi Kantona Sarajevo i to u smislu jasnog definisanja uslova pod kojim državni službenik može biti član u upravnom odboru, nadzornom odboru, skupštini, upravi, ili menadžmentu, ili u svojstvu ovlaštenog lica, a uz uvažavanje navoda iz preporuke.

Navedena preporuka nije realizovana.

PRIMJER br. 2 – PREPORUKA OMBUDSMENA:

Ombudsmeni su zaprimili prigovor na Odluku o imenovanju direktora Fonda za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba s invaliditetom, u kojem se ukazuje da je tokom procedure izbora i imenovanja na navedenu poziciju pogrešno primijenjen Zakon o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima Federacije BiH. Ombudsmeni su razmotrili cjelokupnu dokumentaciju iz spisa predmeta i zaključili da je sporna Odluka o imenovanju direktora Fonda donesena 2015. godine, dok je žalitelj protiv iste podnio prigovor Instituciji ombudsmena 2017. godine. Iako Zakon o vladinim, ministarskim i drugim imenovanjima Federacije Bosne i Hercegovine ne propisuje rok za podnošenje prigovora, Ombudsmeni Bosne i Hercegovine smatraju da se prilikom podnošenja prigovora, zainteresovana lica moraju pridržavati određenog roka, jer se u protivnom nameće pitanje svrsishodnosti vođenja postupaka okončanih nekoliko godina unazad. U odnosu na ključne žalbene navode iz prigovora, koji su se odnosili na to da imenovani kandidat nije ispunjavao uslove propisane Javnim konkursom, odnosno nepodudaranje informacija u Potvrdi o radnom iskustvu

³ Svi postupci imenovanja provode se na način kojim se osigurava poštovanje i primjena sljedećih principa:

(A) Zakonitosti: Odgovorni javni službenik osigurava da se sva javna imenovanja vrše na zakonit način i u skladu sa svim važećim pravilima, propisima i zakonima.

(B) Kvalitet: Glavni princip kojim se rukovode sva imenovanja je princip izbora na osnovu kvaliteta, putem dobro informisanog izbora osoba koje, po svojim sposobnostima, iskustvu i kvalitetima, odgovaraju potrebi regulisanog organa koji je u pitanju.

(C) Nezavisne provjere: Sva imenovanja vrše se na način koji omogućava da ih provjerava nezavisna treća strana (uključujući organe i organizacije), koja nije učestvovala u procesu imenovanja.

(D) Otvorenosti i transparentnosti: Principi javnosti upravljanja primjenjuju se na proces imenovanja. Funkcionisanje procesa mora biti transparentno i, osim ako informacija nije povjerljiva, pojedinosti o imenovanjima u regulisanim organima moraju se objasniti.

(E) Zastupljenost pri zapošljavanju: Odgovorni javni službenik nastoji osigurati da se kod imenovanja na javnu poziciju u pravilu odražava sastav naroda i građana Bosne i Hercegovine.

izdatoj od direktora Securitas BH d.o.o. Sarajevo i aktu Porezne uprave Federacije Bosne i Hercegovine o radnom iskustvu imenovanog kandidata, Ombudsmeni su konstatovali da je nesporno da postoji neslaganje podataka, istovremeno naglašavajući da se ne mogu upustiti u ocjenu da li je takvo neslaganje nastalo kao rezultat krivotvorenja podataka, ili drugih radnji, posebno zbog činjenice da se kod Kantonalnog tužilaštva u Sarajevu vodi krivični postupak o istom. U vezi s navodima iz prigovora kojima se ukazuje da je žalitelj morao imati prednost pri zapošljavanju zbog činjenice da je osoba s invaliditetom, Ombudsmeni su se već ranije očitovali izdavanjem preporuke, koja se odnosila na povredu odredbi Zakona o zabrani diskriminacije Bosne i Hercegovine u postupku izbora i imenovanja direktora Fonda za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba s invaliditetom, kojom je Vladi Federacije Bosne i Hercegovine preporučeno da preispita Odluku o davanju saglasnosti na imenovanje direktora Fonda.

Navedena preporuka nije realizovana.

2.2.2 Zakon o zabrani diskriminacije

Diskriminacija je, kao krajnje negativna društvena pojava, zabranjena svim domaćim, ali i međunarodnim pravnim dokumentima (i standardima zaštite ljudskih prava u njima) koji su na snazi u Bosni i Hercegovini. Naime, diskriminacija je zabranjena odredbama Ustava Bosne i Hercegovine, ali i ustavima entiteta, Statutom Brčko distrikta BiH i ustavima kantona, kao i svim zakonima kojima se uređuju pojedine oblasti života i rada čovjeka i građana (u oblasti zapošljavanja, rada i radnih uslova, zdravstvene zaštite, socijalne zaštite, prava na obrazovanje, prava djeteta, prava porodice, pravosuđa i uprave - jednakost svih lica pred sudovima i tribunalima, članstva u profesionalnim organizacijama, javnog informisanja i medija, itd.).

Zakon o zabrani diskriminacije („Službeni glasnik BiH“ broj 59/09 i broj 66/16) uveo je revoluciju u pravni sistem Bosne i Hercegovine, jer su njime definisani oblici diskriminacije (neposredna i posredna diskriminacija, uznemiravanje, seksualno uznemiravanje, mobing, segregacija, izdavanje naloga drugima za vršenje diskriminacije i pomaganje drugima prilikom diskriminacije, poticanje na diskriminaciju, višestruka, ponovljena i produžena diskriminacija) i utvrđeni mehanizmi zaštite, u čemu je centralna uloga povjerena Instituciji ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine u okviru koje je, u skladu sa Zakonom, osnovan poseban Odjel za eliminaciju svih oblika diskriminacije. Time su stvoreni i organizacijski preduslovi za prijem i postupanje po žalbama povodom ispoljene diskriminacije.

Zakonom su utvrđene široke nadležnosti Institucije ombudsmena kao centralnog mehanizma zaštite od diskriminacije u BiH. U tom smislu Institucija ombudsmena nadležna je da:

- a. zaprima pojedinačne i grupne žalbe u vezi s diskriminacijom;
- b. fizičkim i pravnim licima koja su podnijela žalbu zbog diskriminacije daje potrebna obavještenja o njihovim pravima i obavezama, te mogućnostima sudske i druge zaštite;
- c. povodom žalbe Ombudsmen BiH može odlučiti da ne prihvati žalbu, ili da pokrene postupak istraživanja u skladu s posebnim propisima;
- d. predlaže pokretanje postupka medijacije u skladu s odredbama Zakona o medijaciji;
- e. prikuplja i analizira statističke podatke o slučajevima diskriminacije;
- f. podnosi godišnji, a prema potrebi i vanredne izvještaje, o pojavama diskriminacije u parlamentima BiH, entiteta i BD BiH
- g. informiše javnost o pojavama diskriminacije;
- h. na vlastitu inicijativu, provodi istraživanja u oblasti diskriminacije;
- i. daje mišljenja i preporuke s ciljem sprječavanja i suzbijanja diskriminacije, te predlaže odgovarajuća zakonska i druga rješenja nadležnim institucijama u BiH;
- j. ima pravo da pokreće i učestvuje u postupku za zaštitu od diskriminacije za prekršaje propisane ovim zakonom;
- k. prati zakonodavstvo i daje savjete zakonodavnim i izvršnim organima;
- l. radi na promociji ovog zakona, informiše javnost, podiže svijest, provodi kampanje i na druge načine aktivno promovise borbu protiv diskriminacije u svrhu njene prevencije;
- m. unapređuje politike i prakse koje imaju za cilj da osiguraju jednako postupanje.

Ombudsmen Bosne i Hercegovine pri izradi redovnih izvještaja, mišljenja i preporuka o pojavama diskriminacije saraduje s organizacijama civilnog društva koje se bave zaštitom i promovisanjem ljudskih prava i organizacijama koje se bave zaštitom prava grupa izloženih visokom riziku diskriminacije.

Ombudsmen Bosne i Hercegovine pruža pomoć licima, ili grupama lica koja se obraćaju međunarodnim tijelima za zaštitu od diskriminacije davanjem uputstava, savjeta, konsultacija u toku postupka, prijedloga i preporuka.

Sve državne institucije, entitetske, kantonalne i tijela Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, općinske, institucije i pravna lica s javnim ovlaštenjima, te ostala pravna i fizička lica dužna su, na zahtjev Ombudsmena Bosne i Hercegovine, najkasnije u roku od 30 dana od dana zaprimanja zahtjeva, dostaviti tražene podatke i dokumente.

Inače, u skladu sa Zakonom (čl. 15. stav (1)), u slučaju kada se na osnovu raspoloživih dokaza učini vjerovatnim da je došlo do diskriminacije, teret dokazivanja da nije došlo do diskriminacije leži na suprotnoj/ protivnoj strani.

Nadležne institucije u BiH imaju obavezu saradivati s Ombudsmenom Bosne i Hercegovine i davati pismeno odgovore i obavještenja u roku koji je Ombudsmen Bosne i Hercegovine odredio i o efektu preporuka datih s ciljem otklanjanja diskriminacije.

U okviru Poglavlja VI. Zakona (Kaznene i prekršajne odredbe) u članu 19. stav (4) utvrđeno je da ukoliko pravno, ili fizičko lice propusti da postupa po preporuci Ombudsmena Bosne i Hercegovine, pravno lice će se kazniti novčanom kaznom u iznosu od 2.500 KM do 6.500 KM, a odgovorno lice u pravnom licu, ili fizičko lice kaznit će se novčanom kaznom u iznosu od 1.000 KM do 3.000 KM.

Nadalje, Zakonom je propisano da u slučaju povrede člana 7. st. (6) i (7) Zakona tj. obaveze dostave traženih podataka i dokumenata te saradnje s Institucijom ombudsmena⁴:

Pravno lice kaznit će se za prekršaj novčanom kaznom u iznosu od 1.000 KM do 5.000 KM, odgovorno lice u instituciji u iznosu od 500 KM do 1.500 KM, kao i fizičko lice u odgovornoj instituciji novčanom kaznom u iznosu od 450 KM do 1.000 KM ako:

- a. ne dostavi podatke, ili dokumente na zahtjev Ombudsmena Bosne i Hercegovine, odnosno ako ih ne dostavi u propisanom roku i ne dozvoli uvid u njih, u suprotnosti s članom 7. (Centralna institucija za zaštitu od diskriminacije), stav (6) ovog zakona;
- b. ne saraduje s Ombudsmenom Bosne i Hercegovine i ne daje pismeno odgovore, ili obavještenja, odnosno ne izvijesti o učinku preporuka datih s ciljem otklanjanja diskriminacije.

PRIMJER br. 1- PREPORUKA OMBUDSMENA:

Ombudsmeni su postupali u predmetu gdje je žaliteljica istaknula da je duži vremenski period bila odsutna s radnog mjesta (zbog visokorizične trudnoće), da je za to vrijeme poslodavac mimo odredbi Zakona o radu u institucijama Bosne i Hercegovine i Pravilnika o unutarnjoj organizaciji Nezavisnog operatera sistema u Bosni i Hercegovini s opisom radnih mjesta primio na radno mjesto na kojem je bila zaposlena žaliteljica i za koju poziciju je bio predviđen jedan izvršilac, drugu osobu i to na neodređeno vrijeme, a da je žaliteljici nakon promjene Pravilnika ponuđeno radno mjesto nižeg ranga, u odnosu na poziciju koju je obavljala prije trudnoće. Po provedenom istražnom postupku Ombudsmeni su utvrdili da je žaliteljica bila žrtva diskriminacije po osnovu spola - trudnoće, a u oblasti rada i radnih uslova, te su dana 31.12.2018. godine Nezavisnom operateru sistema u Bosni i Hercegovini uputili preporuku da preduzme aktivnosti koje će rezultirati uklanjanjem počinjene diskriminacije.

⁴ (6) Sve državne institucije, entitetske, kantonalne i tijela Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, općinske, institucije i pravna lica s javnim ovlaštenjima, te ostala pravna i fizička lica dužna su, na zahtjev Ombudsmena Bosne i Hercegovine, najkasnije u roku od 30 dana od dana zaprimanja zahtjeva, dostaviti tražene podatke i dokumente.

(7) Nadležne institucije u Bosni i Hercegovini obavezne su saradivati s Ombudsmenom Bosne i Hercegovine i davati pismeno odgovore i obavještenja u roku koji je Ombudsmen Bosne i Hercegovine odredio, kao i o efektu preporuka datih s ciljem otklanjanja diskriminacije.

PRIMJER br. 2 – PREPORUKA OMBUDSMENA:

Ombudsmeni su postupali po žalbi profesora na Filozofskom fakultetu Univerziteta u Sarajevu u kojoj je žalitelj naveo da je već duži vremenski period izložen mobingu od strane dekana, kao i da mu je uručeno Pisano upozorenje radniku doneseno od strane dekana Filozofskog fakulteta dana 03.05.2018. godine, radi povrede radne obaveze, bez predočavanja razloga koji su doveli do takve Odluke i bez prethodno provedenog disciplinskog postupka. Postupajući po žalbi, a nakon provedenog istražnog postupka, Ombudsmeni su dana 18.06.2018. godine uputili preporuku broj P-136/18 Univerzitetu u Sarajevu i Filozofskom fakultetu da stavi van snage Pisano upozorenje radniku od 03.05.2018. godine, te da s ciljem osiguranja mehanizma za zaštitu od diskriminacije unutar samog Fakulteta za rješavanje i preveniranje, preduzme mjere s ciljem implementacije člana 24. stav 4 Zakona o zabrani diskriminacije Bosne i Hercegovine, prema kojem su sva javna tijela i ostala pravna lica dužna kroz svoje opće pravne akte, ili kroz posebne pravne akte, regulisati načela i principe jednakog postupanja, te osigurati učinkovite interne procedure zaštite od diskriminacije.

Preporuka Ombudsmena broj P136/18 je ispoštovana.

2.3. Pravila postupka Institucije ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine

Ovim propisom utvrđena su pravila postupanja Institucije ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ broj 104/11) povodom žalbi u kojima se ukazuje na kršenje ljudskih prava i osnovnih sloboda građana, ili koje provode ombudsmeni po službenoj dužnosti, te se uređuju i druga pitanja od značaja za rad Institucije ombudsmena. Ključni elementi pravila su:



Institucija ombudsmena BiH je nezavisna od svih tijela državne vlasti i u vršenju svoje funkcije neće primati nikakve naredbe niti uputstva.



U izvršavanju svoje funkcije ombudsmeni BiH su samostalni i nijedan organ niti lice se ne može miješati u poslovanje Institucije.



Obaveza je svih organa vlasti da sarađuju i da Instituciji ombudsmena osiguraju pristup podacima, uključujući povjerljive i tajne podatke.



Protiv odluka i ostalih akata ombudsmena BiH ne mogu se izjavljivati redovni, ili vanredni pravni lijekovi.

| | |
|--|---|
| POKRETANJE POSTUPKA | <ul style="list-style-type: none"> Po žalbi fizičkog, ili pravnog lica; Ex officio |
| FORMA I NAČIN DOSTAVE ŽALBE | <ul style="list-style-type: none"> Pismena forma Dostavlja se poštom, faksom, elektronskom poštom |
| OBRAZAC ŽALBE I NJEN SADRŽAJ | <ul style="list-style-type: none"> Lični podaci o podnosiocu žalbe (ime i prezime, zanimanje, spol, datum i mjesto rođenja, adresa (i nacionalnost, ako se o tome želi izjasniti), Podaci o punomoćniku, odnosno kontakt osobi, ako postoji, Podaci o organu na koji se odnosi žalba, Kratko navođenje činjenica koje ukazuju na povredu prava, Izjava o tome da li je i kada pokrenut postupak kod drugog organa u vezi slučaja, Izjava podnosioca žalbe da li zahtijeva da njegov/njen identitet i okolnosti slučaja ostanu u tajnosti, Datum podnošenja žalbe i potpis podnosioca žalbe, Poduka da je postupak pred Institucijom ombudsmena besplatan i da je podnositelj žalbe i dalje obavezan koristiti redovne zakonske procedure i poštovati rokove za korištenje pravnih lijekova pred sudovima, ili organima uprave |
| MOGUĆNOST SPAJANJA, ili RAZDVAJANJA POSTUPAKA | <ul style="list-style-type: none"> Mogućnost spajanja više žalbi u jedan predmet ukoliko se odnose na isto činjenično stanje, odnosno isti uzrok kršenja ljudskih prava i sloboda Mogućnost razdvajanja postupka i formiranja posebnih predmeta ukoliko je u jednoj žalbi navedeno više kršenja ljudskih prava počinjenih protiv istog podnosioca žalbe od strane više odgovornih strana, ili je u žalbi |
| PRETHODNI POSTUPAK | <ul style="list-style-type: none"> Registracija svake zaprimljene žalbe, bez obzira da li je prihvatljiva, ili nije; Prethodno ispitivanje žalbe, tj. utvrđivanje proceduralnih pretpostavki za razmatranje predmeta kao što su urednost i prihvatljivost žalbe; |
| NEPOSTOJANJE OSNOVA ZA PRIHVATANJE ŽALBE | <ul style="list-style-type: none"> U slučaju prijema žalbe usmenim putem, putem telefona, e-maila, ili faksa za koje se ocijeni da su bez osnova za prihvatanje, pruža se stručna pomoć žalitelju o tome pred kojim organom i u kojem postupku može ostvariti svoje eventualno pravo; Obaveza evidentiranja obraćanja i pružene stručne pomoći uz obavezu sačinjavanja službene zabilješke – žalba se u tom slučaju ne registruje; O svim kontaktima sa žaliteljem, kao i o svim preduzetim radnjama i aktivnostima sačinjavaju se službene zabilješke i ulažu u spis predmeta; |
| ODBIJANJE PRIHVATANJA ŽALBE | <ul style="list-style-type: none"> u slučaju anonimne žalbe; u slučaju žalbe za koju se smatra da je zlonamjerna; u slučaju žalbe za koju se utvrdi da je neosnovana; u slučaju žalbe koja ne sadrži nikakav zahtjev; u slučaju žalbe koja sa sobom nosi narušavanje legitimnih prava treće strane; u slučaju žalbe koja je podnesena nakon više od jedne godine od činjenica, događaja i odluke/a na koje se žalba odnosi; ako podnositelj žalbe nije iscrpio sva pravna sredstva, što je od njega bilo razumno za očekivati; ako je žalba nepotpuna, ili nerazumljiva, a podnositelj je propustio da je dopuni, odnosno ispravi na traženje ombudsmena, ako je podnositelj odustao od žalbe; žalba koja je u osnovi istovjetna predmetu već razmatranom od strane Ombudsmena BiH, a ne sadrži nove relevantne podatke, žalba koja se odnosi na činjenično stanje kakvo je bilo prije 14. decembra 1995. godine. u svim pomenutim slučajevima ombudsman je dužan donijeti odluku o neprihvatljivosti žalbe o čemu je dužan pismeno obavijestiti podnosioca žalbe u što kraćem roku, navodeći razloge neprihvatanja, uz eventualni savjet o drugim mogućnostima rješavanja slučaja zbog kojeg je žalba podnesena; |
| EX OFFICIO POKRETANJE POSTUPKA ISTRAŽIVANJA | <ul style="list-style-type: none"> ako na osnovu saznanja Ombudsmen BiH ocijeni da se radi o težem kršenju ljudskih prava, ili osnovnih sloboda pojedinca, ili masovnih kršenja prava, ili sloboda, ili da se vrši diskriminacija građana po zabranjenom osnovu, a građani iz straha, ili drugih opravdanih razloga ne žele da podnesu žalbu; ako na osnovu saznanja Ombudsmen BiH ocijeni da postoji povreda nečijih osnovnih prava i sloboda, a postoji fizička spriječenost ugroženog lica da podnese žalbu. |

| | |
|--|---|
| <p>POKRETANJE I VOĐENJE ISTRAGE</p> | <p>Kada Ombudsmen BiH odluči da žalba, ili predmet pokrenut po službenoj dužnosti ukazuje na moguće kršenje prava žalitelja, pokrenut će postupak istraživanja koji uključuje:</p> <ul style="list-style-type: none"> • pribavljanje potrebne dokumentacije, • traženje izjašnjenja odgovorne strane, • vršenje uvida u odgovarajući spis, • razmatranje mogućnosti medijacije u cilju mirnog i efikasnog rješavanja slučaja predstavljenog u žalbi i slično. <p>O preduzetim radnjama obavještava se podnositelj žalbe, tijelo vlasti, odnosno odgovorna strana na koju se odnosi slučaj, te Ombudsmen BiH traži izjašnjenje od odgovorne strane u određenom roku koji se može produžiti ukoliko okolnosti to zahtijevaju.</p> <p>Odbijanje postupanja po zahtjevu Ombudsmena BiH smatrat će se odbijanjem saradnje, o čemu se neposredno obavještava više tijelo. Svaki oblik nesaradnje s Institucijom ombudsmena BiH se evidentira i objavljuje u Godišnjem izvještaju.</p> <p>Ukoliko organ, ili služba propusti u ostavljenom roku dostaviti svoj odgovor, odnosno stav, Ombudsmen može nastaviti razmatranje žalbe bez traženog odgovora;</p> <p>Odgovor tijela vlasti Ombudsmen pismeno dostavlja podnositelju žalbe ukoliko se taj odgovor po svojoj prirodi ne smatra povjerljivim, ili tajnim uz određivanje roka za pismeno izjašnjenje o navodima u odgovoru.</p> <p>Ukoliko se iz odgovora tijela vlasti utvrdi da nema osnova za dalje postupanje, stranka će biti obaviještena o zatvaranju predmeta (čl. 35 Pravila postupka)</p> <p>Ukoliko se podnositelj žalbe ne izjasni o odgovoru tijela vlasti u datom roku, smatrat će se da je izgubio interes za dalje vođenje postupka,</p> <p>U toku istrage ombudsmen može zatražiti pomoć od bilo kojeg lica, organa, ili službe za koju smatra da može pomoći u rješavanju predmeta, te isti imaju pristup bilo kojem tijelu vlasti, ili službeniku, u cilju provjere svih potrebnih informacija, obavljanja pojedinačnih razgovora, ili proučavanja potrebnih spisa i dokumenata.</p> <p>Kada u toku istrage Ombudsmen BiH utvrdi da izvršenje odluke upravnog organa može proizvesti neprihvatljivo narušavanje prava podnositelja žalbe, može predložiti nadležnom organu da obustavi izvršenje sporne radnje na period ne duži od 10 dana.</p> <p>Organ na koji se odnosi obustava može u roku od tri dana od dana prijema prijedloga, a u svakom slučaju prije izvršenja sporne radnje, odbiti da ispoštuje prijedlog, obrazlažući, u pisanom dokumentu naslovljenom na Ombudsmena BiH, razloge za to.</p> |
| <p>POSREDOVANJE MEĐU STRANAMA/ MEDIJACIJA</p> | <p>Tokom vođenja postupka ombudsmen teži posredovanju među strankama (medijacija), a sve s ciljem sporazumnog rješavanja sporne situacije na koju je ukazano žalbom, te mirno, efikasno i kvalitetno rješavanje predmeta.</p> |
| <p>ZATVARANJE PREDMETA</p> | <p>Ombudsmen BiH će zatvoriti predmet i donijeti odluku o zatvaranju u sljedećim slučajevima:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) ako podnositelj žalbe bez opravdanog razloga ne učestvuje u postupku i pored poziva od strane Ombudsmena BiH, 2) ako podnositelj žalbe odustane od žalbe, a Ombudsmen BiH smatra da vođenje istrage na vlastitu inicijativu ne bi imalo svrhe, 3) ako odgovorna strana tokom postupka otkloni ukazanu povredu prava i sloboda naznačenih u žalbi, 4) ako strane postignu sporazumno rješenje, 5) ako je žalba neosnovana, 6) ako Ombudsmen BiH nakon provedene istrage utvrdi da postoji neki od razloga u pogledu neprihvatljive žalbe, 7) ako se utvrdi da se ne radi o povredi prava i sloboda koje štiti ombudsmen, 8) ako je preporuka prihvaćena, ili kad preporuka nije prihvaćena, a ombudsmen je nakon toga preduzeo radnje saglasno Zakonu. |
| <p>PREPORUKE OMBUDSMENA I JAVNOST RADA</p> | <p>Ukoliko Ombudsmen BiH utvrdi da je počinjena povreda prava i sloboda, može dati preporuku nadležnim tijelima vlasti i službenicima da preduzmu mjere kako bi se otklonile povrede ljudskih prava i sloboda, ili slabo funkcionisanje javne uprave.</p> <p>Sve preporuke Ombudsmena BiH su dostupne javnosti, osim u slučajevima kad se odnose na povjerljiva i tajna pitanja, ili kad podnositelj žalbe izričito zahtijeva da njegovo ime i sadržaj žalbe ne budu otkriveni.</p> <p>Javnost rada Ombudsmena BiH se osigurava, između ostalog:</p> <ul style="list-style-type: none"> • obavještavanjem javnosti o pojedinim predmetima putem medija, • objavljivanjem donesenih odluka i izvještaja, • postavljanjem odluka i izvještaja na internet stranici Ombudsmena BiH. |

2.2.3 Šta Institucija ombudsmena ne može učiniti?

Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH:

- * ne može mijenjati odluke javnih organa vlasti,
- * ne može preuzimati ulogu organa koji postupaju po žalbi,
- * ne može se miješati u proces odlučivanja sudova,
- * ne zastupa podnosiocima žalbi pred javnim organima,
- * ne piše podneske, ili žalbe u ime žalitelja,
- * ne može dodijeliti nadoknadu za utvrđene povrede ljudskih prava.



2.4. Godišnji izvještaj Institucije ombudsmena za 2019. godinu

U skladu sa Zakonom o ombudsmenu za ljudska prava BiH, Institucija ombudsmena početkom svake kalendarske godine dostavlja Predsjedništvu Bosne i Hercegovine, Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, Parlamentu Federacije Bosne i Hercegovine i Narodnoj skupštini Republike Srpske godišnji izvještaj o rezultatima aktivnosti Institucije za prethodnu godinu.

Godišnji izvještaj se javno predstavlja i podnosi i stručnoj javnosti, profesionalnim organizacijama, domaćim i međunarodnim organizacijama, civilnom društvu, medijima i građanima.

Godišnji izvještaj obavezno sadrži:

- ukupan broj i priroda primljenih žalbi,
- broj žalbi koje Ombudsmeni nisu uzeli u razmatranje, kao i razlozi za to,
- broj žalbi koje su bile predmet istražnog postupka, kao i nalazi postupajućih pravnika o tome,
- predstavljaju se i podaci o broju izdatih preporuka Ombudsmena koje su prihvaćene od strane odgovornih organa vlasti, kao i
- statistički podaci koji se odnose na broj izdatih preporuka koje odgovorni organi nisu prihvatili, tzv. nerealizovane preporuke.

U toku 2019. godine ukupno je registrovano 3218 žalbi.

| VRSTA POVREDE PRAVA: | BROJ PREDMETA: |
|--|----------------|
| povrede građanskih i političkih prava | 978 |
| kršenje prava u pravosuđu i upravi | 851 |
| ekonomska, socijalna i kulturna prava | 801 |
| svi oblici diskriminacije | 206 |
| kršenja prava djece | 198 |
| povrede prava lica lišenih slobode | 129 |
| povrede prava lica s invaliditetom | 48 |
| povrede prava nacionalnih i vjerskih manjina | 7 |
| UKUPNO | 3.218 |

Podnesene žalbe ukazuju da je građanima otežan pristup efikasnom pravosuđu, javnoj upravi, zaposlenju, socijalnim pravima, a često su ove povrede uzrokovane visokim stepenom siromaštva, korupcije, te migracija stanovništva.

U toku 2019. godine izdate su ukupno 304 preporuke u 374 predmeta, od čega je 105 u potpunosti realizovanih, devet djelimično realizovanih i 77 preporuka po kojima je ostvarena saradnja s Institucijom ombudsmena.

Određene preporuke, s obzirom na njihovu složenost, zahtijevaju duži period realizacije.

Zabrinjavajuće je da u 124 preporuke nije bilo reakcije odgovornog organa.

| Način realizacije preporuka | Broj predmeta |
|-----------------------------|---------------|
| Realizovana | 105 |
| Djelimično realizovana | 9 |
| Ostvarena saradnja | 77 |
| Nema odgovora | 124 |
| Nije realizovana | 59 |
| UKUPNO | 374 |

Pregled broja žalbi s izdatom preporukom u toku 2019. godine i broja preporuka po odjelima predstavljen je u sljedećoj tabeli:

| ODJEL | Broj žalbi s preporukom izdatom u 2019. god. | Broj preporuka po odjelima u 2019. god. |
|---|--|---|
| Odjel za praćenje ostvarivanja prava djece | 24 | 23 |
| Odjel za praćenje ostvarivanja prava osoba s invaliditetom | 4 | 3 |
| Odjel za praćenje ostvarivanja prava nacionalnih, vjerskih i drugih manjina | 0 | 0 |
| Odjel za praćenje ostvarivanja ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava | 97 | 56 |
| Odjel za praćenje ostvarivanja političkih i građanskih prava | 175 | 161 |
| Odjel za eliminaciju svih oblika diskriminacije | 42 | 31 |
| Odjel za praćenje ostvarivanja prava osoba lišenih slobode | 6 | 6 |
| Odjel za praćenje ostvarivanja prava u pravosuđu i upravi 26 | 26 | 24 |
| UKUPNO | 374 | 304 |

2.4.1 Građanska i politička prava

Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima Bosna i Hercegovina se obavezuje da poštuje građanska i politička prava pojedinca, uključujući pravo na život, slobodu vjeroispovijesti, slobodu govora, slobodu okupljanja, izborna prava i pravo na pravično suđenje.

Najveći broj registrovanih žalbi u proteklih deset godina odnosi se na povrede prava od strane pravosuđa i uprava. Iz tog razloga su Ombudsmeni u 2019. godini odlučili da pored Odjela za praćenje ostvarivanja građanskih i političkih prava uspostave poseban odjel koji se bavi isključivo žalbama koje se odnose na povredu prava u oblasti pravosuđa i uprave.

Najveći broj žalbi u 2019. godini, kao i tokom ranijih godina, registrovan je u okviru Odjela za praćenje ostvarivanja političkih i građanskih prava.

U fokusu rada Odjela za praćenje ostvarivanja političkih i građanskih prava u 2019. godini bili su sljedeći predmeti:

| VRSTA POVREDE PRAVA: | BROJ PREDMETA: | BROJ PREPORUKA: |
|----------------------------------|----------------|-----------------|
| Pristup informacijama | 275 | 57 |
| Imovinsko-pravni odnosi | 169 | 8 |
| Policija ⁵ | 154 | 5 |
| Inspekcije | 80 | 5 |
| Vladina i ministarska imenovanja | 56 | 27 |
| Migracije i azil | 52 | 10 |
| Ratne štete | 50 | 2 |
| Javne isprave | 42 | 8 |
| Mediji i sloboda informisanja | 8 | |
| Besplatna pravna pomoć | 5 | |
| Korupcija | 4 | |
| Sloboda okupljanja | 3 | |
| Vjerske slobode | 2 | |
| UKUPNO | 978 | 175 |

| TERITORIJALNA ZASTUPLJENOST PREDMETA: | BROJ PREDMETA: |
|---------------------------------------|----------------|
| Sjedište Institucije Banja Luka | 325 |
| Područni ured Sarajevo | 397 |
| Područni ured Mostar | 65 |
| Područni ured Brčko | 90 |
| Terenski ured Livno | 101 |
| UKUPNO | 978 |

Od ukupnog broja izdatih preporuka realizovana je 51 preporuka, djelimično su realizovane 2, ostvarena je saradnja s organima u 38 preporuka, 29 preporuka nije realizovano, a za 55 izdatih preporuka nema odgovora.

Najveći broj registrovanih predmeta u okviru ovog odjela odnosio se na povrede prava koje se tiču pristupa informacijama.

Najčešći razlog obraćanja Instituciji u 2019. godini jeste:

- neodlučivanje u zakonom propisanom roku,
- nemogućnost korištenja pravnog lijeka, i
- odbijanje pristupa informacijama za koje građani smatraju da trebaju biti dostupne, jer su u javnom interesu.

⁵ Postupanje policijskih organa prema građanima, problemi iz radnopravnog statusa policijskih službenika uključujući i pitanja činovanja i napredovanja u službi

U 2019. godini zaprimljeno je 275 žalbi, te je izdato 57 preporuka koje se odnose na:

- šutnju administracije, odnosno nepostupanje po zahtjevima za pristup informacijama i po žalbama protiv prvostepenih rješenja,
- nenavođenje pouke o pravnom lijeku u rješenjima,
- utvrđivanje izuzetaka u situacijama kada informacije ne predstavljaju izuzetke,
- neprovođenje testa javnog interesa, ili neadekvatno provođenje testa javnog interesa,
- neimenovanje službenika za informisanje i slično.

U 2019. godini, ukupan broj registrovanih predmeta koji se odnosi na [vladina i ministarska imenovanja](#) iznosio je 56. U 27 predmeta izdata je preporuka kojom se odgovornom javnom službeniku nalaže poništavanje postupka imenovanja. Od toga, dvije preporuke su realizovane, za pet preporuka ostvarena je saradnja s organima, šest ih nije realizovano, a za 12 izdatih preporuka nema odgovora.

Žalbeni navodi ukazuju na povrede osnovnih principa zakona koji uređuju:

- oblast imenovanja prilikom provođenja postupaka imenovanja članova upravnih i nadzornih odbora u javnim preduzećima i ustanovama,
- neprimjenjivanje objektivnih kriterija,
- netransparentnost u postupku odlučivanja.

2.4.2 Pravosuđe i uprava

2.4.2.1 Pravosuđe:

Član 6. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda - Pravo na pravično suđenje glasi: „Svako, tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama, ili o krivičnoj optužbi protiv njega, ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, uspostavljenim na osnovu zakona...”

Stav je Evropskog suda za ljudska prava u Strasbourgu da su države potpisnice Evropske konvencije o ljudskim pravima dužne organizovati pravne sisteme koji će obezbijediti poštovanje člana 6. Konvencije (vođenje postupaka u građanskim stvarima i po krivičnim optužbama, pred sudovima i drugim državnim organima, bez neopravdanog odugovlačenja i da se završe u razumnom roku).

Pravo na pravično suđenje, pored prava na suđenje u razumnom roku, podrazumijeva i pravo na nesmetan pristup pravdi, pravo na pravnu pomoć, pravo na pravnu sigurnost, pravo na procesnu ravnopravnost i pravo na jasno i potpuno obrazloženu odluku. Stoga, princip vladavine prava u savremenim pravnim sistemima podrazumijeva i obavezu država potpisnica Konvencije da obezbijede djelotvoran sistem garancija i poštovanja prava u sudskom postupku koji u konačnici vodi blagovremenom izvršenju pravde.

Analizom 504 žalbe zaprimljene u Instituciji ombudsmena u toku 2019. godine, koje se odnose na oblast pravosuđa, može se zaključiti da se građani najviše obraćaju zbog povrede sljedećih prava:

| VRSTA POVREDE PRAVA: | BROJ PREDMETA: |
|--|----------------|
| Neprijmjerena dužina trajanja sudskih postupaka | 101 |
| Nedjelotvorno provođenje sudskih odluka | 56 |
| Žalbe na rad sudija zbog povreda odredbi procesnih zakona | 20 |
| Žalbe koje se odnose na ostale povrede prava vezanih za postupanje sudova ⁶ | 12 |
| Žalbe koje se odnose na rad tužilaštava u Bosni i Hercegovini | 80 |

⁶ Povrede načela nepristranosti, nedonošenje sudskih odluka na zakonom propisan način i u roku, neujednačenost sudske prakse

| TERITORIJALNA ZASTUPLJENOST PREDMETA, PRAVOSUĐE I UPRAVA | BROJ PREDMETA: |
|--|----------------|
| Sjedište Institucije Banja Luka | 244 |
| Područni ured Sarajevo | 302 |
| Područni ured Mostar | 19 |
| Područni ured Brčko | 63 |
| Terenski ured Livno | 223 |
| UKUPNO | 851 |

Izdato je 26 preporuka, od čega je pet u potpunosti realizovano, u okviru pet preporuka je ostvarena saradnja, tri preporuke nisu realizovane i u 13 slučajeva označeni odgovorni organ nije dostavio povratnu informaciju u vezi s preporukom.

2.4.2.2 Uprava:

Pravo građana na dobru upravu regulisano je, pored ostalog, i članom 41. Povelje o osnovnim pravima Evropske unije. To pravo regulisano je i zakonima o (općem) upravnom postupku na nivou BiH i entiteta, i to posebno kroz načelo zaštite prava građana i zaštite javnog interesa, načelo efikasnosti, načelo saslušanja stranke i niz drugih odredbi koje garantuju pravo pristupa i sudjelovanja u postupcima, pravo žalbe, pravo na pomoć, zabranu diskriminacije i dr.

Kvalitet javnih usluga i rad organa javne uprave za građane predstavlja opipljivi pokazatelj funkcionalnosti određene države. Dobra javna uprava treba biti na usluzi zajednici i promovisati povjerenje društva u izvršnu vlast, doprinositi političkoj stabilnosti i podsticati ekonomski razvoj i socijalno blagostanje.

U izvještajnom periodu Ombudsmeni su postupali po 322 žalbe koje su se odnosile na povredu prava na dobru upravu.

Žalbe građana na rad organa javne uprave, kao i prethodnih godina, odnose se najčešće na:

- dužinu trajanja upravnog postupka,
- neefikasnu reakciju inspeksijskih službi,
- šutnju administracije,
- nepostupanje nadležnih organa u zakonskim rokovima prilikom odlučivanja o zahtjevima stranaka,
- neprimjereno postupanje službenika,
- insistiranja na dostavi velikog broja nepotrebne dokumentacije,
- upućivanje stranaka od jednog do drugog tijela,
- općenito povrede procesnih odredbi kojima je uređen upravni postupak i pogrešne primjene materijalnih propisa;
- dugotrajnost postupaka odlučivanja u drugom stepenu, te vraćanje predmeta prvostepenim organima na ponovno odlučivanje.

2.4.3 Ekonomska, socijalna i kulturna prava

Ekonomska, socijalna i kulturna prava garantovana su ustavima Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Federacije BiH, te ustavima deset kantona i Statutom Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine. Ova prava preciznije se uređuju zakonima na nivou entiteta i kantona i Brčko Distrikta, budući da su prema ustavnom uređenju Bosne i Hercegovine, u njihovoj isključivoj nadležnosti.

U toku 2019. godine u okviru Odjela za praćenje ostvarivanja ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, ukupno je registrovan 801 predmet, što je u odnosu na 2018. godinu za 24 manje. Iz ranijih godina u radu je ostalo 506 predmeta tako da ih je ukupno u radu bilo 1 307. Od ovog ukupnog broja završeno je 445 predmeta.

Najveći broj zaprimljenih žalbi odnosi se na:

- povredu prava na rad, a najuočljivije su povrede konkursnih procedura prilikom zapošljavanja, nezakornitosti u vezi s otkazivanjem ugovora o radu, zatim procedure koje se odnose na napredovanje u službi,
- neuplaćivanje doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje, te
- neisplaćivanje plata radnicima od strane poslodavca.

| POVREDA PRAVA | BROJ PREDMETA | BROJ PREPORUKA |
|-----------------------------|---------------|----------------|
| Radni odnosi | 281 | 51 |
| Penzije | 217 | 11 |
| Komunalne usluge | 92 | 5 |
| Socijalna zaštita | 82 | 4 |
| Zdravstvo | 74 | 19 |
| Obrazovanje | 33 | 3 |
| Ekologija – zaštita okoline | 21 | 6 |
| Javni prihodi | 4 | |
| UKUPNO | 801 | 97 |

| TERITORIJALNA ZASTUPLJENOST PREDMETA | BROJ PREDMETA: |
|--------------------------------------|----------------|
| Sjedište Institucije Banja Luka | 198 |
| Područni ured Sarajevo | 378 |
| Područni ured Mostar | 51 |
| Područni ured Brčko | 127 |
| Terenski ured Livno | 50 |
| UKUPNO | 801 |

2.4.3.1 Penzije:

Tokom 2019. godine, registrovano je 217 žalbi koje se odnose na povredu prava iz penzijskog osiguranja. Izdato je ukupno 11 preporuka.

Registrovane žalbe odnosile su se na:

- dužinu postupaka u prvom i drugom stepenu u vezi s priznavanjem prava na penziju, kao i određenih nepravilnosti prilikom obračuna novčanog iznosa penzija,
- spore procedure priznavanja i ostvarivanja prava ako je podnosilac žalbe radni staž ostvario u drugim državama.

2.4.3.2 Komunalne usluge:

U 2019. godini, registrovana su 92 predmeta koja se odnose na probleme komunalnih usluga. Izdato je pet preporuka.

Registrovane žalbe odnosile su se na:

- neizvršavanje usluga od strane komunalnih preduzeća, probleme u vezi s vodosnabdijevanjem,
- zahtjeve za priključenje na vodovodnu i elektrodistributivnu mrežu,
- pružanje i uskraćivanje usluga od strane komunalnih preduzeća, nepravilnosti prilikom obračunavanja komunalnih usluga,
- zastarjelost komunalnih potraživanja, itd.

2.4.3.3 Socijalna zaštita:

Tokom 2019. godine, registrovane su 82 žalbe, a izdate su četiri preporuke. Žalbe se odnose na nerješavanje zahtjeva za jednokratnu novčanu pomoć za potrebe stambenog zbrinjavanja, na probleme oko priznavanja prava na tuđu njegu, pomoć i slično.

2.4.3.4 Zdravstvo:

U 2019. godini, registrovana su 74 predmeta iz oblasti zdravstvene zaštite, a u 19 predmeta izdate su preporuke.

Podnesene žalbe odnose se na nemogućnosti refundacije troškova koji padaju na teret fondova zdravstvenog osiguranja, nemogućnost ostvarivanja zdravstvene zaštite zbog nedostupnosti lijekova određenim kategorijama bolesnika prema njihovim stvarnim potrebama, a što je rezultiralo otvaranjem određenog broja predmeta ex officio koji se odnose na ovu problematiku.

2.4.3.5 Obrazovanje:

U oblasti obrazovanja, u 2019. godini, registrovana su 33 predmeta, a izdate su tri preporuke. Žalbe iz oblasti obrazovanja odnose se na nedonošenje rješenja od strane ministarstava nadležnih za oblast obrazovanja, nemogućnost pohađanja škole u kojoj je školovanje započeto tokom školske godine, kao i na loše materijalne uslove, odnosno neadekvatan prostor za odvijanje nastave. Određeni broj predmeta odnosio se na postupak provođenja konkursnih procedura na visokoškolskim ustanovama, akreditaciju visokoškolskih ustanova, ekvivalenciju diploma i nepriznavanje odgovarajućih zvanja u nastavno-naučnim oblastima u okviru visokog obrazovanja.

2.4.4. Prava djece:

Na međunarodnom nivou, prava djeteta zagantovana su UN Konvencijom o pravima djeteta (koja ima prioritet u primjeni u odnosu na domaće zakonodavstvo, s obzirom na to da ima snagu ustavne norme), kao i ostalim međunarodnim konvencijama koje je Bosna i Hercegovina ratifikovala.

S druge strane, prava djeteta garantovana su i mnogim domaćim zakonima, kao što su porodični zakoni, zakoni o zaštiti od nasilja u porodici, zakoni o zaštiti i postupanju s djecom i maloljetnicima u krivičnom postupku i dr.

Odjel za praćenje ostvarivanja prava djece u toku 2019. godine zaprimio je 198 žalbi. U predmetima u kojima je utvrđeno kršenje prava djeteta Ombudsmeni su izdali 23 preporuke. Analizirajući žalbe koje su zaprimljene tokom izvještajne godine evidentno je da su se žalbe najčešće odnosile na rad:

- centara za socijalni rad,
- sudova,
- tužilaštava,
- obrazovnih ustanova,
- inspekcijских organa, i
- drugih nadležnih organa uprave.

Ombudsmeni su u 2019. godini izradili i javnosti prezentovali Specijalni izvještaj o zabrani fizičkog kažnjavanja djeteta u Bosni i Hercegovini. U izvještaju se konstatuje da je „*nasilje nad odraslim osobama u svim situacijama i svim sredinama zabranjeno i kažnjivo, dok je nasilje nad djetetom zabranjeno i kažnjivo samo u obrazovnim ustanovama, ustanovama socijalne brige i u ustanovama za izvršenje krivičnih sankcija*“.

Bosna i Hercegovina stoga ima obavezu preduzeti sve što je neophodno kako bi se izričito zabranilo fizičko kažnjavanje djeteta u svim sredinama, uključujući i porodicu.

Nadležnim organima je ostavljen rok od jedne godine za postupanje po preporukama iz Specijalnog izvještaja, te će Ombudsmeni u 2020. godini pratiti realizaciju navedenih preporuka.

2.4.5 Prava lica s invaliditetom:

Konvencija Ujedinjenih nacija o pravima lica s invaliditetom predstavlja prvi sveobuhvatni dokument koji osobama s invaliditetom garantuje prava i slobode.

Osim navedene Konvencije, postoji i niz drugih međunarodnih dokumenata koji osobama s invaliditetom garantuju prava i slobode, među kojima su:

- Univerzalna deklaracija o pravima čovjeka,
- Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima,
- Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima i drugi, koji polaze od osnovnog načela da svaki čovjek ima urođena, jednaka, neotuđiva i univerzalna prava koja proizilaze iz dostojanstva ljudskog bića.

U 2019. godini u Instituciji je registrovano 48 predmeta u ovoj oblasti, a izdate su četiri preporuke.

Predmeti zaprimljeni u izvještajnom periodu odnose se uglavnom na:

- probleme u ostvarivanju prava iz oblasti socijalne i zdravstvene zaštite,
- prava iz penzijsko-invalidske zaštite,
- prava na obrazovanje,
- zapošljavanje,
- smještaj u ustanove socijalne zaštite, kao i
- pitanje dostupnosti javnog prevoza.

2.4.6 Diskriminacija:

Princip ravnopravnosti i nediskriminacije dio je svih međunarodnih ugovora i deklaracija o ljudskim pravima, kao i Ustava Bosne i Hercegovine (član II, stav 4), ustava Republike Srpske i Federacije Bosne i Hercegovine i ustava svih deset kantona u FBiH, dok je značaj Zakona o zabrani diskriminacije u Bosni i Hercegovini nemjerljiv.

Zakonom je definisan pravni i institucionalni okvir za borbu protiv diskriminacije u Bosni i Hercegovini, a Instituciji ombudsmena je povjeren status *“centralne institucije nadležne za zaštitu od diskriminacije”*.

U Odjelu za eliminaciju svih oblika diskriminacije u toku 2019. godine ukupno je registrovano 206 predmeta, te su izdate 42 preporuke. Najveći broj žalbi u izvještajnom periodu odnosio se na:

- mobing, kao poseban oblik diskriminacije na radnom mjestu (evidentno je značajno povećanje u odnosu na prethodnu godinu),
- diskriminaciju na osnovu nacionalnog, ili socijalnog porijekla,
- diskriminaciju na osnovu članstva u sindikatu, ili drugom udruženju,
- diskriminaciju na osnovu starosne dobi,
- diskriminaciju na osnovu vjere, i
- diskriminaciju na osnovu etničke pripadnosti.

Sve su češći slučajevi višestruke diskriminacije, tako da prijavitelj diskriminacije po određenom osnovu u nekom narednom periodu bude dodatno izložen i viktimizaciji.

Registrovana su i 94 predmeta u kojima stranke nisu precizirale osnovu diskriminacije, što je posljedica odredbe člana 2. Zakona o zabrani diskriminacije Bosne i Hercegovine koja taksativno navodi zabranjene osnove

diskriminacije, te kao osnovu diskriminacije predviđa i „svaku drugu okolnost koja ima za svrhu, ili posljedicu da bilo kojoj osobi onemogući, ili ugrozi priznavanje, uživanje, ili ostvarivanje na ravnopravnoj osnovi prava i sloboda u svim oblastima života“.

2.4.7 Prava lica lišenih slobode:

U izvještajnom periodu Institucija je u ovom Odjelu zaprimila 129 žalbi što predstavlja smanjenje od 10,42% u odnosu na 2018. godinu.

U Područnom uredu Sarajevo zaprimljeno je 110 žalbi, a u sjedištu Institucije u Banjoj Luci 18 žalbi.

Analizirajući strukturu podnesenih žalbi evidentno je da se najveći broj odnosi na:

- nezadovoljstvo pruženim kvalitetom zdravstvene zaštite u navedenim ustanovama,
- uskraćivanja korištenja vanzavodskih pogodnosti,
- premještanje u drugi zavod,
- korištenje mogućnosti uslovnog otpusta,
- nezadovoljavajuće uslove smještaja i tretmana u ustanovama,
- neki vid zlostavljanja, odnosno na nekorektno ponašanje od strane osoblja, ili nasilje od strane drugih zatvorenika,
- posjete članova porodice,
- rješavanje statusnih pitanja i dr.

Određen broj žalbi odnosio se i na preispitivanje sudskih postupaka i pravosnažnih sudskih odluka, ali Ombudsmeni u tom slučaju obavještavaju podnositelje žalbi da u takvim predmetima ne mogu postupati, jer se, prema zakonu, ne mogu miješati niti uticati na donošenje sudskih odluka.

Ombudsmeni su tokom 2019. godine predstavili javnosti Specijalni izvještaj o stanju u prostorijama za zadržavanje u pojedinim policijskim upravama u Bosni i Hercegovini.

UKUPNI PRIKAZ STATISTIČKIH POKAZATELJA PO ODJELIMA ZA 2018. I 2019. GODINU

| ODJEL | Zaprimljeno u 2019 | Preneseno iz ranijih godina | Ukupno rađeno u 2019. | Ukupno završeno u 2019. | Preneseno u 2020. god. |
|---|--------------------|-----------------------------|-----------------------|-------------------------|------------------------|
| Odjel za praćenje ostvarivanja ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava | 801 | 506 | 1307 | 838 | 469 |
| Odjel za praćenje ostvarivanja političkih i građanskih prava | 978 | 1066 | 2044 | 1320 | 724 |
| Odjel za eliminaciju svih oblika diskriminacije | 206 | 207 | 413 | 214 | 199 |
| Odjel za praćenje ostvarivanja prava osoba lišenih slobode | 129 | 74 | 203 | 114 | 89 |
| Odjel za praćenje ostvarivanja prava u pravosuđu i upravi | 851 | 0 | 851 | 502 | 349 |
| Odjel za praćenje ostvarivanja prava djece | 198 | 144 | 342 | 180 | 162 |
| Odjel za praćenje ostvarivanja prava osoba s invaliditetom | 48 | 18 | 66 | 29 | 37 |
| Odjel za praćenje ostvarivanja prava nacionalnih, vjerskih i drugih manjina | 7 | 6 | 13 | 8 | 5 |
| UKUPNO | 3218 | 2021 | 5239 | 3205 | 2034 |

3. Pravo na slobodan pristup informacijama

3.1. Zakon o slobodi pristupa informacijama BiH

Sloboda pristupa informacijama predstavlja:

- *conditio sine qua non* demokratskog uređenja svake države,
- ustavnu kategoriju koja se pojavljuje kao samostalno pravo, odnosno kao sastavni dio prava na slobodno izražavanje utvrđeno članom 10. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, članom 19. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima Ujedinjenih naroda, članom 19. Pakta o građanskim i političkim pravima Ujedinjenih naroda, preporukama Vijeća Evrope, itd.
- izuzetno važno sredstvo u osiguravanju vladavine prava i dobrog upravljanja,
- garant kontrole izabranih predstavnika od strane građana i zaštitu od zloupotrebe vlasti,
- osnov za sudjelovanje građana u određivanju prioriteta vlasti i veže se za koncept dobre vlade, što podrazumijeva otvorenu vladu koja funkcioniše na principima efikasnosti, transparentnosti i zakonitosti.

Bosna i Hercegovina je bila prva država u regiji koja je još 2000. godine dobila Zakon o slobodi pristupa informacijama (ZoSPI), i to prvo na državnom nivou, a zatim 2001. godine i u oba entiteta.

Vremenom, evolucijom međunarodnog i EU pravnog okvira, kao i razvojem interneta i elektronskih medija, ZoSPI BiH je djelimično unaprijeđivan kroz nekoliko izmjena i dopuna od kojih su se najznačajnije odnosile na:

- ✓ propisivanje obaveze donošenja rješenja po zahtjevu za pristup informacijama,
- ✓ kaznene odredbe, te
- ✓ propisivanje nadležnosti upravnog inspektorata u slučajevima nepoštivanja odredbi navedenog Zakona (Upravni inspektorat Ministarstva pravde Bosne i Hercegovine).

ZoSPI FBiH izmijenjen je jedanput – propisana je obaveza donošenja rješenja po zahtjevu za pristup informacijama i pitanjima drugostepenog organa koji odlučuje po žalbi na rješenje.

ZoSPI RS do sada nije mijenjan.

Iako je cilj ZoSPI-a u BiH promocija veće transparentnosti javnih organa, ZoSPI ne propisuje obavezu proaktivnog objavljivanja informacija o radu institucije, već se ograničava na pravo građana da svaku informaciju, uz izuzetke utvrđene Zakonom, potražuje u upravnom postupku.

Vijeće ministara BiH je u decembru 2018., na svojoj 160. sjednici, na prijedlog Ureda koordinatora za reformu javne uprave, usvojilo Politiku i Standarde proaktivne transparentnosti i zadužilo sve institucije Vijeća ministara BiH da redovno ažuriraju dokumente i informacije objavljene na svojim službenim web-stranicama.

Svrha Politike proaktivne transparentnosti u javnoj upravi je da definiše standarde proaktivne objave informacija institucija Vijeća ministara s ciljem povećanja njihove transparentnosti. Standardi proaktivne transparentnosti obuhvataju set od 38 vrsta informacija koje trebaju biti objavljene. Podijeljene su u šest kategorija, i to: budžetske, operativne, organizacijske, strateški dokumenti, te informacije o javnim nabavkama i o slobodi pristupa informacijama.

Proaktivna objava informacija je od javnog značaja jer direktno doprinosi ostvarivanju koncepta dobre uprave u Bosni i Hercegovini, vraća povjerenje javnosti u rad državnih institucija, a građanima omogućava veću informisanost o radu javne uprave.

Inače, principi proaktivne objave informacija na web-stranicama institucija korisnica su:

- **tačnost** koja podrazumijeva objavu i pružanje istinitih informacija koje odgovaraju stvarnosti;
- **blagovremenost** koja podrazumijeva objavu informacija u najbližem mogućem roku od trenutka događanja;
- **provjerljivost** koja podrazumijeva mogućnost provjere informacija iz dopunskog izvora;
- **redovno ažuriranje** koje podrazumijeva blagovremenu objavu promjena osnovnog sadržaja informacije;
- **strukturiranost** koja podrazumijeva uređenost informacijskih cjelina;
- **pretraživost** koja podrazumijeva objavu informacije u mašinski/elektronski čitljivim formatima i pod asocijativnim naslovom;
- **uporedivost** koja podrazumijeva mogućnost poređenja informacija iz više istovrsnih dokumenata; te
- **dostupnost** koja podrazumijeva mogućnost korištenja informacija bez upotrebe specijalizovanih softverskih alata i licenci, i putem različitih kanala komunikacije i bez vremenskog ograničenja.

PRIMJER Br. 1 – PREPORUKA P-176/20 U VEZI DOSTUPNOSTI ZAKONA I DRUGIH OPĆIH PRAVNIH AKATA NA SVIM NIVOIMA ZAKONODAVNE VLASTI U BOSNI I HERCEGOVINI:

Općim pravnim aktima na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini propisano je da isti ne mogu stupiti na snagu prije nego što budu objavljeni u službenim glasnicima. Svi službeni glasnici u Bosni i Hercegovini osnovani su od strane organa izvršne vlasti.

Kako bi se građani mogli pridržavati propisa koji se na njih odnose, neophodno je da budu upoznati s njihovom sadržajem. Izdanja službenih glasnika dostupna su samo onim licima koja su pretplaćena na njihova štampana, ili elektronska izdanja.

Imajući u vidu činjenicu da veliki broj građana Bosne i Hercegovine, Republike Srpske, Federacije Bosne i Hercegovine i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine živi na granici siromaštva, a pritom imajući u vidu i novonastalu situaciju u vezi s virusom COVID -19, većina njih nije u mogućnosti priuštiti sebi neki vid izdanja službenih glasnika.

Službeni glasnici u Bosni i Hercegovini osnivaju se kao javna preduzeća, ili kao javne ustanove. Njihova isključiva djelatnost je od općeg interesa. Opći interes ostvaruje se obezbjeđivanjem da se sa zakonima, drugim propisima i općim aktima upoznaju sva fizička i pravna lica, odnosno svi građani. Pojedini službeni glasnici sredstva za rad obezbjeđuju iz sredstava koja ostvaruju svojim poslovanjem. Međutim, i pored te činjenice, Ombudsmeni smatraju da u pogledu njihove dostupnosti mnogo veći značaj ima opći interes.

Imajući u vidu navedeno, Ombudsmeni smatraju da bi bilo prikladno da se iznađu tehničke mogućnosti kako bi elektronska izdanja službenih glasnika bila dostupna na web-stranicama.

Osim toga, Ombudsmeni Vas podsjećaju da su izdali preporuku (P-102/20, od 13.04.2020. godine) kojom se kriznim štabovima u Republici Srpskoj i Federaciji Bosne i Hercegovine nalaže da preduzmu potrebne mjere kako bi se sve odluke kriznih štabova na svim nivoima vlasti objavljivale u svim sredstvima javnog informisanja i na web-stranicama svojih institucija na potpuno jednostavan i shvatljiv način, razumljiv svim građanima Bosne i Hercegovine, kako bi se izbjegla nepotrebna različita tumačenja.

PRIMJER Br. 2 – PREPORUKA KRIZNIM ŠTABOVIMA P-102/20 U VEZI S OBJAVLJIVANJEM ODLUKA TOKOM VANREDNOG STANJA /STANJA NESREĆE:

Uzimajući u obzir novonastalu situaciju vanrednog stanja/stanja nesreće u vezi sa širenjem koronavirusa, na osnovu Zakona o slobodi pristupa informacijama, a vezano za praćenje provođenja obaveza iz člana 10. Evropske konvencije o ljudskim pravima, te u skladu sa svojim ovlaštenjima iz člana 32. Zakona o ombudsmenu za ljudska prava Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik Bosne i Hercegovine" br. 32/00, 19/02, 35/04, 32/06), Ombudsmeni za ljudska prava Bosne i Hercegovine gore navedenim organima daju sljedeću:

PREPORUKU

Da u skladu sa svojim ovlaštenjima preduzmu potrebne mjere kako bi se sve odluke kriznih štabova na svim nivoima vlasti objavljivale u svim sredstvima javnog informisanja i na web stranicama institucija na potpuno jednostavan i shvatljiv način, razumljiv svim građanima Bosne i Hercegovine kako bi se izbjegla nepotrebna različita tumačenja.

Da o preduzetim aktivnostima na realizaciji ove preporuke obavijeste Ombudsmene Bosne i Hercegovine u roku od 15 dana računajući od dana prijema.

Međunarodni stručnjaci u okviru TAIEX - IPA Stručne misije na temu „Unaprjeđenje prava na pristup informacijama u Bosni i Hercegovini”, kao i stručnjaci OECD/SIGMA-e u okviru projekta „Poboljšanje zakonodavnog okvira za pristup javnim informacijama u Bosni i Hercegovini“, predložili su donošenje novog ZoSPI BiH (i entiteta), ili novelisanje postojećeg zakonodavnog okvira u BiH o slobodi pristupa informacijama u skladu s propisima Evropske unije:

- Uredba 1049/2001 Evropskog parlamenta i Vijeća od 30.05.2001. o javnom pristupu dokumentima Evropskog parlamenta, Vijeća i Komisije, I
- Direktiva 2003/98/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća od 17.11.2003. o ponovnoj upotrebi informacija javnog sektora.

Preporuka je da se novi, ili novelisani ZoSPI BiH (i entiteta) zasniva na sljedećim EU načelima:

- **Načelo javnosti i slobodnog pristupa:** Informacije trebaju biti dostupne svakom domaćem, ili stranom fizičkom i pravnom licu u skladu s uslovima i ograničenjima sadržanim u EU zakonodavstvu i ZoSPI BiH.
- **Načelo pravovremenosti, potpunosti i tačnosti informacija:** Informacije koje tijela javne vlasti objavljuju, odnosno pružaju, moraju biti pravovremene, potpune i tačne.
- **Načelo jednakosti:** Pravo na pristup informacijama, bilo proaktivnom objavom, ili na zahtjev, kao i pravo na ponovnu upotrebu informacija pripada svim korisnicima na jednak način i pod jednakim uslovima. Korisnici su ravnopravni u njegovom ostvarivanju. Tijela javne vlasti ne smiju stavljati korisnike u neravnopravan položaj, a posebno ne na način da se pojedinim korisnicima informacija pruža prije nego ostalim, ili na način kojim im se posebno pogoduje.
- **Načelo raspolaganja informacijom:** Korisnik koji raspolaže informacijom ima pravo tu informaciju javno iznositi.

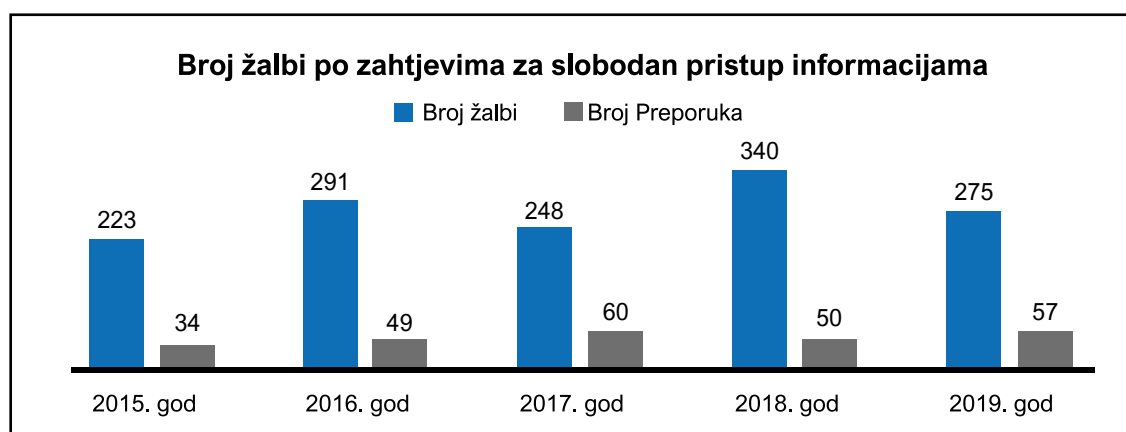
3.1.1 Mandat Institucije ombudsmena u okviru ZoSPI BiH

U skladu s odredbama Zakona o ombudsmenu za ljudska prava Bosne i Hercegovine i važećim zakonima o slobodi pristupa informacijama u BiH, Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH:

- postupa po žalbama koje se odnose na povredu prava na slobodu pristupa informacijama,

- provodi istrage po službenoj dužnosti,
- uspostavila je mehanizam za praćenje stanja u ovoj oblasti na način da prati izvršenje obaveza javnog organa utvrđene ZoSPI-jem,
- prikuplja i analizira statističke podatke koje mu dostavljaju javni organi u vezi broja primljenih zahtjeva, vrste traženih informacija, utvrđenih izuzetaka, kao i odluka koje se donesu u toku postupka, te konačnih odluka;
- izrađuje i dostavlja vodiče i opće preporuke koje se odnose na provođenje i primjenu zakona iz ove oblasti,
- redovno, u okviru godišnjeg izvještaja, dostavlja Predsjedništvu BiH, Parlamentarnoj skupštini BiH, Parlamentu Federacije BiH i Narodnoj skupštini Republike Srpske informaciju vezanu za primjenu zakona koji uređuju slobodu pristupa informacijama s preporukama za unaprjeđenje stanja u ovoj oblasti.

Analizom podataka koje vodi Institucija ombudsmena može se zaključiti da od 2015. godine u ovoj oblasti postoji evidentno povećanje broja žalbi:



Povećanje broja žalbi rezultat je nekoliko faktora i to:

- učestalijeg kršenja prava na pristup informacijama od strane javnih organa u Bosni i Hercegovini,
- bolje informisanosti građana o mehanizmima zaštite prava na pristup informacijama,
- djelovanja Institucije ombudsmena,
- uloge medija u promociji ZoSPI-a.

3.1.2 Slabosti u zakonodavstvu i njegovoj primjeni:

Slabosti u primjeni ZoSPI na strani javnih organa ogledaju se u:

- odugovlačenju postupka donošenja odluke u prvostepenom i drugostepenom postupku;
- donošenju rješenja koja ne sadrže sve zakonom propisane elemente (uvod, dispozitiv, obrazloženje, pouka o pravnom lijeku);
- formalnom udovoljavanju zahtjeva, uz izostanak osiguranja stvarnog pristupa informaciji;
- praksi da javni organi odbijaju pristup informacijama;
- pozivanjem na zaštitu ličnih podataka, odnosno komercijalnih interesa trećih strana, bez provođenja testa javnog interesa;
- u nekim slučajevima javni organi su negirali obavezu postupanja po zaprimljenom zahtjevu za pristup informacijama.

Slabosti u vezi zakonodavstva:

- Upravnom inspektoratu Ministarstva pravde Bosne i Hercegovine dato je ovlaštenje vršenja inspeksijskog nadzora nad provođenjem Zakona po zahtjevima stranaka. Time je omogućeno svakom fizičkom, ili pravnom licu da podnese zahtjev upravnoj inspekciji radi zaštite prava na slobodan pristup informacijama kada mu javni organ onemogućava taj pristup. Međutim, uvođenje ovakvog načina zaštite stvorilo je konfuziju kod građana koji javnim organima podnose zahtjeve za pristup informacijama i često, obraćajući se svim institucijama, a ne koristeći pravni lijek, propuste rokove za pokretanje upravnog spora čime se ovaj mehanizam zaštite pokazuje neefikasnim.
- Pored toga, nije predviđeno da Upravni inspektorat djeluje *ex officio*, već da postupa isključivo po zahtjevima stranaka.

Brojne slabosti i preporuke za njihovo prevazilaženje identifikovane su i sadržane u Izvještaju TAIEX - IPA Stručne misije na temu „*Unaprjeđenje prava na pristup informacijama u Bosni i Hercegovini*“, kao i Izvještaju stručnjaka OECD/SIGMA-e u okviru projekta „*Poboljšanje zakonodavnog okvira za pristup javnim informacijama u Bosni i Hercegovini*“. O njihovim nalazima i preporukama će biti više riječi u nastavku.

3.1.3 Dejstvo preporuka ombudsmena

Kao institucija koja, shodno zakonima o slobodi pristupa informacijama na nivou BiH i entiteta, ima poseban mandat, što se u određenoj mjeri odnosi i na nadzor nad primjenom zakona o slobodi pristupa informacijama, preporuke Ombudsmena Bosne i Hercegovine imaju dvojaku ulogu/dejstvo:

- s jedne strane imaju korektivnu ulogu, koja podrazumijeva otklanjanje uočenog kršenja prava na pristup informacijama.
- s druge strane, preporuke Ombudsmena često sadrže i mišljenja, odnosno tumačenja zakona o slobodi pristupa informacijama, pa se na taj način nastoji javne organe poučiti o efikasnoj i pravilnoj primjeni zakona, a s ciljem prevencije daljeg kršenja prava na pristup informacijama. Primjeri ovakvog dejstva preporuka Ombudsmena BiH date su u prethodno predstavljena dva primjera preporuka.

Ipak, kao što je to već navedeno, odluke Institucije ombudsmena imaju karakter autoritativnih, ali pravno neobavezujućih preporuka za tijela vlasti u BiH.

PRIMJER br. 3 – PREPORUKA OMBUDSMENA (Provjere diploma državnih službenika i namještenika):

Institucija ombudsmena je zaprimila akt Sekretarijata Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine kojim se traži mišljenje povodom provođenja aktivnosti provjere diploma namještenika i državnih službenika. U vezi s navedenom problematikom, Agencija za zaštitu ličnih podataka u BiH izdala je mišljenje, u kojem je između ostalog navedeno: „mišljenja smo da je dovođenje pod sumnju svih javnih isprava, na ovakav način, štetno i za javni interes jer se takvim postupanjem narušava pravna sigurnost“. Agencija je zauzela i stav da se na ovakav način narušava ljudsko dostojanstvo zaposlenih ako se svi stavljaju pod sumnju, o čemu bi bilo poželjno zatražiti mišljenje drugih institucija nadležnih za zaštitu ljudskih prava.

Navedeno mišljenje predstavljalo je povod za obraćanje Ombudsmenima. U mišljenju koje su izdali Ombudsmeni istaknuto je da je pravo na zaštitu ličnih podataka jedno od osnovnih prava svakog čovjeka, te da svrha zaštite ličnih podataka jeste zaštita privatnog života. Također, ukazano je na odredbe Zakona o zaštiti ličnih podataka u BiH i istaknuto da je pri ocjeni predmetnog slučaja potrebno voditi računa u koju svrhu se podaci obrađuju. S druge strane, ne smije se zanemariti činjenica da su u predmetnom slučaju, nosioci podataka službenici javnih organa koji se finansiraju iz javnog budžeta i koji, momentom stupanja u javnu službu, pristaju raditi za javno dobro i u javnom interesu. Ombudsmeni su zauzeli stav da javni interes u ovakvim i sličnim slučajevima uvijek ima prevagu nad zaštitom privatnosti, posebno ako određeni slučaj prate okolnosti kao što su nepoštivanje zakonske obaveze, postojanje bilo kakvog prestupa, sudska pogreška, zloupotreba vlasti, ili nemar u obavljanju službene dužnosti, neovlašteno korištenje javnih fondova, ili opasnost po zdravlje, ili bezbjednost pojedinca, javnosti, ili okoline.

PREPORUKA OMBUDSMENA – PRIMJER br. 4 (Objava Registra zaposlenih u javnom sektoru na području Kantona Sarajevo):

Instituciji ombudsmena se obratio Samostalni sindikat osnovnog obrazovanja i vaspitanja Federacije BiH sa zahtjevom za dostavu mišljenja u vezi s pitanjem objave Registra zaposlenih u javnom sektoru na području Kantona Sarajevo. U aktu Ombudsmena istaknuto je da objavljivanje ove vrste informacija doprinosi proaktivnijoj ulozi javnih organa. Institut proaktivnog objavljivanja informacija ima za cilj uspostavljanje obaveza javnih organa da samoinicijativno objavljuju određene kategorije informacija na službenim internet-stranicama. Kod ovakvog pristupa, osnovni cilj jeste efikasnije, brže i transparentnije pribavljanje informacija od javnog značaja, bez podnošenja zahtjeva za pristup informacijama i dodatnog izlaganja utrošku vremena i ljudskih resursa za sačinjavanje rješenja i vođenje postupka po zahtjevu. Ovakav koncept od posebnog je značaja kada je riječ o trošenju budžetskih sredstava od strane javnih organa.

3.2 *Određeni aspekti dosadašnje primjene Zakona o slobodi pristupa informacijama*

3.2.1 Utvrđivanje izuzetaka i provođenje testa javnog interesa

Zakon o slobodi pristupa informacijama zasniva se na principu da su informacije javno dobro, dakle, vlasništvo svih građana, a da su javni organi samo kontrolori tih informacija.

Shodno tome, član 4. Zakona o slobodi pristupa informacijama Bosne i Hercegovine propisuje pravo svakog fizičkog i pravnog lica na pristup informacijama, kao i obavezu svakog javnog organa da informacije koje su u njegovom posjedu saopći. Ovo pravo može biti ograničeno isključivo na način i pod uslovima utvrđenim odredbama Zakona o slobodi pristupa informacijama Bosne i Hercegovine, a nadležni organi dužni su preduzeti sve potrebne radnje s ciljem saopćavanja traženih informacija koje su u posjedu nadležnog organa.

Utvrđivanje izuzetaka ne znači nužno da će pristup informacijama biti odbijen, već je javni organ u tom slučaju dužan pristupiti provođenju testa javnog interesa u skladu sa članom 9. ZoSPI, koji u suštini služi kao vaga u procjeni razloga za odobravanje, odnosno eventualno odbijanje pristupa informacijama.

Ispitivanje javnog interesa predstavlja najzahtjevniji, ali i najvažniji dio obrade zahtjeva za pristup informacijama i isti mora biti elaboriran od strane javnog organa.

Dakle, osnovna premisa ZoSPI je da sve informacije trebaju biti dostupne javnosti, osim ako zakonom nisu utvrđene kao izuzeci, jer sadrže određene informacije u vezi s funkcijama javnih organa (član 6.); povjerljivim komercijalnim informacijama (član 7.), ili zaštitom privatnosti (član 8.). Provođenje testa javnog interesa praktično znači da se ograničenja propisana Zakonom provode zbog neophodnosti zaštite od ozbiljne povrede pretežnijeg interesa, pri čemu se nijedna odredba Zakona ne smije tumačiti na način koji bi imao za posljedicu ukidanje nekog prava utvrđenog Zakonom, ili njegovog ograničenja u većoj mjeri od one koja je propisana Zakonom.

Provođenje testa javnog interesa podrazumijeva sljedeće radnje:

1. Provjera da li se traženi pristup informaciji uskraćuje radi zaštite zakonom nabrojanih izuzetaka/interesa;
2. Ako se utvrdi da je tako, da li bi omogućavanjem traženog pristupa taj interes bio ozbiljno povrijeđen u konkretnom slučaju;
3. Da li je po mjerilima demokratskog društva neophodno uskratiti pristup informaciji.

Vezano za razmjernost bitno je ukazati na sljedeće korake:

(1) utvrđivanje da li je mjera ograničenja pristupa informaciji adekvatna za ostvarenje cilja koji se želi postići,

(2) utvrđivanje da li je navedena mjera nužna za ostvarenje predmetnog cilja, odnosno postoji li neka manje restriktivna mjera kojom se može postići isti cilj. Ovo je ključni korak u primjeni načela razmjernosti jer ukoliko mjera ne prolazi test nužnosti, nema potrebe za nastavkom provođenja testa,

(3) utvrđivanje proporcionalnosti, jer iako je mjera adekvatna i nužna, ona ipak neće biti dopuštena ako je njome narušena pravedna ravnoteža.

Dakle, testom javnog interesa se procjenjuje da li prevladava interes objave informacija, ili njihovog uskraćivanja, budući da se tražena informacija nalazi u domenu ograničenja relativnog karaktera kod kojih se može, ali i ne mora uskratiti pristup. Odbijanje zahtjeva za ostvarivanjem prava na pristup informacijama nije opravdano ukoliko tijelo javne vlasti ne dokaže da je informacija podvrgnuta striktnom „trodjelnom testu“ prema kojem je opravdano da bude izuzeta od objavljivanja, a teret dokaza opravdanosti ograničenja uvijek pada na držatelja informacija.

Uglavnom kod ocjene razmjernosti ključni element je da li tražene informacije ukazuju na bilo kakve presteupe, nepravdu, zloupotrebu vlasti, nemar u obavljanju službene dužnosti, nepoštivanje zakonske obaveze, neovlašteno trošenje javnih sredstava i opasnost po zdravlje, ili sigurnost pojedinca, društva i čovjekove okoline. U ovim i sličnim situacijama, organ vlasti treba dati prevagu javnom interesu i pružiti traženu informaciju.

Na osnovu istraživanja Institucije ombudsmena iz 2019. godine, najveći broj javnih organa na nivou BiH izjasnio se da do sada nisu razmatrali zahtjeve u okviru kojih bi bili u obavezi ispitivati javni interes.

3.2.2 Izuzetak u vezi s povjerljivim komercijalnim informacijama (Član 7. ZoSPI BiH)⁷

Analizirajući dosadašnju praksu institucija BiH, u primjeni ovog člana, koje tvrde da se u praksi nisu susretale sa zahtjevom za pristup informacijama koje uključuju komercijalne interese trećih strana, nije moguće izvesti zaključak o njenoj primjeni.

Ipak, u svom osvrtu na član 7. ZoSPI BiH (i entiteta), tim međunarodnih eksperata u okviru TAIEX - IPA Stručne misije na temu „Unaprjeđenje prava na pristup informacijama u Bosni i Hercegovini“ preporučio je:

- potrebno je izvršiti jasnije definisanje mehanizma za konsultacije s trećim stranama,
- konačna odluka o tome da li će se objaviti informacije, ili ne, mora uvijek biti od strane javnog tijela koje je primilo zahtjev,
- treće strane trebaju imati pravo žalbe nadzornom tijelu za provedbu zakona (povjereniku/komesaru za informacije i/ili sudu) u slučaju kada žele osporavati eventualno objavljivanje informacija.

PRIMJER Br. 5 – PREPORUKA OMBUDSMENA U VEZI S POVJERLJIVIM KOMERCIJALNIM INFORMACIJAMA

Odlučujući o zahtjevu za pristup informacijama, kojim su žalitelji zahtijevali od Javnog preduzeća Elektroprivreda Bosne i Hercegovine d.d. Sarajevo-Podružnica Termoelektrana Tuzla dostavu kopija sklopljenih ugovora o nabavci mesa s privatnim preduzećem, javno tijelo je odlučilo da odbije pristup informaciji, pozivajući se na komercijalni interes treće strane. Žalitelji su uložili žalbu koja je odbijena kao neutemeljena.

Prilikom odlučivanja o zahtjevu, prvostepeno tijelo nije provelo test javnog interesa u skladu s članom 9. Zakona o slobodi pristupa informacijama Federacije Bosne i Hercegovine, uzimajući u obzir svaku štetu i korist koja može nastati objavljivanjem informacija, niti je utvrdilo izuzetke u skladu s čl. 6-8. Zakona o slobodi pristupa informacijama Federacije Bosne i Hercegovine, nego je u predmetnom slučaju primijenjen član pravilnika-akta manje pravne snage u odnosu na Zakon o slobodi pristupa informacijama, i pristup informacijama je odbijen, tako da su tražene informacije proglašene poslovnim tajnom. Drugostepeni organ je odbio žalbu, pozivajući se na izuzetak u vezi s komercijalnim interesom treće strane, iako nije proveden postupak u skladu s članom 7. Zakona, niti je navedeno koje vrste komercijalnih interesa su ugrožene u konkretnom slučaju.

⁷ „U slučaju kada nadležni javni organ opravdano utvrdi da zahtjev za pristup informacijama uključuje povjerljive komercijalne interese treće strane, nadležni javni organ će rješenjem po hitnom postupku obavijestiti treću stranu o pojedinostima zahtjeva. U rješenju se informiše treća strana o neposrednom objavljivanju informacija, ukoliko treća strana, u roku od 15 dana od prijema tog rješenja, ne odgovori u pisanoj formi da takve informacije smatra povjerljivim i navede razloge za štetu koja bi proistekla iz objavljivanja informacija. Nakon prijema takvog odgovora, nadležni javni organ će utvrditi izuzetak.“

Ombudsmeni su dana 28.12.2017. godine izdali preporuku broj P-328/17 kojom je javnom tijelu preporučeno da poništi donesena rješenja i donese novo rješenje kojim će udovoljiti zahtjevu za pristup informacijama podnositelja žalbe, da uskladi Odluke javnog tijela i Pravilnika o poslovnoj tajni s odredbama Zakona o slobodi pristupa informacijama Federacije Bosne i Hercegovine.

Dana 02.04.2018. godine zaprimljen je akt Elektroprivrede broj 01-06-9111/18 od 30.03.2018. godine u kojem je navedeno da će Elektroprivreda pristupiti poništenju spornih rješenja, u smislu provođenja testa javnog interesa, i vratiti na ponovni postupak, ali da dio preporuke koji se odnosi na usklađivanje Pravilnika o poslovnoj tajni i Odluke o slobodnom pristupu informacijama nije realizovan jer javni organ ostaje kod odluke da se u predmetnom slučaju radi o poslovnoj tajni.

3.2.3 Lične informacije (član 17. ZoSPI BiH)

Zaštita privatnosti fizičkih lica u odnosu na obradu ličnih podataka tretira se kao osnovno ljudsko pravo. Ovakav stav oslanja se na član 8. Povelje Evropske unije o osnovnim pravima⁸, te član 16. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije⁹, kojima je, između ostalog, predviđeno da svako ima pravo na zaštitu svojih ličnih podataka.

Dakle, zaštita privatnosti i ličnih podataka je apsolutno neophodna, s obzirom da je to ujedno i osnovno ljudsko pravo. Istovremeno, važno je osigurati da primjena ovog izuzetka nije toliko široka, kako bi se spriječila javnost da dobije informacije o imenima onih koji su uključeni u rad javnih organa, uključujući i one koji rade kao javni funkcioneri, kao i vanjski akteri (kao što su predstavnici akademske zajednice, organizacija civilnog društva koji učestvuju na sastancima, lobisti, i slično).

Kao opće pravilo, pristup treba biti osiguran za lične podatke koji samo identifikuju osobu, kao što su njihovo ime i profesionalni naziv i pripadnost, kada se ta informacija odnosi na njihov angažman u organizaciji, funkcionisanju i/ili aktivnostima javnog tijela.

Informacije o potrošnji javnih sredstava koje se odnose na javne službenike također bi trebale biti javno dostupne. To uključuje plate i druge prihode, kao i sredstva utrošena za aktivnosti u kojima je angažovan javni službenik, kao što su putni troškovi, troškovi reprezentacije i sl.

Preporuka međunarodnih eksperata u okviru TAIEX – IPA Stručne misije na temu „Unaprjeđenje prava na pristup informacijama u Bosni i Hercegovini” je ipak da se član 17. ZoSPI-a briše jer je ovo pitanje obuhvaćeno Zakonom o zaštiti ličnih podataka („Službeni glasnik BiH“ broj: 49/06, 76/11 i 89/11).

Iako je ZoSPI *lex specialis* (tj. ograničenja prava na pristup informacijama trebala bi biti propisana jedino u ovom zakonu), postoje i drugi propisi na nivou BiH (i entiteta) koji ograničavaju pravo na pristup informacijama: Zakon o zaštiti ličnih podataka, Zakon o zaštiti tajnih podataka i Zakon o Obavještajno-sigurnosnoj agenciji Bosne i Hercegovine, čime su ovi propisi postali *lex specialis* propisi u odnosu na ZoSPI.

Standard u cijeloj EU (i u mnogim drugim dijelovima svijeta) je da imaju zasebne pravne instrumente za lične podatke i javne informacije. To je nešto što je potrebno novelisati u Bosni i Hercegovini, posebno uzimajući u obzir važenje zakona o zaštiti ličnih podataka koji je u skladu s Direktivom EU. Sadašnja odredba člana 17. ZoSPI je zbog toga zastarjela i trebala bi biti isključena iz Zakona.

PRIMJER Br. 6 – PREPORUKA OMBUDSMENA BROJ P-1/18 OD 04.01.2018. GODINE:

Žaliteljica je Agenciji za državnu službu Federacije Bosne i Hercegovine podnijela zahtjev za pristup informacijama, kojim je tražen uvid u dokumentaciju izabranih kandidata, u vezi s javnim konkursom Kazneno-popravnog zavoda poluotvorenog tipa Sarajevo na pozicijama 03. stručni saradnik za sigurnost i 04. stručni saradnik za planiranje i razvoj odgoja/tretmana osuđenih osoba.

⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex%3A12007P>

Član 8.(Zaštita ličnih podataka)

1. Svako ima pravo na zaštitu ličnih podataka koji se na njega, ili nju odnose.

2. Takvi podaci moraju se obrađivati pošteno, u utvrđene svrhe i na osnovu saglasnosti osobe o kojoj je riječ, ili na nekoj drugoj legitimnoj osnovi utvrđenoj zakonom. Svako ima pravo na pristup prikupljenim podacima koji se na njega, ili nju odnose i pravo na njihovo ispravljanje.

3. Poštovanje tih pravila podliježe nadzoru nezavisnog tijela.

⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:12016ME/TXT>

Prvostepeni organ je donio rješenje kojim se žaliteljici odobrava neposredan uvid u dio konkursne dokumentacije, no odbijen je pristup informaciji koja se odnosi na „pojedinačne ocjene članova Komisije na usmenom dijelu za pozicije 03 i 04 i uvid u konkursnu dokumentaciju kandidata V.K.“

U dijelu zahtjeva kojim je žaliteljica tražila uvid u konkursnu dokumentaciju za izabrane kandidate, prvostepeni organ ocijenio je da tražena dokumentacija sadrži lične informacije, zbog čega je zatražena pismena saglasnost izabranih kandidata, te s obzirom na činjenicu da jedan od kandidata nije dostavio pismenu saglasnost, žaliteljici je onemogućen pristup traženoj dokumentaciji, što je potvrđeno i drugostepenim rješenjem, te prigovor žaliteljice odbijen kao neosnovan.

Ombudsmeni Bosne i Hercegovine su Agenciji za državnu službu Federacije Bosne i Hercegovine izdali preporuku da poništi oba rješenja, te donese novo rješenje kojim će udovoljiti zahtjevu za pristup informacijama, te da ovlasti službenika za informisanje za donošenje rješenja po zahtjevima za pristup informacijama u prvom stepenu i na taj način osigura potpuno poštovanje načela dvostepenosti u upravnom postupku.

Agencija za državnu službu FBiH dostavila je odgovor/akt Instituciji ombudsmena u kojem je navedeno da je žaliteljica tužila Agenciju radi poništenja navedenih rješenja i pokrenula upravni spor koji se vodi pred Kantonalnim sudom u Sarajevu, te da će nakon okončanja sudskog postupka Agencija Instituciju ombudsmena/ombudsmana obavijestiti o preduzetim radnjama, u vezi s navedenom preporukom.

3.2.4 Djelimično odobravanje pristupa informacijama (Član 10. ZoSPI BiH)

Na osnovu provedenog istraživanja Institucije ombudsmena iz 2019. godine, većina javnih organa na nivou BiH izjasnila se da je u dosadašnjoj praksi postupala po zahtjevima za pristup informacijama, po kojima je doneseno rješenje o djelimičnom pristupu informacijama u smislu člana 10. ZoSPI BiH (tj. razdvajanje informacija). Razdvajanje informacije na dijelove, između ostalog, podrazumijeva i zatamnjivanje ličnih podataka fizičkih lica, a za koje ne postoji javni interes da budu dostupni javnosti (npr. adresa, broj lične karte, broj bankovnog računa, podaci iz zdravstvenog kartona i slično).

Tim međunarodnih eksperata iz oblasti slobode pristupa informacijama, u okviru TAIEX - IPA, ENI - TAIEX Stručne misije na temu „Unaprjeđenje prava na pristup informacijama u Bosni i Hercegovini“, je u vezi sa članom 10. ZoSPI konstatovao da je mogućnost razdvajanja informacije i djelimičnog pristupa, općenito gledano, pozitivna odredba koju sadrži ZoSPI.

Međutim, u njihovom izvještaju se ukazuje da je Zakon istim članom ostavio mogućnost da, ukoliko je nakon redakcije teksta informacija „nerazumljiva“, u tom slučaju se informacija ne bi trebala objaviti. S tim u vezi je istaknuto da je iskustvo mnogih sudskih presuda pokazalo da u mnogim slučajevima čak i redigovani dokumenti imaju određenu vrijednost, jer mogu npr. sadržavati datum, rečenicu, referentni broj koji može biti osnova za žalbu s ciljem postizanja šireg pristupa. Kada se odobri djelimični pristup dokumentaciji od strane javnog organa, redigovanje se vrši na način da se navede koji su elementi informacije uklonjeni pod kojim izuzetkom, ili izuzecima u skladu sa smjernicama koje će izraditi i izdati „nadzorno tijelo“. Stoga je preporuka međunarodnih eksperata u okviru pomenutog projekta da se dokumenti uvijek trebaju objaviti, čak i ako je većina informacija u njima redigovana.

3.2.5 Ispitivanje opravdanosti zahtjeva i/ili obrazloženje zahtjeva i utvrđivanje nadležnosti (Član 11. stav 4 ZoSPI)

„Javni organ neće ispitivati niti zahtijevati razloge opravdanosti zahtjeva.“

Ovo je pozitivna odredba sadržana u Zakonu kojom se utvrđuje da podnositelji zahtjeva ne moraju dati razloge, ili opravdavati svoje zahtjeve za traženje informacija. Ovo je suštinska odredba, koja ide u samu srž prava na slobodan pristup informacijama s obzirom da je osnovno pravo povezano sa slobodom izražavanja, te se nikada ne bi trebalo tražiti od podnositelja zahtjeva da obrazlaže zašto traži informaciju, ili šta planira učiniti s njom.

Dakle, pristup informacijama javni organ treba osigurati, bez vršenja procjene opravdanosti razloga za podnošenje zahtjeva. Nažalost, istraživanje Institucije ombudsmena pokazuje da su još uvijek prisutne prakse da pojedini javni organi prilikom odlučivanja o zahtjevu za pristup informacijama ispituju njegovu opravdanost, ili zahtijevaju obrazloženje zahtjeva. Naime, određeni javni organi su se u okviru istraživanja Institucije ombudsmena izjasnili da ispituju opravdanost zahtjeva za pristup informacijama, ali samo ukoliko je zahtjev neprecizan, ili nejasan, te se dopuna traži s ciljem razjašnjenja nejasnoća.

Prisutna je i različita praksa u postupanju u slučaju prijema zahtjeva za koji javni organ nije nadležan. Određeni broj javnih organa zahtjev vraća podnosiocu dajući informaciju o nadležnom organu, dok drugi zahtjev prosljeđuju nadležnom organu i o tome obavještavaju podnosioca zahtjeva.

Tim međunarodnih eksperata je u okviru TAIEX - IPA Stručne misije na temu „Unaprjeđenje prava na pristup informacijama u Bosni i Hercegovini” konstatovao je da je u principu odredba člana 11. Stav (4) ZoSPI BiH pozitivnog karaktera, s obzirom da utvrđuje da podnosioci zahtjeva ne moraju davati razloge za traženje informacija. Budući da je ovo osnovno pravo povezano sa slobodom izražavanja, nikada se ne treba tražiti od podnosioca zahtjeva da obrazlaže zašto traži određene informacije, ili šta planira učiniti s njima.

3.2.6. Odlučivanje po zahtjevu za pristup informacijama (Član 14. ZoSPI):

ZoSPI BiH je utvrdio da se po zahtjevu za pristup informacijama donosi odluka u formi rješenja.

S tim u vezi, praksa pokazuje da u najvećem broju slučajeva javni organi na nivou BiH donose odluke u formi rješenja, ali da je prisutna i praksa da se u određenim slučajevima odlučuje zaključkom i dopisom.

Nadalje, u skladu sa čl. 14. st (3) ZoSPI, utvrđena je obaveza javnog organa da u odluci navede pouku o pravu na žalbu, adresu organa kojem se žalba podnosi, rok i troškove za podnošenje žalbe, te uputstvo o pravu obraćanja Ombudsmenu, s naznakom neophodnih podataka za kontaktiranje Ombudsmena.

Međutim, pomenuto istraživanje Institucije ombudsmena je ukazalo na prisutnost različitih praksi kod izvršenja ove obaveze, od toga da se daje pouka o pravu na žalbu donosiocu rješenja, ili drugostepenom organu unutar javnog organa, ili rukovodiocu organa (što je najčešći pristup), Žalbenom vijeću pri Vijeću ministara Bosne i Hercegovine, do toga da se uopće ne navodi pouka o pravnom lijeku.

U nekim slučajevima se navodi i uputstvo o pravu obraćanja Ombudsmenu za ljudska prava Bosne i Hercegovine dok u određenom broju slučajeva javni organi ne izvršavaju ovu svoju obavezu.

Slično je i na ostalim nivoima vlasti u BiH. Tako je Okružni sud u Banjoj Luci zauzeo stanovište da se protiv obavijesti, ili dopisa donesenih po zahtjevima za pristup informacijama, može pokrenuti upravni spor, te da bez obzira što nisu sačinjeni u formi rješenja, isti predstavljaju upravne akte.

Sve ovo stvara pravnu nesigurnost, smanjuje nivo zaštite i u konačnici omogućava odugovlačenje procesa rješavanja zahtjeva.

3.2.7 Službenik za informisanje (Član 19. ZoSPI BiH)¹⁰

Istraživanje Institucije ombudsmena pokazalo je da su skoro svi javni organi na nivou Bosne i Hercegovine izvršili obavezu imenovanja službenika za informisanje. Međutim, postoje i javni organi koji ovu obavezu, ni nakon 20 godina od usvajanja Zakona, još uvijek nisu realizovali - Odbor za žalbe državne službe BiH.

Iako su izvršili obavezu imenovanja službenika za informisanje, određen broj javnih organa podatke o istom nije dostavio Instituciji ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, u skladu s obavezom iz člana 19. ZoSPI BiH (Uprava za indirektno oporezivanje BiH, Agencija za zaštitu ličnih podataka BiH, Institut za standardizaciju BiH, Agencija za antidoping kontrolu BiH, Agencija za lijekove i medicinska sredstva BiH, Direkcija za civilno zrakoplovstvo BiH, Institut za mjeriteljstvo BiH i Agencija za poštanski promet BiH).

Samo imenovanje u nekim javnim organima ima određene nedostatke, jer se najčešće poslovi i radni zadaci službenika za informisanje pridodaju nekim drugim poslovima i radnim zadacima na koje je raspoređen

¹⁰ „Svaki javni organ imenuje službenika za informisanje koji obrađuje zahtjeve izrađene u skladu s ovim Zakonom. Nakon imenovanja službenika za informisanje, njegovo ime i podaci za kontaktiranje dostavljaju se Ombudsmenu.“

uposlenik u skladu s općim aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, te poslovi koje obavlja službenik za informisanje nisu uključeni u ovu sistematizaciju, već se smatraju nekim dodatnim poslovima koji kao takvi nisu zasebno vrednovani. Najčešće je prisutna praksa da se portparol javnog organa smatra i službenikom za informisanje.

Javni organi obuhvaćeni istraživanjem Institucije ombudsmena, a prema dostavljenim odgovorima, imaju podijeljeno mišljenje vezano za pitanje da li su službenici za informisanje dovoljno educirani za efikasnu primjenu zakona o slobodi pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini. Ipak, značajan broj javnih organa smatra da je edukacija poželjna, i to ne samo službenika za informisanje, već svih državnih službenika i lica koja vrše javna ovlaštenja, a koja se nalaze u posjedu informacija.

Preporuka je međunarodnih eksperata u okviru TAIEX – IPA Stručne misije na temu „Unaprjeđenje prava na pristup informacijama u BiH” da je neophodno ojačati ulogu službenika za informisanje.

U praksi, službenici za informisanje trebaju imati dovoljno iskustva i znanja o upravnom postupku. Lice imenovano kao službenik za informisanje treba raditi na odgovarajućoj poziciji, naprimjer, u sekretarijatu ministarstva, ili u kabinetu ministra. Službenicima za informisanje trebaju pomagati i drugi relevantni državni službenici, poput ljudi iz IT podrške i pravne službe. Obuku treba osigurati nadzorno tijelo, eventualno u partnerstvu s institucijom nadležnom za obuku u državnoj službi, ali također treba podržati obuku koju pružaju drugi partneri za obuku (kao što su nevladine organizacije u okviru programa obuke koji se finansiraju iz međunarodnih organizacija).

3.2.8 Vodič za pristup informacijama i Indeksni registar informacija¹¹

Značajan broj javnih organa na nivou BiH je izvršio obavezu izrade i objavljivanja vodiča za pristup informacijama i indeksnih registara informacija. Izuzetak su Služba za zajedničke poslove institucija Bosne i Hercegovine i Odbor državne službe za žalbe Bosne i Hercegovine, koji još uvijek nisu izvršili navedenu obavezu.

Međutim, javni organi ne vrše redovno ažuriranje, posebno kada se govori o Indeksnom registru informacija, a s obzirom na promjene nadležnosti, djelovanja, ili drugih okolnosti koje utiču na listu informacija koje trebaju biti dostupne javnosti.

Ovo je posebno značajno kada se govori o aktivnostima na uvođenju proaktivnog objavljivanja informacije u okviru uspostave e-vlada sistema. Drugi dio zakonske obaveze, a koji se odnosi na dostavljanje vodiča i indeksnih registara, javni organi na nivou BiH rjeđe izvršavaju, što onemogućava i Instituciju ombudsmena za ljudska prava za sistemsko praćenje stanja u ovoj oblasti.

Preporuka je međunarodnih eksperata u okviru TAIEX – IPA Stručne misije na temu „Unaprjeđenje prava na pristup informacijama u BiH” da sve informacije koje se tiču rada, organizacije i funkcionisanja, kao i donošenja odluka, finansiranja i potrošnje treba automatski proaktivno objavljivati. U tom smislu, obavezu kreiranja posebnih dokumenata, vodiča i indeksnog registra, treba napustiti. Umjesto dodavanja ovog dodatnog tereta javnim organima, neophodno je da se informacije o načinima i modalitetima ostvarivanja prava na pristup informacijama mogu naći na internetu. Sva javna tijela trebaju objaviti na svojim internet stranicama korisnički razumljivu informaciju kako građani i pravna lica mogu ostvariti to svoje pravo.

Također, umjesto stvaranja indeksnog registra, javni organi trebaju jednostavno slijediti odredbu Zakona o tome koje informacije treba proaktivno objavljivati. Javna tijela trebaju navesti svoje glavne zadatke iz nadležnosti i dokumente koje donose, ali i često mijenjaju, u opisnom dijelu svoje misije, vizije i uloge.

Objavljivanje ne treba biti ograničeno na internet, već treba obuhvatati i druga odgovarajuća sredstva za dijeljenje informacija tako da iste dopru do svih relevantnih dijelova stanovništva (npr. izvještaji, statistički bilteni, vodiči, i sl.). Korištenje interneta ne znači automatski da su korisnici sposobni pretraživati informacije na web stranicama javnih tijela niti da je internet dostupan svima, posebno onima koji žive u ruralnim područjima.

Informacije trebaju biti *dostupne*. To znači da informacije moraju biti lako dostupne na internet stranici, koja treba biti struktuirana na jasan i jednostavan način. Pravilo tri klika trebalo bi poštovati koliko god je to moguće (npr. korisnik bi trebao biti u stanju da lako pristupa bilo kojoj informaciji u najviše tri klika mišem). Internet stranice javnih tijela u EU trebaju poštovati standarde pristupačnosti kako je određeno Direktivom

¹¹ Član 20. st 1. tačka a) i b) ZoSPI BiH

EU/2016/2102. Također, mnoge zemlje imaju uspostavljene centralne portale, što je dobra i preporučena praksa. Međutim, korisnici su uglavnom fokusirani na javna tijela za koja imaju specifičan interes, i stoga portali ne mogu zamijeniti internet stranice tih javnih tijela.

Informacije bi trebale biti *razumljive*. To znači da informacije treba predstaviti na način koji je lak za razumijevanje za široku javnost, kao i određene grupe (npr. manjine, jezične grupe, osobe s invaliditetom i sl.).

Informacije bi trebale biti besplatne, blagovremene i ažurne. Informaciju treba objaviti proaktivno što je prije moguće nakon njenog stvaranja. Proaktivno objavljene informacije će se često ažurirati; javnost će biti jasno informisana o datumu stvaranja i objavljivanja svih proaktivno objavljenih informacija, kao i učestalosti s kojom će se ažurirati.

Što se tiče *formata*, proaktivno objavljene informacije trebaju biti objavljene na način da im se može pristupiti raznim tehnološkim platformama, kao što su računari i mobilni telefoni, a koristeći sve zajedničke operativne sisteme. Mogućnost ponovnog korištenja informacija zahtijeva da informacije budu dostupne u mašinski čitljivom i otvorenom formatu. S tim ciljem, informacije bi trebale biti dostupne u oblicima kojima pristup nije ograničen pravom vlasništva.

Da bi se ispunili svi zahtjevi proaktivne objave, nadzorno tijelo bi trebalo imati ovlaštenja da provjeri usklađenost s proaktivnim objavljivanjem, da dobija redovne izvještaje, da preduzima istragu po službenoj dužnosti i da primi pritužbe javnosti i treba biti ovlašteno da naredi odgovarajuće postupanje kako bi se osigurala usklađenost. Pored toga, javna tijela trebaju osigurati dovoljno sredstava (finansijskih, ljudskih resursa), kako bi organizovala, pripremila i objavila informacije i održala aktivnom objavu duže vrijeme.

3.2.9 Izrada i dostava statističkih podataka (*Član 20. stav 1 c) ZoSPI BiH*)¹²

Manje od polovine ispitanih javnih organa na nivou BiH je za potrebe istraživanja i izrade specijalnog izvještaja Institucije ombudsmena u svojim odgovorima navelo da statističke podatke dostavljaju redovno. S tim u vezi, Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine je npr. istakla da navedene statističke podatke neredovno dostavlja Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine i Instituciji ombudsmena.

Općenito posmatrano, većina javnih organa u Bosni i Hercegovini, na svim nivoima vlasti, ne dostavlja statističke pokazatelje o podnesenim zahtjevima za pristup informacijama zakonodavnim tijelima i Instituciji ombudsmena.

Isto tako, upitna je i metodologija vođenja evidencija, u smislu da se evidencije o podnesenim zahtjevima za pristup informacijama vode odvojeno u odnosu na ostale zahtjeve.

Preporuka je međunarodnih eksperata u okviru TAIEX – IPA Stručne misije na temu „Unaprjeđenje prava na pristup informacijama u BiH” da se uspostavi i vodi poseban registar zahtjeva za pristup informacijama.

Većina EU zemalja, kao i zemalja u regionu, uvela je obavezu državnih tijela da uspostave i vode poseban registar zahtjeva za pristup informacijama, koji treba sadržavati jedinstveni referentni broj za svaki zahtjev, zajedno s mogućnošću praćenja glavnih proceduralnih koraka (prijem zahtjeva, prosljeđivanje zahtjeva drugom nadležnom javnom organu, informisanje korisnika, rješenje, žalba, odluka o žalbi itd.). Ova praksa pomaže službenicima za informisanje da na efikasan i djelotvoran način upravljaju svojim radom sa zahtjevima, da efikasnije informišu javnost o statusu zahtjeva i da na efikasan i uniformisan način vode evidencije, sačinjavaju izvještaje i dostavljaju ih redovno nadležnom tijelu.

¹² Svaki javni organ objavljuje i dostavlja:

c) Statističke podatke, po tromjesečnom prikazu, koji se odnose, ali nisu ograničeni na broj primljenih zahtjeva, vrstu traženih informacija, utvrđene izuzetke, kao i odluke koje se donesu u toku postupka, te konačne odluke. Ovi statistički podaci se dostavljaju Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine i Ombudsmenu, a dostupne su na zahtjev.

Bibliografija

Rezolucija Generalne skupštine Ujedinjenih nacija, 48/134 od 20. decembra 1993. godine
www.ombudsmen.gov.ba/documents/obudsmen_doc2014012212054704cro.pdf

European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms
www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf

Povelja o osnovnim pravima Evropske unije,
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:EN:PDF>

Godišnji izvještaj o rezultatima aktivnosti Institucije ombudsmena za ljudska prava BiH za 2019.g.
www.ombudsmen.gov.ba/documents/obudsmen_doc2020051813152592bos.pdf

Specijalni izvještaj o iskustvima u primjeni zakona o slobodi pristupa informacijama u BiH
www.ombudsmen.gov.ba/documents/obudsmen_doc2020020515415139bos.pdf

Zbornik radova prezentiranih na konferenciji „Razmjena najboljih iskustava u rješavanju kršenja ljudskih prava s posebnim fokusom na borbu protiv diskriminacije”, Sarajevo, 15. i 16. februar 2018. godine;
www.ombudsmen.gov.ba/documents/obudsmen_doc2018112810551180eng.pdf

25 godina Evropskog ombudsmena, www.ombudsman.europa.eu/webpub/25years/hr/index.html

Council of Europe, Council of Europe Convention on Access to Official Documents, CETS no. 205 (Strazbur: Council of Europe, 2009), <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/205.html>

Anupama Dokeniya, Implementing the right to information: Lessons from experience (Vašington: World Bank, 2013)

Ingrams, A., Piotrowski, S., Berliner, D. 2020. Learning from Our Mistakes: Management Reform and the Hope of Open Government. Perspectives on Public Management and Governance, 2020, 1–16

Kostadinova, P. 2015. Improving the transparency and accountability of EU institutions: The impact of the office of the European Ombudsman. Journal of CommonMarket Studies, 53, 1077–1093.
<https://doi.org/10.1111/jcms.12245>

Meijer, A. J., Deirdre, C., Hillebrandt, M. 2012. Open government: connecting vision and voice. International Review of Administrative Sciences

Moore, M. H. (1995). Creating public value : strategic management in government. California, USA: Harvard University Press.

Moore, M. H. (2013). Recognizing Public Value. Cambridge & London: Harvard University Press.

OECD. 2018. European Ombudsman. The role of Ombudsman Institutions in Open Government. OECD Working Paper on Public Governance No. 29

Pollitt, Christopher, and Geert Bouckaert. 2011. Continuity and change in public policy and management. London, UK: Edward Elgar Publishing.

Romzek, Barbara S. and Melvin J. Dubnick. 1987. Accountability in the public sector: Lessons from the Challenger tragedy. Public Administration Review 47 (3):227–38.

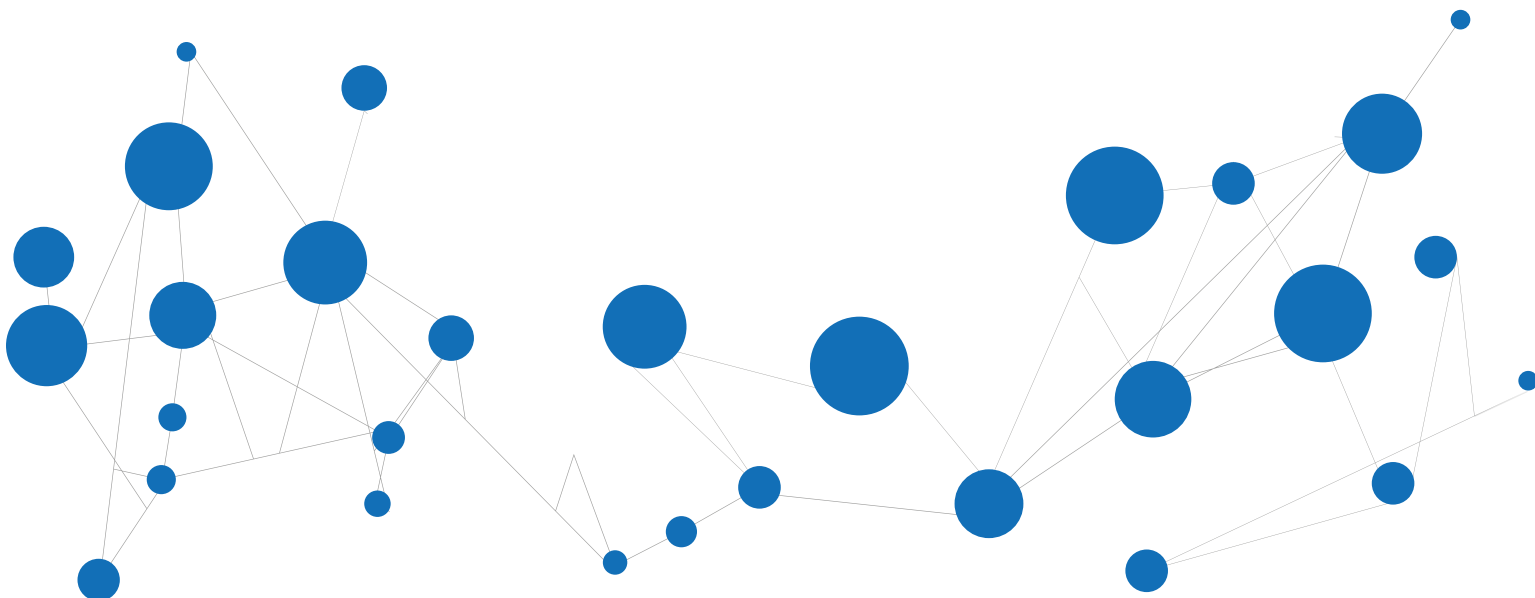


www.ombudsmen.gov.ba



Institucija ombudsmena/ombudsmana
za ljudska prava Bosne i Hercegovine

Институција омбудсмена/омбудсмана
за људска права Босне и Херцеговине



Implemented by



In cooperation with:

